



PARLAMENTO EUROPEO: LE RELAZIONI CON I PARLAMENTI NAZIONALI

Con il progredire dell'integrazione europea il ruolo dei Parlamenti nazionali è cambiato. Sono stati creati diversi strumenti di cooperazione tra il Parlamento europeo e le assemblee nazionali, al fine di istituire un autentico controllo democratico della legislazione europea a tutti i livelli. Questa tendenza è stata rafforzata dalle disposizioni introdotte dal trattato di Lisbona.

BASE GIURIDICA

Articolo 12 del trattato sull'Unione europea (TUE) e protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

OBIETTIVI

A. Il fondamento logico della cooperazione

Trasferendo a istituzioni comuni dotate di potere decisionale competenze fino ad allora detenute dagli Stati, l'integrazione europea racchiude in sé una diminuzione del ruolo dei parlamenti nazionali (PN) in quanto legislatori, autorità di bilancio e controllori degli esecutivi. Mentre il trasferimento di molte competenze dal livello nazionale a quello dell'Unione europea è stato all'inizio effettuato essenzialmente a vantaggio del Consiglio, il Parlamento europeo (PE) ha progressivamente acquisito il ruolo completo di un parlamento.

- I parlamenti nazionali hanno individuato in un controllo più efficace dell'attività europea dei rispettivi governi e in un avvicinamento al Parlamento europeo gli strumenti per aumentare la loro influenza sulla definizione delle politiche a livello dell'UE, garantendo nel contempo che l'Europa sia costruita in base a principi democratici.
- Dal canto suo, il Parlamento europeo ha generalmente ritenuto che rapporti di un certo peso con i parlamenti nazionali avrebbero contribuito a rafforzare la sua legittimità e ad avvicinare l'Europa ai cittadini.

B. L'evoluzione del contesto della cooperazione

Il ruolo dei parlamenti nazionali si è inizialmente indebolito con il progredire dell'integrazione europea: i poteri dell'UE si sono rafforzati e i suoi ambiti di competenza si sono ampliati, mentre le votazioni a maggioranza in seno al Consiglio sono diventate la norma e i poteri legislativi del Parlamento europeo sono aumentati.



Fino al 1979, tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sussistevano legami organici poiché i deputati al Parlamento europeo erano designati in seno agli stessi parlamenti nazionali. L'elezione del PE a suffragio diretto ha spezzato questi legami e per circa 10 anni non si sono più avute relazioni tra queste istituzioni. La necessità di ripristinarle è divenuta evidente a partire dal 1989, quando sono stati avviati i contatti e si è cercato di creare degli strumenti suscettibili di sostituire i legami organici che esistevano inizialmente. Il trattato di Maastricht vi ha contribuito dedicando a questo tema due «dichiarazioni» (13 e 14) che prevedono in particolare:

- il rispetto del ruolo dei parlamenti nazionali nel funzionamento dell'Unione europea (essi devono essere informati dai rispettivi governi delle proposte legislative dell'UE «in tempo utile» e tenere, se necessario, conferenze comuni);
- la cooperazione da sviluppare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, intensificando i contatti, scambiando informazioni, organizzando incontri regolari e concedendo agevolazioni reciproche.

Inoltre, i parlamenti nazionali hanno progressivamente acquisito un certo controllo sull'azione europea dei loro governi, sia come risultato di riforme costituzionali, sia nel quadro degli impegni di governo, sia attraverso modifiche dei propri metodi operativi e dell'interpretazione delle norme costituzionali nazionali da parte delle corti costituzionali di alcuni Stati membri. Le rispettive commissioni specializzate in affari europei hanno svolto un ruolo più incisivo in questa evoluzione, in cooperazione con il PE.

Il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al trattato di Amsterdam incoraggiava una maggiore partecipazione dei PN alle attività dell'UE e a tal fine prevedeva una trasmissione più rapida dei documenti di consultazione e delle proposte, affinché i parlamenti nazionali potessero esaminare tutta la documentazione prima della decisione del Consiglio. I parlamenti nazionali hanno svolto un ruolo importante durante le discussioni della Convenzione sul futuro dell'Europa (1.1.4), in cui sono stati anche al centro di uno degli 11 gruppi di lavoro. Nel maggio 2006, la Commissione ha convenuto di inviare ai parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione. Questo «dialogo politico» è diventato un obbligo giuridico per la Commissione con il trattato di Lisbona. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea garantisce altresì un più ampio diritto all'informazione per i parlamenti nazionali da parte delle istituzioni dell'Unione, con un obbligo di trasmettere tutti i progetti di atti legislativi nonché le domande di adesione all'Unione. Il trattato di Lisbona ha ulteriormente rafforzato il ruolo dei parlamenti nazionali coinvolgendoli nelle procedure di revisione dei trattati, nonché nei meccanismi di valutazione dell'attuazione delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Ha altresì formalizzato la cooperazione interparlamentare fra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, conformemente al protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione.

Il trattato di Lisbona ha inoltre notevolmente rafforzato il ruolo dei parlamenti nazionali nel quadro del processo legislativo dell'UE, introducendo un sistema di allarme preventivo (RAS), ossia un meccanismo che consente ai parlamenti nazionali di verificare il rispetto del principio di sussidiarietà in tutte le proposte legislative (protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Entro un termine



di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione della proposta legislativa, i parlamenti nazionali possono inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Le proposte legislative possono essere bloccate se viene raggiunto il consenso dalla maggioranza delle camere. La decisione definitiva spetta comunque all'autorità legislativa (Parlamento europeo e Consiglio) (1.2.2). Questo meccanismo è stato azionato tre volte dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona: nel mese di maggio 2012 nei confronti della proposta di regolamento del Consiglio relativa all'esercizio del diritto di attuare azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi («Monti II»)[¹], nell'ottobre 2013 riguardo alla proposta di regolamento che istituiva una Procura europea[²] e nel maggio 2016 in relazione alla [proposta di revisione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori](#)[³]. Il trattato contiene altresì nuovi articoli che chiariscono il ruolo dei parlamenti nazionali nel quadro della nuova struttura istituzionale dell'Unione europea (articoli 10 e 12 TUE).

Dall'inizio della crisi del debito sovrano dell'UE, nel marzo 2010, il ruolo dei parlamenti nazionali della zona euro nella ratifica o nella modifica di pacchetti di salvataggio ha sottolineato l'importanza di una stretta collaborazione e di uno scambio permanente di informazioni tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. L'articolo 13 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, entrato in vigore nel gennaio 2013, prevede una specifica cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo per l'esercizio del controllo parlamentare in materia di governance economica e finanziaria.

RISULTATI OTTENUTI: STRUMENTI DI COOPERAZIONE

A. Conferenze dei presidenti delle assemblee parlamentari dell'Unione europea

Prendendo le mosse da incontri organizzati nel 1963 e nel 1973, tali conferenze sono state formalmente introdotte a partire dal 1981. Esse riuniscono i presidenti dei parlamenti nazionali e il Presidente del Parlamento europeo e, inizialmente, si tenevano ogni due anni. Sono preparate da riunioni dei segretari generali e costituiscono la sede in cui si trattano, in modo approfondito, questioni inerenti alla cooperazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Negli ultimi anni, i presidenti si sono riuniti ogni anno. Sin dal 1995 il Parlamento europeo mantiene stretti rapporti con i parlamenti dei paesi associati e dei paesi candidati all'adesione. Nel corso di regolari incontri, i presidenti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali dei suddetti paesi affrontano tematiche relative alle strategie di adesione e ad altre questioni di attualità.

[1]Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (COM(2012)0130).

[2]Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534).

[3]Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (COM(2016)0128).



B. Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare

La «grande conferenza» di Vienna, tenutasi nel 1977, ha istituito il Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare (CERDP). Il Centro è una rete di servizi di documentazione e ricerca che cooperano strettamente per agevolare l'accesso all'informazione (ivi comprese le banche dati nazionali ed europee) e coordinano la ricerca in modo tale da evitare doppioni. Esso accentra la ricerca, diffonde i risultati e ha creato un sito web destinato a migliorare lo scambio di informazioni. Il suo annuario facilita i contatti tra i vari servizi di ricerca delle assemblee che ne fanno parte. La direzione del Centro è gestita congiuntamente dal Parlamento europeo e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Il Centro include i parlamenti degli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa e i suoi servizi possono essere utilizzati anche dai parlamenti degli Stati che godono dello status di osservatore nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

C. Conferenza dei parlamenti della Comunità

L'idea di tale conferenza si è concretizzata a Roma nel 1990 sotto il nome di «Assise europee». Incentrate sul tema «L'avvenire della Comunità: le implicazioni per la CE e gli Stati membri delle proposte relative all'Unione economica e monetaria e all'Unione politica e, più in particolare, il ruolo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo», esse hanno accolto 258 partecipanti, di cui 173 dei parlamenti nazionali e 85 del Parlamento europeo. Quest'iniziativa non è proseguita.

D. Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC)

Proposta all'origine dal presidente dell'Assemblea nazionale francese, la conferenza riunisce ogni sei mesi, dal 1989, gli organi dei parlamenti nazionali specializzati in affari europei e i deputati al Parlamento europeo. In occasione di tali incontri ogni parlamento è rappresentato da sei deputati. Convocata dal parlamento del paese che detiene la presidenza dell'Unione e preparata congiuntamente dal Parlamento europeo e dai parlamenti della Troika, ogni conferenza tratta i temi più importanti relativi all'integrazione europea. La COSAC non è un organo decisionale, ma un organo consultivo e di coordinamento parlamentare che adotta decisioni per consenso. Il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea stabilisce esplicitamente che la COSAC può sottoporre qualsiasi contributo ritenuto opportuno all'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea. Cionondimeno, i contributi presentati dalla COSAC non vincolano assolutamente i parlamenti nazionali né pregiudicano le loro posizioni.

E. Riunioni parlamentari congiunte

Dopo l'esperienza della Convenzione europea, sia i deputati al Parlamento europeo che i parlamentari nazionali hanno ritenuto utile instaurare uno strumento di cooperazione politica permanente che consenta di trattare temi specifici. Pertanto, dal 2005, i deputati europei e nazionali si riuniscono nel quadro di riunioni parlamentari congiunte intese ad affrontare le questioni di maggiore rilevanza che interessano i parlamenti nel contesto del processo decisionale dell'Unione e di rafforzamento delle istituzioni dell'UE.



F. Altri strumenti di cooperazione

La maggior parte delle commissioni permanenti del PE si concerta con le omologhe a livello nazionale in occasione di riunioni bilaterali o multilaterali e visite di presidenti o di relatori.

I contatti tra gruppi politici del Parlamento europeo e gruppi corrispondenti dei parlamenti nazionali si sono sviluppati in modo diversificato a seconda dei paesi o dei partiti interessati.

La cooperazione amministrativa si svolge sotto forma di tirocini presso il Parlamento europeo e di scambi di funzionari. Gli uffici della maggior parte dei rappresentanti dei parlamenti nazionali si trovano nella sede del Parlamento europeo che ospita la direzione delle Relazioni con i Parlamenti nazionali. I reciproci scambi di informazioni sui lavori parlamentari, in particolare legislativi, assumono un'importanza sempre maggiore ed utilizzano le moderne tecnologie d'informazione come la rete IPEX, basata su Internet, sostenuta da una piattaforma elettronica di scambio di dati e di comunicazione (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=IT>).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il 19 aprile 2018, il PE ha approvato una [risoluzione sull'attuazione delle disposizioni del trattato inerenti ai parlamenti nazionali](#)^[4], in cui si sottolinea che i parlamenti nazionali migliorano il buon funzionamento costituzionale dell'Unione europea e vi contribuiscono attivamente, garantendo pertanto un maggior pluralismo e una legittimazione democratica. Riconosce altresì che la responsabilità dei governi nazionali nei confronti dei parlamenti nazionali rimane «l'elemento chiave del ruolo delle camere parlamentari nazionali nell'Unione europea». Ricordando nel contempo che il sistema di allarme preventivo è stato raramente utilizzato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ritiene che tale sistema possa essere riformato nell'attuale quadro del trattato. A tale riguardo, invita la Commissione a istituire un «termine tecnico di notifica» per concedere più tempo tra la data di ricevimento dei progetti di atti legislativi da parte dei parlamentari nazionali e la data di inizio del periodo di otto settimane. Il Parlamento europeo sostiene inoltre la possibilità in virtù della quale i parlamenti nazionali possono presentare proposte costruttive alla Commissione allo scopo di influenzare positivamente il dibattito europeo e il potere d'iniziativa della Commissione. Propone infine una serie di suggerimenti volti a rafforzare gli strumenti di cooperazione esistenti tra il PE e i parlamenti nazionali.

Eeva Pavy
02/2020

[4] Risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2018 sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali ([2016/2149\(INI\)](#)) ([P8_TA\(2018\)0186](#)).

