

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Praesidium

alla: Convenzione

Oggetto: Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea

Si allega per i membri della Convenzione una nota di riflessione sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.

Questo documento ha carattere descrittivo e dovrà servire come base per le discussioni della seduta plenaria della Convenzione del 6 e 7 giugno 2002 in merito al ruolo dei parlamenti nazionali.

NOTA DI RIFLESSIONE

Oggetto: Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea

INTRODUZIONE

1. Da un certo tempo in qua, sono state sollevate in particolare due questioni in merito al ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione: in primo luogo, poiché gran parte della legislazione nazionale nei settori economico e sociale deriva in realtà dall'attuazione di direttive comunitarie, alcuni asseriscono che i parlamenti nazionali si limiterebbero a svolgere un ruolo di "camera di registrazione" per queste materie; in secondo luogo, in taluni nuovi settori, quali la politica in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria, la politica economica e monetaria nel quadro dell'UEM e la politica estera e di sicurezza comune, alcuni ritengono che le procedure di controllo parlamentare nazionale non siano adeguate.
2. Consapevoli di questi problemi, gli Stati membri hanno anzitutto adottato la dichiarazione n. 13, allegata al trattato di Maastricht, in cui è stata sottolineata la necessità di intensificare lo scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. In tale dichiarazione si precisa inoltre che i governi debbono vigilare affinché *"i parlamenti nazionali possano disporre delle proposte legislative della Commissione in tempo utile per la loro informazione o per un eventuale esame"*.

3. In occasione dell'adozione del trattato di Amsterdam, è stato adottato un protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea ai sensi del quale: *"Le proposte legislative della Commissione, (...) sono messe a disposizione dei governi degli Stati membri in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i parlamenti nazionali possano debitamente riceverle. Un periodo di sei settimane intercorre tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio, in tutte le lingue, una proposta legislativa o una proposta relativa ad una misura da adottare a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione, per l'adozione di un atto o per l'adozione di una posizione comune (...)"*¹. Lo stesso protocollo sancisce e precisa inoltre il ruolo della Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari (COSAC), istituita a Parigi il 16 e 17 novembre 1989. La COSAC può segnatamente *"trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo che ritenga utile 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."*
4. Nella dichiarazione n. 23 allegata al trattato di Nizza, la Conferenza invita a un dibattito più approfondito e più ampio, in particolare con i rappresentanti dei parlamenti nazionali, sul futuro dell'Unione europea. Tra i temi di riflessione in essa citati, uno dovrebbe vertere sul "ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea".
5. Infine, con riguardo alla legittimità democratica dell'Unione, la dichiarazione di Laeken pone i seguenti quesiti sul ruolo dei parlamenti nazionali :
- a) Debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo?
 - b) Debbono svolgere un ruolo nei settori d'intervento europei per i quali il Parlamento europeo non è competente?

¹ Si noti che taluni documenti non sono menzionati nel Protocollo, segnatamente quelli rientranti nel secondo pilastro, nelle cooperazioni rafforzate e quelli presentati dagli Stati membri al Consiglio europeo.

c) Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà ?

6. La presente nota analizza le modalità attuali di partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione (parte I) ed esamina in seguito alcune proposte avanzate recentemente sul ruolo futuro dei parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione (parte II).

I. PARTECIPAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI ALLE ATTIVITÀ DELL'UNIONE

7. I parlamenti nazionali partecipano in tre modi diversi alle attività dell'Unione : in primo luogo, nell'ambito dell'elaborazione e dell'attuazione del diritto dell'Unione (A), in secondo luogo quando esercitano un controllo politico sulle posizioni adottate dai rispettivi governi nel Consiglio (B) e in terzo luogo quando stabiliscono relazioni di cooperazione con altri parlamenti dell'Unione (C).

A. PARTECIPAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI ALL'ELABORAZIONE E ALL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE

8. La partecipazione dei parlamenti nazionali all'elaborazione del diritto dell'Unione si esplica attualmente su due livelli : a livello del diritto primario (trattati e altri testi aventi lo stesso rango di questi ultimi) e a livello del diritto derivato (atti unilaterali delle istituzioni fondati sui trattati)².

9. Quanto alla partecipazione dei parlamenti nazionali all'elaborazione del diritto primario, occorre menzionare i seguenti atti:

- a) Modifiche dei trattati (articolo 48 TUE);
- b) Accordi di adesione (articolo 49 TUE).

² Ai fini della presente nota, si rinvia ai soli trattati UE e CE.

10. Per quanto concerne gli atti di diritto derivato, la partecipazione dei parlamenti nazionali è prevista segnatamente per i seguenti atti :
- a) Decisione del Consiglio europeo sulla definizione progressiva di una politica di difesa comune (articolo 17, paragrafo 1, primo comma, TUE);
 - b) Decisione del Consiglio europeo sull'integrazione dell'UEO nell'Unione (articolo 17, paragrafo 1, secondo comma, TUE);
 - c) Convenzioni nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (articolo 34, paragrafo 2, lettera b, TUE);
 - d) Decisione del Consiglio che trasferisce al primo pilastro azioni di cui al terzo pilastro (articolo 42 TUE);
 - e) Decisione del Consiglio che adotta le disposizioni intese a completare i diritti previsti nel trattato riguardanti la cittadinanza dell'Unione (articolo 22, secondo comma, TCE);
 - f) Atto del Consiglio relativo all'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme, del Parlamento europeo (articolo 190, paragrafo 4 TCE);
 - g) Decisione del Consiglio che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie della Comunità (articolo 269 TCE);
 - h) Convenzioni tra Stati membri, in diversi settori rientranti principalmente nel diritto internazionale privato, per realizzare obiettivi della Comunità mediante norme di diritto uniformi (articolo 293 TCE) ³.
11. L'attuazione del diritto comunitario, dal canto suo, è di competenza degli Stati, che adottano tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità (articolo 10 TCE). A tal fine, con riguardo alla determinazione degli organismi competenti e delle procedure nazionali applicabili (principio dell'autonomia istituzionale), gli Stati si conformano alle norme derivanti dal rispettivo diritto interno e segnatamente dal rispettivo diritto costituzionale. Ne consegue che le autorità nazionali competenti per provvedere all'esecuzione del diritto

³ Esempi: convenzione di Bruxelles del 29 febbraio 1968 sul reciproco riconoscimento delle società e persone giuridiche, il cui campo di applicazione è stato ulteriormente esteso dalla convenzione del 28 maggio 1998, fondata sull'articolo 31 TUE; Convenzione di Bruxelles del 1° febbraio 1973 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

dell'Unione possono variare a seconda degli Stati. Benché in questa materia il solo responsabile sia lo Stato membro interessato, in determinati casi sussiste una ripartizione di competenze tra i parlamenti nazionali e i governi. Inoltre, in determinati Stati membri federali o regionalizzati, le costituzioni nazionali riconoscono, in determinate materie, alle entità federate o regionali competenze normative (concorrenti o esclusive).

12. Benché la via parlamentare sia molto praticata nell'insieme degli Stati membri, in taluni casi i governi hanno ottenuto dai loro parlamenti una delega per adottare misure rientranti solitamente nel settore legislativo, indispensabili all'esecuzione del diritto dell'Unione.

B. CONTROLLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI SUI RISPETTIVI GOVERNI

13. Le procedure di controllo rientrano nell'organizzazione e nella pratica costituzionale peculiari di ciascuno Stato membro. E' pertanto lecito constatare che tale controllo è più o meno efficace in funzione delle procedure parlamentari esistenti in ciascuno Stato membro.
14. In taluni Stati membri, i parlamenti nazionali concedono un mandato di negoziato al rappresentante del loro governo, prima che egli partecipi ai lavori del Consiglio (per esempio, Danimarca, Paesi Bassi per le attività del terzo pilastro, Austria - Bundesrat - e Finlandia). In altri casi, vi sono sistemi più o meno efficaci che consentono ai parlamenti nazionali di esprimere un parere su una proposta legislativa, ma lasciano i rispettivi governi liberi di tenerne conto o no (per esempio, Belgio, Spagna, Francia, Lussemburgo e Regno Unito). Al fine di rafforzare il loro controllo politico ⁴, taluni parlamenti nazionali esigono che in determinati casi i rappresentanti del governo in seno al Consiglio utilizzino la “riserva

⁴ Cfr. Andreas Maurer, National Parliaments in the European Architecture: from latecomers' adaptation towards permanent insitutional change? pag. 78.

parlamentare”, con la conseguenza che il Consiglio non può deliberare definitivamente finché detta riserva non è stata sciolta ⁵.

C. COOPERAZIONE TRA I PARLAMENTI DELL’UNIONE

1. Le forme di cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo

15. Vi sono pratiche molto diverse per quanto concerne la cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. In linea generale, i deputati europei non partecipano ai lavori dei parlamenti nazionali. Si registra tuttavia una tendenza a instaurare modalità di cooperazione più strette: in due Stati (Belgio e Grecia) esistono commissioni congiunte composte di membri del parlamento nazionale e del Parlamento europeo, nelle quali questi ultimi hanno gli stessi diritti dei primi ⁶. In altri casi, i deputati del Parlamento europeo possono partecipare alle riunioni delle commissioni per gli affari europei nei rispettivi parlamenti nazionali e vi dispongono del diritto di parola (Chambre des députés L, Bundesrat D, Senado E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, National Rat A, Bundesrat A). In alcuni Stati membri, i deputati del Parlamento europeo possono partecipare ai lavori dei rispettivi parlamenti nazionali soltanto se titolari di un doppio mandato (Folketing DK, Dail

⁵ In Germania, una modifica della Costituzione e la normativa di attuazione conseguenti al trattato di Maastricht hanno notevolmente rafforzato la posizione del Bundestag e del Bundesrat (quando sono coinvolti i settori di competenza o gli interessi dei Länder) nella formulazione della posizione del governo federale in seno al Consiglio. All'interno del Bundestag è stata creata così una commissione per gli affari europei investita di poteri speciali e il governo federale deve fondarsi sulla posizione del Bundestag in occasione dei negoziati in sede di Consiglio (cfr. articolo 23, paragrafo 3 della legge fondamentale e gli articoli 2 e 5 della legge sulla cooperazione tra il governo federale e il Bundestag sulle questioni relative all'Unione europea) (per ulteriori approfondimenti, cfr. Peter M. Huber, *National Parliaments and the Lawmaking Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle analysen 24, 2002). Il Bundesrat, dal canto suo, partecipa al processo decisionale comunitario quando sono coinvolti i settori di competenza o gli interessi dei Länder, esprimendo un parere sulle proposte di decisioni comunitarie. Il governo federale deve tener conto delle sue posizioni nel quadro della negoziazione comunitaria, ovvero – quando sono interessate le competenze esclusive dei Länder - tenerne conto “in maniera determinante” (massgeblich) ricercando un accordo comune con i Länder (si rileva inoltre che in tal caso la delegazione tedesca che partecipa alle sessioni del Consiglio comprende un rappresentante dei Länder).

Parimenti, nel Regno Unito il governo s’impegna, dopo aver trasmesso alle due camere parlamentari i testi riguardanti l’Unione, a non accettare alcuna proposta in sede di Consiglio prima della conclusione dell'esame da parte dei "Select Committees" delle due camere.

In Francia, l'articolo 88-4 della costituzione prevede che ciascuna assemblea parlamentare possa votare risoluzioni allorché riceva “le proposte di atti dell’Unione che comportano disposizioni di natura legislativa”. Tali risoluzioni non sono vincolanti per il governo. (Cfr. Sabine Delmans - Darroze "Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", Revue du marché unique européen, 4/1999, pag. 161 e segg.).

⁶ In Germania, la Commissione per gli affari europei del Bundestag è composta di 36 deputati nazionali e 14 membri del Parlamento europeo, ma questi ultimi non hanno diritto di voto.

Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK e House of Lords UK). Infine, in tre parlamenti nazionali non è prevista formalmente la partecipazione di membri del Parlamento europeo (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P). Ciò non osta a che, per esempio, nei parlamenti della Finlandia, dei Paesi Bassi e della Svezia vi siano incontri tra parlamentari nazionali ed europei ⁷.

16. Per converso, i parlamentari nazionali partecipano più o meno periodicamente a riunioni di commissione del Parlamento europeo e vi dispongono del diritto di parola ma non del diritto di voto ⁸.
17. Al riguardo, l'articolo 55 del regolamento interno del Parlamento europeo precisa che: *"1. Il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i parlamenti nazionali degli Stati membri in merito alle sue attività. 2. La Conferenza dei presidenti può dare mandato al Presidente di negoziare agevolazioni a favore dei parlamenti nazionali degli Stati membri su base reciproca e di proporre qualsiasi altra misura volta a facilitare i contatti con i parlamenti nazionali."*

2. Le forme di cooperazione multilaterale

a. La Conferenza dei Parlamenti tenutasi a Roma

18. Nel novembre 1990 si è tenuta a Roma la Conferenza dei Parlamenti della CE ⁹, la quale ha adottato una risoluzione finale in cui si invita la CIG (Maastricht) a tener conto delle proposte

⁷ Si pensi, per esempio, alla pratica dell'"Europa-overleg" (concertazione sull'Europa) instaurata nella Tweede Kamer (Camera dei Deputati) olandese. Queste riunioni, alle quali partecipano membri del governo, del parlamento nazionale e del Parlamento europeo, hanno lo scopo di preparare le sessioni del Consiglio e di valutare le decisioni prese da quest'ultimo. A tal fine si applica la seguente procedura: i membri del Parlamento europeo ricevono il calendario semestrale delle riunioni dell'Europa-overleg; se desiderano parteciparvi, devono iscriversi presso la commissione per gli affari europei; una volta iscritti, ricevono i documenti della riunione; nella riunione, i membri del Parlamento europeo siedono a fianco dei deputati nazionali; i membri del Parlamento europeo parlano per primi (interventi limitati a 5 minuti); i rappresentanti del governo non sono tenuti a rispondere alle domande dei membri del Parlamento europeo (ma sembra che nella pratica tali domande siano fatte proprie dai deputati nazionali).

⁸ Si pensi, per esempio, all'incontro organizzato il 16 aprile 2002 dalla commissione economica del Parlamento europeo con le corrispondenti commissioni dei parlamenti nazionali per esaminare, in particolare, l'attuazione dei programmi di stabilità e di convergenza. Scopo dell'incontro era di coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali nel processo di preparazione dei principali strumenti di politica economica dell'UE, i quali dovrebbero avere una crescente influenza sulla preparazione dei bilanci nazionali e non soltanto dell'UE.

⁹ Meglio conosciuta come "Assise", la conferenza fu proposta da Mitterrand, all'epoca Presidente di turno del Consiglio, per discutere il futuro della Comunità, le implicazioni per la CE e gli Stati membri, proposte relative all'UEM, e più particolarmente il ruolo dei parlamenti nazionali. L'iniziativa è stata ripresa dal Parlamento europeo in due risoluzioni adottate nel novembre 1989 e nel marzo 1990. La Camera dei deputati italiana adottò allora una risoluzione che invitava a tenere la conferenza a Roma. La conferenza riunì circa 300 parlamentari (2/3 degli Stati membri e 1/3 del Parlamento europeo).

dei parlamenti relative all'UEM e all'Unione politica. Essa si è dichiarata inoltre *favorevole ad una cooperazione rafforzata tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo attraverso riunioni regolari delle commissioni specializzate, scambi di informazioni e l'organizzazione di Conferenze dei parlamenti della Comunità europea, quando giustificato dalla discussione di orientamenti essenziali per la Comunità, segnatamente in occasione di Conferenze intergovernative*. Da allora non si sono tenute altre conferenze.

b. La COSAC

19. Nello stesso periodo è stata istituita la Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari (COSAC) ¹⁰, su iniziativa di L. Fabius, Presidente all'epoca dell'Assemblea nazionale francese. Essa riunisce, ogni semestre, su invito del Parlamento dello Stato che esercita la Presidenza dell'Unione europea, rappresentanti (sei per paese) delle commissioni europee dei parlamenti dei quindici Stati membri, sei rappresentanti del Parlamento europeo e tre osservatori per ciascun paese candidato all'adesione. Il suo compito consiste principalmente nel miglioramento dell'informazione dei parlamenti attraverso lo scambio sistematico dei testi che essi adottano, la comunicazione di ogni informazione utile sulle loro attività e lo sviluppo delle loro relazioni reciproche.
20. Come indicato in precedenza (v. punto 2), il trattato di Amsterdam ha riconosciuto il ruolo della COSAC; il protocollo allegato al trattato stabilisce inoltre che la COSAC può esaminare *"qualsiasi proposta o iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia che potrebbe incidere direttamente sui diritti e sulle libertà dei singoli"*. Essa può trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo che ritenga utile sulle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà. Benché si riunisca una sola volta per semestre, la COSAC adotta regolarmente dei contributi, come: nell'ottobre 2000 (Versailles) (proposta di emendamenti del summenzionato protocollo in vista del trattato di Nizza), nel maggio 2001 (Stoccolma) (sullo sviluppo futuro dell'Unione e sul ruolo dei parlamenti nazionali) e nell'ottobre 2001 (Bruxelles) (sul futuro dell'Europa).

¹⁰ La prima riunione si è tenuta a Parigi il 16 e 17 novembre 1989.

II. ALCUNE PROPOSTE SUL FUTURO RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELL'UNIONE

21. Il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali citato in precedenza indica chiaramente che è auspicabile *"incoraggiare una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione"*. Successivamente ad esso, sono state avanzate delle proposte per realizzare questa maggiore partecipazione. Per taluni, tale rafforzamento dovrebbe esplicitarsi attraverso un controllo politico più efficace dei governi nazionali, in particolare quando questi ultimi partecipano a iniziative nel quadro del Consiglio che non rientrano nel primo pilastro (segnatamente, difesa e affari esteri, giustizia e affari interni); altri ritengono necessario prevedere la consultazione obbligatoria dei parlamenti nazionali su talune attività dell'Unione; altri, infine, raccomandano modifiche del quadro istituzionale esistente, proponendo una diversa composizione delle istituzioni o la creazione di nuove istituzioni nelle quali i parlamenti nazionali sarebbero rappresentati collettivamente.

A. Controllo politico dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi

22. In alcuni casi, i parlamenti nazionali lamentano di non essere in grado di esercitare un controllo politico efficace dei rispettivi governi quando questi ultimi partecipano ai lavori dell'Unione. In proposito, alcuni fanno osservare che ciò è dovuto al fatto che il Consiglio si riunisce a porte chiuse ed essi non dispongono del tempo necessario per procedere all'esame dei testi dell'Unione.

23. La soluzione del problema potrebbe essere nelle mani degli Stati membri stessi, in quanto l'organizzazione e l'attuazione del controllo parlamentare delle posizioni dei governi nazionali in merito alle attività dell'Unione sono di competenza esclusiva degli Stati ¹¹ Ne consegue che un rafforzamento del controllo parlamentare nazionale non implica necessariamente una modifica dei trattati. Al riguardo, è già stato proposto di esaminare la possibilità di integrare rappresentanti dei parlamenti nazionali nelle delegazioni degli Stati membri quando il Consiglio agisce in qualità di legislatore ¹². Il mandato, la procedura di designazione e il ruolo di tali parlamentari potrebbero essere approfonditi in seguito.
24. Si potrebbe altresì ritenere opportuno che i parlamenti nazionali procedano al raffronto e, se del caso, a uno scambio di buone pratiche. ¹³ I lavori della COSAC potrebbero costituire la sede più indicata a tal fine. A questo proposito sarebbe inoltre utile conoscere il modo in cui i parlamenti nazionali si avvalgono del periodo di sei settimane previsto dal summenzionato protocollo per esaminare le proposte legislative dell'Unione. Sarebbe per giunta importante accertare se le istituzioni rispettano scrupolosamente questo periodo, che mira a garantire una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione.
25. Infine, si afferma che si dovrebbe tenere maggiormente conto del ruolo che i parlamenti nazionali svolgono nel recepimento del diritto dell'Unione, mediante l'adozione a livello comunitario di atti quadro e lasciando un più ampio margine di valutazione ai legislatori nazionali quando procedono al loro recepimento.

¹¹ Cfr. al riguardo la risoluzione del Parlamento europeo, del 7 febbraio 2002, sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea, che fa seguito al progetto di relazione dell'on. Napolitano della commissione per gli affari costituzionali (doc. A5-0023/2002); cfr. anche le proposte fatte dal sig. Bruton nel suo contributo alla Convenzione (doc. CONV 27/02, pagg. 33-36).

¹² Cfr. M. Barnier, *L'urgenza europea, Nota personale di Michel Barnier*, 17 ottobre 2001.

¹³ In proposito cfr. le proposte formulate dalla Sig.ra Lena Hjelm-Wallén, dai Sigg. Sören Lekberg e Göran Lennmarker, dalla Sig.ra Lena Hallengren, e dai Sigg. Kenneth Kvist e Ingvar Svensson nel loro contributo alla Convenzione (doc. CONV 61/02).

B. Modifiche dei trattati che prevedono la consultazione obbligatoria dei parlamenti nazionali

26. Per taluni, è necessario modificare i trattati prevedendo in essi la consultazione dei singoli parlamenti nazionali, in particolare nei casi seguenti:

- i. nell'adozione di atti sovralegislativi (il che presupporrebbe l'indicazione di una gerarchia delle norme nei trattati), e/o
- ii. nel quadro degli attuali secondo e terzo pilastro, e/o
- iii. in talune procedure di designazione previste nel trattato CE, e/o
- iv. nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, in particolare quando l'Unione desidera adottare un atto senza tuttavia disporre di una competenza di attribuzione esplicita prevista nei trattati (questione dell'eventuale revisione dell'articolo 308 TCE, in modo da prevedere la consultazione obbligatoria dei parlamenti nazionali) ¹⁴.

C. Proposte che implicano modifiche nell'architettura istituzionale prevista dai trattati

27. Talune proposte sono intese ad associare direttamente e collettivamente i parlamenti nazionali al processo decisionale europeo, attraverso la creazione di un'istituzione autonoma con competenze proprie o una rappresentanza dei parlamenti nazionali in una nuova "camera" europea ¹⁵. Le principali proposte enunciate in appresso riguardano strutture diverse. In taluni casi, coesistono quattro componenti (per es.: Convenzione, in cui sono rappresentati i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione); in altri casi si ipotizza una sola componente (la rappresentanza collettiva dei parlamenti nazionali, (per es.: camera autonoma).

¹⁴ Alcuni di questi punti sono stati menzionati nella sessione della Convenzione del 15 e 16 aprile. Cfr. anche, in favore della modifica dell'articolo 308 TCE e della consultazione dei parlamenti nazionali, contributo dell'on. Dini (doc. CONV 32/02, pag. 4).

¹⁵ La questione dell'eventuale creazione di un meccanismo di controllo riguardante il rispetto del principio di sussidiarietà è stata sollevata da un certo numero di membri della Convenzione, nella sessione del 15 e 16 aprile 2002

i. Adozione del modello della Convenzione

28. Questa proposta mira a seguire una procedura diversa per la revisione dei trattati ed è stata formulata in seguito al successo riportato dalla Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali. Essa presenterebbe il vantaggio di associare i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo, i governi e la Commissione ai dibattiti approfonditi sulle modifiche dei trattati. In tal modo, la successiva ratifica di tali modifiche da parte dei parlamenti nazionali risulterebbe facilitata.

ii. Creazione di un congresso

29. Si tratterebbe di una Conferenza permanente dei parlamenti (Parlamento europeo e parlamenti nazionali) che si riunirebbe periodicamente, segnatamente per controllare il rispetto del principio di sussidiarietà, per esaminare annualmente "lo stato dell'Unione", così come per valutare modifiche dei trattati. Tale ipotesi ¹⁶ sembra prendere a modello la Conferenza dei Parlamenti tenutasi a Roma nel 1990, considerato che la risoluzione finale raccomandava la convocazione di altre conferenze ogni volta che un dibattito fosse stato necessario per esaminare questioni essenziali per i parlamenti nazionali.

iii. Rafforzamento del ruolo della COSAC

30. Come precisato sopra (punti 19 e 20), la COSAC non ha alcuna competenza formale, ma può sottoporre "contributi" alle istituzioni dell'Unione. Mettendo in questione l'efficacia dei suoi lavori (opinioni adottate all'unanimità e non vincolanti per i parlamenti nazionali), taluni propongono che essa si riunisca più di una volta e sia rafforzata, dotandola di un segretariato permanente per garantire meglio la continuità dei suoi lavori e sviluppare contatti regolari tra i rappresentanti delle commissioni parlamentari nazionali specializzate e quelle del Parlamento europeo. La COSAC (rafforzata) potrebbe altresì procedere a un controllo politico del rispetto del principio di sussidiarietà in relazione alle iniziative legislative della Commissione. Essa potrebbe essere consultata e presentare un parere al riguardo. Detto controllo potrebbe avvenire *ex ante* (a titolo preventivo) oppure *ex post*, cioè dopo l'adozione dell'atto ma prima che questo entri in vigore.

¹⁶ Avanzata da L. Jospin nel suo discorso del 28 maggio 2001.

iv. Creazione di una camera indipendente

31. Si tratterebbe di proporre una seconda assemblea a livello europeo, oltre al Parlamento europeo. Questa nuova camera si comporrebbe di rappresentanti dei parlamenti nazionali (ciascuno Stato sarebbe rappresentato dallo stesso numero di parlamentari nazionali o da un numero variabile in funzione della popolazione degli Stati). Secondo alcuni, essa non dovrebbe partecipare alla procedura legislativa comunitaria ordinaria, ma potrebbe essere competente per le materie che rientrano negli attuali secondo e terzo pilastro ¹⁷. Inoltre, dovrebbe anche esercitare un controllo *ex ante* sul rispetto del principio di sussidiarietà, esaminando a tal fine le proposte legislative della Commissione ¹⁸.
32. Per taluni, potrebbe anche essere una commissione composta di due o tre membri di ciascun parlamento nazionale, che formulerebbe un parere sul rispetto del principio di sussidiarietà e sulla competenza dell'Unione ad agire (controllo *ex ante*). Tali pareri sarebbero resi su richiesta (di uno Stato membro o delle istituzioni dell'Unione) o su iniziativa del suo presidente e non rimetterebbero in causa le competenze della Corte di giustizia in materia.¹⁹ Si potrebbe inoltre prendere in esame un controllo politico *ex post* (dopo l'adozione dell'atto).

v. Creazione di una seconda camera nel Parlamento europeo

33. Per taluni, il Parlamento europeo ²⁰ dovrebbe piuttosto comprendere una seconda camera che rappresenti i parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo diventerebbe così un organo bicamerale ²¹, in quanto comprenderebbe una camera alta (composta di rappresentanti dei

¹⁷ Questa proposta è stata nuovamente avanzata di recente dal senato francese : cfr. contributo scritto alla Convenzione del Sig. Haenel (CONV 12/02); in tale contributo, la proposta si giustifica in base ai seguenti fini :

- Meglio radicare l'Europa in ciascun paese;
- Associare in modo più armonioso "piccoli" e "grandi" Stati alla costruzione europea;
- Assicurare un migliore equilibrio nelle istituzioni e tra l'Unione e gli Stati membri, dedicando maggiore attenzione all'applicazione del principio di sussidiarietà.

¹⁸ Cfr. contributo del sig. Teufel, in cui propone la creazione di un comitato politico misto (doc. CONV/24/02, pag. 4).

¹⁹ Cfr. Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, luglio 2001.

²⁰ Proposta sviluppata da M. Fischer, discorso all'università di Humboldt di Berlino del 12 maggio 2000; discorso di Blair in Polonia del 6 ottobre 2000.

²¹ In Europa il bicameralismo può presentare una serie di differenze, sia nella composizione della seconda camera (membri eletti a scrutinio diretto/indiretto/membri designati/combinazione dei diversi sistemi), sia nel numero di membri e nella ripartizione degli stessi (stesso numero di membri per ciascuno Stato federato - p. es. senato americano - o numero proporzionale alla popolazione - p. es. *Bundesrat* tedesco).

In caso di scrutinio indiretto, possono esservi altre varianti : elezione da parte delle assemblee legislative degli Stati membri (p. es. *Bundesrat* austriaco), designazione effettuata dagli esecutivi (*Bundesrat* tedesco) o elezione da parte delle collettività locali (p. es. Francia).

parlamenti nazionali, con lo stesso numero di rappresentanti per ciascuno Stato²², o con un numero di rappresentanti che varia secondo la popolazione degli Stati) e una camera bassa (l'attuale PE). I rappresentanti dei parlamenti nazionali così designati eserciterebbero un doppio mandato, contemporaneamente nazionale ed europeo.

34. La Convenzione potrebbe ora esaminare le suddette proposte e analizzarne i vantaggi e gli inconvenienti, restando inteso che alcune si escludono a vicenda.

²² Cfr. discorso di Sampaio del 14 febbraio 2002 dinanzi al Parlamento scozzese.