



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0255/2014

27.3.2014

RELAZIONE

sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali
(2013/2185(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Carlo Casini

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	12
VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE	15
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	16

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali (2013/2185(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato sull'Unione europea (TUE), e in particolare il suo preambolo, l'articolo 4, paragrafo 3 (leale cooperazione fra Unione e Stati membri), l'articolo 5 (attribuzione delle competenze e sussidiarietà), l'articolo 10, paragrafi 1 (democrazia rappresentativa) e 2 (rappresentanza dei cittadini europei) e l'articolo 12 (ruolo dei parlamenti nazionali),
- visti il protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, in particolare il preambolo e il titolo II sulla cooperazione interparlamentare, e il protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegati al trattato di Lisbona,
- viste le sue risoluzioni del 12 giugno 1997 concernente le relazioni fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali¹, del 7 febbraio 2002 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea², e del 7 maggio 2009 sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona³,
- vista la sua risoluzione del 4 febbraio 2014 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità ("Legiferare meglio" – 19^a relazione riguardante l'anno 2011)⁴,
- viste le raccomandazioni finali, del 20 dicembre 2011, del gruppo di orientamento sui parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona,
- viste le relazioni annuali della Commissione sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali, in particolare quella del 2012 (COM(2013)0565),
- viste le conclusioni delle Conferenze dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona⁵, in particolare quella di Varsavia del 2012 e quella di Nicosia del 2013,
- visti i contributi e le conclusioni delle riunioni della Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione (COSAC), nonché le sue relazioni semestrali, a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona⁶, in particolare la L a Vilnius nel 2013,

¹ Testi approvati, T4-0319/1997.

² GU C 284 E del 21.11.2002, pag. 322.

³ GU C 212 E del 5.8.2010, pag. 94.

⁴ Testi approvati, P7_TA(2014)0061.

⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>

⁶ <http://www.cosac.eu/>

- visto il XX rapporto semestrale della COSAC nella parte relativa alla legittimità democratica dell'UE e il ruolo dei parlamenti nazionali, nonché sul dialogo politico e sulle elezioni europee del 2014,
 - visto il contributo venuto da parte dei parlamenti nazionali nel corso della COSAC dei presidenti, organizzata dal parlamento greco ad Atene il 26 e 27 gennaio 2014,
 - viste le linee guida sulla cooperazione interparlamentare, adottate dalla Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea a Lisbona il 21 luglio 2008,
 - visti le conclusioni delle Conferenze interparlamentari, sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e di difesa comune (PESD) del 9-10 settembre 2012 a Paphos (Cipro), del 24-26 marzo 2013 a Dublino (Irlanda) e del 4-6 settembre 2013 a Vilnius (Lituania), e il contributo della Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria dell'UE prevista dall'articolo 13 del trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governane economica e monetaria (TSCG) del 16-17 ottobre a Vilnius (Lituania),
 - viste le sue risoluzioni del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'UE¹, nonché sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali²,
 - vista la relazione dal titolo: "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", presentata il 5 dicembre 2012 dai presidenti Van Rompuy, Juncker, Barroso e Draghi,
 - viste le conclusioni dei Consigli europei del 13 e 14 dicembre 2012, del 24 e 25 ottobre 2013 nonché del 19 e 20 dicembre 2013,
 - visto l'articolo 130 del suo regolamento,
 - vista la sua risoluzione del 13 marzo 2014 sull'applicazione del trattato di Lisbona per quanto riguarda il Parlamento europeo³,
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A7-0255/2014),
- A. considerando che l'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea è definito dal TUE una tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta avviato con l'istituzione delle Comunità europee;
- B. considerando che, in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati e che gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione;

¹ Testi approvati, P7_TA(2013)0598.

² Testi approvati, P7_TA(2013)0599.

³ Testi approvati, P7_TA(2014)0249.

- C. considerando che l'articolo 12 TUE con riferimento alle attività dei parlamenti nazionali rafforza il principio di leale collaborazione stabilendo che la loro vocazione è quella di contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione;
- D. considerando che il principio di attribuzione definisce le competenze dell'Unione, il cui esercizio si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e che tutte le istituzioni dell'UE, di concerto con i parlamenti nazionali, vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà degli atti legislativi;
- E. considerando che la legittimità e la responsabilità democratica devono essere garantite a tutti i livelli in cui sono adottate e attuate le decisioni, nonché nelle interazioni reciproche tra tali livelli;
- F. considerando che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e su una doppia legittimità democratica derivante dal Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini, e dagli Stati membri rappresentati nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini;
- G. considerando che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono, ciascuno nel proprio ambito, i pilastri della doppia legittimazione democratica europea: il primo in quanto istituzione in cui i cittadini sono direttamente rappresentati a livello di Unione e i secondi in quanto istituzioni nazionali verso cui sono direttamente responsabili i rispettivi governi rappresentati nel Consiglio;
- H. considerando quindi che i parlamenti nazionali non costituiscono una "terza camera" del sistema legislativo dell'UE, ma hanno piuttosto la funzione di garantire che la seconda camera dell'Unione, ossia il Consiglio, sia chiamata a rispondere del suo operato;
- I. considerando che i poteri dei parlamenti nazionali nell'ambito del controllo di sussidiarietà sono utilizzati dalla maggior parte dei parlamenti nazionali per lo più come strumento di "dialogo politico" con le istituzioni europee;
- J. considerando che è pertanto appropriato accettare questo approccio costruttivo dei parlamenti nazionali, che si esprime attraverso la comunicazione di tali contributi;
- K. considerando che i parlamenti nazionali dovrebbero sviluppare strutture correlate all'UE forti e coerenti nell'intento di rafforzare i legami con le istituzioni europee e acquisire ulteriori competenze in materia di affari europei;
- L. considerando che, nell'attuale fase d'integrazione europea, i parlamenti nazionali hanno un ruolo specifico e speciale, consistente nel "consolidare" la coscienza europea all'interno degli Stati membri e nell'avvicinare i cittadini all'Europa;
- M. considerando che la cooperazione interparlamentare ha lo scopo essenziale di sospingere il cammino dell'integrazione europea attraverso lo scambio delle informazioni, l'approfondimento comune dei problemi, l'arricchimento reciproco della riflessione e la facilitazione del trasferimento negli ordinamenti interni del diritto europeo;

- N. considerando che la COSAC, a fronte della creazione della Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e della Conferenza interparlamentare sulla governance economica, nonché del consolidamento del ruolo degli incontri interparlamentari di commissione quale canale privilegiato per la cooperazione, dovrebbe continuare a essere il forum preposto allo scambio regolare di opinioni, informazioni e migliori prassi sugli aspetti pratici del controllo parlamentare, concentrandosi in particolare sull'esame dello stato generale del processo di integrazione;
- O. considerando che il "dialogo politico", in particolare quello rafforzato nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento ex ante delle politiche economiche, instaurato dalla Commissione europea con i parlamenti nazionali, ha bisogno di un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo, soprattutto in vista dell'interdipendenza tra le decisioni del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali;
- P. considerando che finora la procedura del "cartellino giallo" è stata attivata in due occasioni, ossia in relazione alla proposta Monti II e alla proposta sulla procura europea;
- Q. considerando le modifiche apportate al regolamento del Parlamento per tenere conto delle disposizioni del trattato di Lisbona circa il ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE;
- R. considerando che è opportuno tenere conto del ruolo attualmente svolto dalla Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea nell'ambito della cooperazione interparlamentare;
- S. considerando che, a quasi cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona e in vista di una futura Convenzione, nuove sfide impongono di sviluppare costantemente le relazioni fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali; che ciò impone una riflessione sull'esperienza tratta dalle diverse forme di cooperazione fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, al fine di attribuire una sempre maggiore legittimità democratica al processo d'integrazione europeo e di assicurare che il controllo democratico avvenga al momento opportuno e al livello in cui le decisioni sono adottate e attuate, garantendo l'adeguata informazione di tutti gli attori del processo legislativo;
- T. considerando che tale riflessione dovrebbe avere luogo dopo le prossime elezioni europee, in stretta cooperazione con i parlamenti nazionali;
- I. Il ruolo dei parlamenti nazionali riguardo alla legittimità democratica dell'Unione europea**
1. si compiace che le disposizioni dei trattati prevedano per i parlamenti nazionali una serie di diritti e di doveri per permettere loro di contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione; è del parere che tali diritti e doveri riguardino:
- a) la partecipazione attiva agli affari europei (potere di ratifica dei trattati, partecipazione alla Convenzione di cui all'articolo 48 TUE, controllo dei governi nazionali, controllo di sussidiarietà, eccezionale possibilità di opposizione, trasferimento del diritto europeo nelle normative interne);

- b) il dialogo politico (cooperazione interparlamentare, scambio di informazioni reciproco con le istituzioni europee, in particolare con il Parlamento europeo);
2. rileva che la doppia legittimità democratica – Unione dei cittadini e degli Stati membri – si esercita a livello europeo nel settore legislativo mediante la partecipazione del Parlamento europeo e del Consiglio; ritiene opportuno, affinché gli Stati membri siano rappresentati nella loro dimensione unitaria e democratica, che la posizione dei governi in seno al Consiglio tenga debitamente conto dell'orientamento dei parlamenti nazionali, così da rafforzare la natura democratica del Consiglio;
 3. sottolinea che una legittimità e una responsabilità autentiche devono essere garantite a livello nazionale e unionale rispettivamente dai parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo; rammenta il principio, enunciato nelle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del dicembre 2012, secondo cui "in tutto il processo l'obiettivo generale resta quello di assicurare la legittimità e la responsabilità democratiche al livello in cui sono prese e attuate le decisioni";
 4. elogia le misure adottate dai parlamenti nazionali affinché questi:
 - a) migliorino in una prospettiva di convergenza i meccanismi di indirizzo e di controllo;
 - b) esercitino un ruolo di orientamento preventivo con riguardo al lavoro dei ministri e dei governi nazionali in seno al Consiglio e al Consiglio europeo, secondo il quadro costituzionale nazionale;
 - c) abbiano un controllo sulle posizioni tenute dai ministri e dai governi nazionali in seno al Consiglio e al Consiglio europeo, secondo il quadro costituzionale nazionale;
 - d) svolgano un ruolo di orientamento e controllo efficace in merito alla corretta esecuzione delle direttive e dei regolamenti;
 - e) incoraggino il Consiglio ad accrescere la trasparenza delle sue deliberazioni sugli atti legislativi, in particolare nella fase preparatoria del processo legislativo, così da ridurre l'asimmetria in termini di informazione tra il Parlamento europeo e il Consiglio;
 - f) valutino le relazioni tra le commissioni del Parlamento europeo e quelle dei parlamenti nazionali;
 5. riconosce il ruolo svolto dalle commissioni del Parlamento europeo e da quelle dei parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'UE;
 6. deplora quindi la mancanza di trasparenza delle deliberazioni del Consiglio in sede legislativa e l'asimmetria informativa tra Parlamento europeo e Consiglio; chiede al Consiglio di adeguare i suoi livelli di trasparenza a quelli garantiti dal Parlamento europeo, in particolare nelle fasi preparatorie del processo legislativo;
 7. ritiene che la mancanza di trasparenza delle deliberazioni del Consiglio, in particolare in sede legislativa, renda difficile una reale assunzione di responsabilità del governo nei

confronti della rispettiva assemblea nazionale;

8. constata che fino ad oggi, nel controllo del principio di sussidiarietà, le soglie di cui all'articolo 7, paragrafo 3, del protocollo n. 2 sono state raggiunte due volte; rammenta che il fine del meccanismo di allerta precoce non è il blocco del processo decisionale europeo, bensì il miglioramento della legislazione dell'Unione assicurando, in particolare, che l'UE agisca nei limiti delle sue competenze;
9. ritiene pertanto che la vigilanza sul principio di sussidiarietà, da parte dei parlamenti nazionali e delle istituzioni UE, non rappresenti un limite indebito, ma un meccanismo atto a garantire le competenze dei parlamenti nazionali, dal momento che contribuisce a modulare le forme e i contenuti di un'adeguata azione legislativa europea;
10. ritiene che il meccanismo di allerta precoce debba essere pensato e utilizzato come uno degli strumenti di efficace collaborazione tra istituzioni europee e istituzioni nazionali;
11. si compiace che nella prassi tale meccanismo sia utilizzato anche come sistema di interlocuzione e di dialogo cooperativo tra i diversi livelli istituzionali del sistema multilivello europeo;
12. ritiene che i pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali debbano essere tenuti in conto dalle istituzioni anche al fine di comprendere ciò che l'Unione deve fare al fine di conseguire meglio gli obiettivi dell'azione legislativa prevista e chiede alla Commissione di essere celere e circostanziata nel rispondere ai pareri motivati e ai contributi dei parlamenti nazionali;

II. Le relazioni interparlamentari nel contesto della progressiva integrazione europea

13. ribadisce che la cooperazione interparlamentare in ambito europeo non si sostituisce al normale controllo parlamentare che il Parlamento europeo esercita nell'ambito delle competenze conferitegli dai trattati e che i parlamenti nazionali esercitano sui rispettivi governi sugli affari europei; ritiene che essa abbia l'obiettivo di:
 - a) favorire lo scambio di informazioni e di buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, con l'obiettivo di rafforzare il controllo, il contributo e l'esame dei parlamenti a tutti i livelli, senza pregiudizio delle rispettive competenze;
 - b) garantire l'esercizio effettivo delle competenze parlamentari nelle materie dell'UE;
 - c) promuovere una dimensione parlamentare e politica autenticamente europea;
14. considera le riunioni interparlamentari "punti di congiunzione" tra le politiche europee e la politica nazionale che facilitano la loro proficua osmosi; ritiene che esse abbiano in particolare il fine di consentire ai parlamenti nazionali di tenere conto, nei dibattiti nazionali, della prospettiva europea e al parlamento europeo di tenere conto, nel dibattito europeo, delle prospettive nazionali;
15. sottolinea che l'innovativo sistema interparlamentare europeo in fieri deve rispondere a un approccio basato sul consenso conformemente al titolo II, articolo 9, del protocollo n.

l allegato al trattato di Lisbona, a norma del quale il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme per consenso l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare in seno all'Unione, sebbene qualsiasi tentativo di definire un quadro comune per la cooperazione interparlamentare sia prematuro;

16. si compiace per le azioni intraprese dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, conformemente alle raccomandazioni del gruppo di orientamento sulle relazioni con i parlamenti nazionali, in vista di intensificare la cooperazione tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, segnatamente la pianificazione e l'aumento del numero delle riunioni interparlamentari di commissione (50 dal 2010), la trasmissione ai deputati dei parlamenti nazionali e agli organi politici interessati dei contributi (pareri motivati e contributi), l'introduzione di videoconferenze, la promozione di visite bilaterali, i miglioramenti tecnici apportati al sistema europeo di scambio interparlamentare di informazioni (IPEX), l'aumento del numero di progetti di collaborazione nel quadro del Centro europeo di ricerca e di documentazione parlamentare (ECPRD), le visite di funzionari amministrativi e gli scambi di informazioni e di buone prassi; ritiene che tali azioni contribuiscano a rendere le relazioni interparlamentari più efficaci e meglio mirate, favorendo nel contempo la democratizzazione parlamentare;
17. sottolinea che le riunioni interparlamentari devono essere organizzate in stretta collaborazione con i parlamenti nazionali in modo da aumentarne l'efficacia e la qualità; raccomanda pertanto di includere i parlamenti nazionali il prima possibile nell'elaborazione dell'ordine del giorno delle riunioni interparlamentari;
18. ritiene che lo sviluppo delle riunioni interparlamentari dovrebbe essere basato su modalità pratiche che tengano conto delle specificità di ciascun tipo di riunione;
19. auspica, al fine di evitare duplicazioni, ridurre i costi e aumentare l'efficacia delle riunioni e conferenze interparlamentari, un maggior coordinamento, interno ed esterno, tra il programma proposto dal parlamento dello Stato membro che esercita la presidenza di turno del Consiglio e il programma di lavoro delle singole commissioni del Parlamento europeo;
20. prende atto del ruolo della Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea nella cooperazione interparlamentare;
21. plaude all'efficacia delle riunioni interparlamentari di commissione e auspica un rafforzamento della cooperazione su questioni legislative specifiche a livello di relatori;
22. si compiace delle efficaci riunioni organizzate tra i gruppi politici e i partiti politici europei nel quadro della cooperazione interparlamentare nell'UE; invita a fornire ulteriore sostegno a queste riunioni quale strumento efficace per sviluppare una reale coscienza politica europea;
23. è del parere che, anche alla luce delle nuove conferenze interparlamentari sulla PESC/PSDC e sulla governance economica, la COSAC potrebbe costituire la sede in cui discutere lo stato generale del processo di integrazione;
24. si compiace del ruolo svolto dalla piattaforma IPEX, soprattutto come strumento di

scambio d'informazioni riguardanti le procedure di controllo parlamentare, pur nella difficoltà rappresentata talvolta dal problema linguistico; auspica, al fine di ottimizzare il "dialogo" tra parlamenti, una particolare attenzione dei parlamenti nazionali al principio del multilinguismo;

25. sottolinea che la cooperazione interparlamentare deve essere aperta e inclusiva ed esprime preoccupazione per l'organizzazione unilaterale di riunioni interparlamentari ristrette che escludono alcuni parlamenti e che puntano all'aggregazione di posizioni in chiave non cooperativa rispetto alle attività dell'UE;
26. constata che il "dialogo politico" (o "Iniziativa Barroso", avviata nel 2006) e il meccanismo di allerta precoce sono "due facce della stessa medaglia"; prende atto dello sviluppo di un ampio spettro di relazioni tra i parlamenti nazionali e la Commissione europea e della creazione di un "dialogo politico rafforzato" nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento ex ante delle politiche economiche;

III. Sviluppi e proposte

27. propone di mettere a punto un'intesa tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, che potrebbe costituire la base di una cooperazione efficiente in attuazione dell'articolo 9 del protocollo n. 1 del trattato di Lisbona e dell'articolo 130 del regolamento del Parlamento;
28. auspica che nel quadro della cooperazione interparlamentare in seno all'Unione abbiano luogo riunioni tematiche regolari ed efficaci dei gruppi politici e dei partiti politici europei;
29. sottolinea che la cooperazione interparlamentare deve sempre mirare a riunire opportunamente "le persone giuste al momento giusto attorno al tema giusto" al fine di consentire che la decisione, nei rispettivi ambiti di competenza, sia arricchita dal valore aggiunto apportato da un vero dialogo e da un appropriato confronto;
30. ritiene che la COSAC dovrebbe continuare a essere il forum preposto allo scambio regolare di opinioni, informazioni e migliori prassi sugli aspetti pratici del controllo parlamentare;
31. propone che la COSAC proceda a un esame dettagliato dei problemi che i parlamenti nazionali incontrano nell'esercizio delle prerogative riconosciute loro dal trattato di Lisbona; ricorda che le attività del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali in seno alla COSAC dovrebbero essere complementari;
32. ricorda che, quanto alla conferenza sulla governance economica che si basa sull'articolo 13 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance, l'accordo raggiunto in occasione della Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE tenutasi a Nicosia nell'aprile 2013 prevede una serie di modalità e stabilisce che il loro riesame dovrà essere completato nel 2015 nell'ambito della Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE in programma a Roma; ritiene dunque prematura qualsiasi procedura finalizzata all'adozione di modalità pratiche per la conferenza sulla governance economica prima di tale riesame e reputa che andrebbe pertanto evitata;

33. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

L'intenzione di questa relazione è di suscitare un'attenzione particolare su un aspetto decisivo nel cammino verso una maggiore integrazione dell'UE. C'è infatti un'esigenza di rinnovare il collegamento tra i cittadini e l'Europa: che cosa possono fare le istituzioni a questo riguardo? Tra le istituzioni europee sono da collocare anche i parlamenti degli Stati membri dell'UE. In effetti, essi fanno parte di un "sistema parlamentare europeo". Si potrebbe addirittura sostenere che essi non sono soltanto organi del loro Stato, ma anche dell'UE. Infatti, il loro compito è di rendere pienamente democratica quella che può considerarsi la seconda camera dell'UE, cioè il Consiglio, e anche di "avvicinare i cittadini all'Europa".

Il Parlamento europeo (PE) ha dedicato molta attenzione al ruolo dei parlamenti nazionali (PN) con lo scopo di dare una risposta alla tesi dell'esistenza di un "deficit democratico" nell'UE e di trovare validi alleati nella costruzione di una coscienza europea. Pochi giorni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona è stato costituito un Gruppo di orientamento sulle relazioni con i PN. In precedenza, per tre volte il PE si era occupato dell'argomento, nel 1997 con la relazione Neyts-Uyttebroeck, nel 2002 con la relazione Napolitano e nel 2009 con la relazione Brok. Sul ruolo dei PN si sono soffermate molte riunioni della COSAC in questa legislatura e il questionario predisposto per il 21° rapporto semestrale da presentare alla prossima COSAC di giugno ad Atene ha un capitolo dedicato proprio alla cooperazione tra PN e PE.

In questa vasta riflessione sulle relazioni tra PE e PN questa relazione s'inserisce in un momento di crisi e di sfiducia dei cittadini verso l'Europa cosicché appare urgente l'ulteriore "europeizzazione dei PN".

In sostanza occorre chiedersi in che misura è attuato il trattato di Lisbona riguardo al ruolo dei PN, che cosa vi sia da correggere o da integrare e, soprattutto, come si dovrebbero inquadrare i PN nel concerto delle istituzioni europee.

L'idea di "un sistema parlamentare europeo" sembra sostenibile in base alle prime parole dell'articolo 12 TUE secondo cui "*i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*". Anche nel protocollo n. 1 la funzione dei PN è pensata come qualcosa di attivo in ordine alla integrazione europea, tant'è vero che le parti contraenti manifestano l'obiettivo di "*incoraggiare una maggiore partecipazione dei PN alle attività dell'UE*". Naturalmente l'inquadramento del ruolo dei PN dipende molto dall'idea che si ha dell'integrazione europea. Se, come dice l'articolo 1 TUE, la situazione normativa attuale dell'UE non descrive un traguardo raggiunto, ma soltanto una "tappa" di un cammino in corso, la percezione del ruolo attivo dei PN deve essere intesa come contributo a un cammino verso "*un'unione sempre più stretta dei popoli d'Europa*" (articolo 1 TUE) e se la costruzione dell'Unione è intesa come un grandioso progetto politico indispensabile per "*promuovere la pace, i valori e il benessere dei popoli*" (articolo 3 TUE) allora non è fuori luogo parlare di una dimensione europea necessaria di ogni attività parlamentare e il rapporto tra PE e PN non può essere di competizione o contrapposizione, ma di collaborazione.

Nella celebre sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 30 giugno 2009, che ha aperto la strada alla ratifica del trattato di Lisbona da parte della Germania, si legge che gli Stati restano "*i signori dei trattati*". È un'affermazione logica, ma, se la dimensione europea è una

caratteristica necessaria dei PN, si capisce che la loro partecipazione alla sovranità degli Stati riguardo ai passi da compiere verso l'integrazione mediante nuovi trattati implichi un coinvolgimento che va al di là del non mutato potere di intervento nella ratifica. Da ciò deriva la partecipazione dei PN alla convenzione di cui all'articolo 48 TUE e il loro diritto a una specifica preventiva informazione circa ogni richiesta di allargamento dell'Unione.

Pare però che questi aggiustamenti degli originari poteri dei PN in quanto organi statali, richiamati dalle lettere d) ed e) dell'articolo 12 TUE, non li trasformino in organi "*latu sensu*" delle strutture europee. Viceversa il preambolo del protocollo n. 1 individua bene due categorie di compiti dei PN all'interno della struttura dell'UE: il controllo verso i governi nazionali e l'apporto consultivo.

La verifica di se e come il primo aspetto si attui è di straordinaria importanza per la concezione che vede già presente nell'UE una sorta di bicameralismo: al PE quale rappresentante dei popoli si affianca il Consiglio quale rappresentante collegiale degli Stati. Ma, affinché gli Stati siano rappresentati nella loro dimensione unitaria e democratica, è necessario che la posizione dei governi rifletta l'orientamento dei parlamenti. Questi dovrebbero, quindi, interloquire con i rispettivi ministri prima e dopo la riunione di ogni Consiglio. Una tale attività non è soltanto un'esigenza interna a singoli Stati, ma è una dimensione autenticamente europea. Va dunque ribadito con forza che i PN non costituiscono una terza camera nella struttura costituzionale europea, ma sono gli organismi che rendono democratica la seconda camera, cioè il Consiglio.

Tuttavia, un potere di volizione autonomo, produttivo immediatamente di effetti giuridici sembrerebbe, invece, attribuito ai PN nel controllo di sussidiarietà. Ma si può interpretare un tale controllo non come uno strumento di freno e di blocco, pur con i molti limiti descritti nel protocollo n. 2, ma piuttosto come un'occasione di collaborazione promozionale e attiva, sia pure sul piano della consulenza e non della deliberazione. A ben guardare, infatti, la sussidiarietà è la ragione dell'UE, non un limite. L'UE esiste perché gli Stati da soli non possono realizzare gli obiettivi di pace e di prosperità indicati dall'articolo 2 TUE. Perciò i vari "pareri motivati" dovrebbero essere forse intesi non come indicazione negativa di ciò che l'UE non deve fare, ma piuttosto come il suggerimento positivo di ciò che essa deve fare.

Nell'ambito di ciò che si è chiamato "funzione di consulenza", ma che forse può essere meglio definito come "dialogo politico", il rapporto tra PE e PN è particolarmente intenso e deve forse trovare una sua regolamentazione più precisa, strutturata in una logica non certo di sostituzione o integrazione decisionale, ma piuttosto di valore aggiunto nell'attività politica e legislativa del PE. È il tema della cooperazione interparlamentare, disciplinato dalla lettera f) dell'articolo 12 e, più dettagliatamente, dal protocollo n. 1, segnatamente agli articoli 9 e 10.

Il numero delle conferenze interparlamentari è andato progressivamente crescendo, sia a livello delle riunioni generali, sia a livello di commissioni. La novità più importante è stata l'inizio di incontri regolari nel campo della politica estera e di sicurezza comune e nel campo della governance economica e finanziaria in attuazione dell'articolo 13 del TSGC (c.d. *Fiscal compact*), mentre è stata già messa in cantiere l'idea di una conferenza interparlamentare sistematica per quanto riguarda il controllo di Europol.

Tale proliferazione d'incontri propone il problema di una semplificazione per evitare

sovrapposizioni e quello della concretezza dei risultati. È giusto, poi, capire se e quale sia la residua funzione della COSAC. Sembrano preferibili gli incontri che hanno un oggetto specifico. Essi sono sempre utili nella misura in cui consentono una reciproca conoscenza tra legislatori e lo scambio di esperienze su buone pratiche parlamentari. Ma una cooperazione efficace, quale richiesta dall'articolo 2 del protocollo n. 1, esige molto di più. Si tratta di formulare pareri su progetti legislativi specifici o su precise scelte politiche, sicché gli incontri di commissione appaiono preferibili. Il loro valore aggiunto, in termini di democrazia, consente una maggiore ampiezza e profondità nella riflessione pre-legislativa.

L'articolo 9 del protocollo n. 1 allegato al TUE suggerisce un "accordo interistituzionale" per regolare questa materia e l'articolo 130 del regolamento del PE, appositamente modificato, lo prevede espressamente. È questa un'indicazione del trattato di Lisbona ancora non attuata, di cui dovrà occuparsi la prossima legislatura.

Il prossimo rapporto semestrale che sarà presentato alla COSAC di giugno metterà a tema l'avvenire della COSAC. Le conferenze sulla PESC/PSDC e sulla governance economica e finanziaria stanno dando buoni risultati, ma sarebbe un errore immaginare che ne derivi uno svuotamento di funzioni della COSAC. Se l'UE attuale non è un traguardo raggiunto, ma una tappa verso l'integrazione, allora ci vuole un progettista che periodicamente verifichi lo stato di avanzamento dei lavori. La COSAC dovrebbe essere pensata come il luogo in cui si sviluppa il discorso sullo stato dell'Unione.

È opportuno anche capire il significato della notevole intensificazione e istituzionalizzazione di messaggi informativi tra PE e PN. Evidentemente la reciproca informazione mette in condizione i PN di fornire al PE valutazioni più fondate e il PE di adottare decisioni ampiamente condivise, sicché dovrebbe essere più semplice anche per i PN trasferire rapidamente ed efficacemente le normative europee in diritto interno. Ma ritenendo che la intensa rete informativa abbia anche il compito di rendere permanente il "il pensare europeo" in qualsiasi attività dei PN. Si può parlare di una sorta di "sussidiarietà rovesciata": la formazione di una coscienza europea può essere realizzata molto meglio dai PN che non dal PE. All'avvicinarsi delle prossime elezioni europee, che potrebbero essere decisive per il futuro dell'UE, ciò che dicono i politici nazionali ai loro popoli gioca un ruolo di primo piano. In tale contesto ha grande importanza la formazione di partiti politici veramente europei.

VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE

Favorevoli: 13	ALDE : Andrew Duff, Stanimir Ilchev PPE : Zdravka Bušić, Carlo Casini, Marietta Giannakou, Constance Le Grip, Andrej Plenković, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, Rainer Wieland Verts/ALE : Gerald Häfner, Indrek Tarand
Contrari: 4	ECR : Ashley Fox, Daniel Hannan EFD : Morten Messerschmidt NI : Andrew Henry William Brons
Astenuti : 7	GUE/NGL : Helmut Scholz S&D : Marino Baldini, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, David Martin, Sandra Petrović Jakovina, Luis Yáñez-Barnuevo García

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	18.3.2014
Esito della votazione finale	+ : 13 - : 4 0 : 7
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Luis Yáñez-Barnuevo García
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Marino Baldini, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Andrej Plenković, Helmut Scholz, György Schöpflin, Rainer Wieland