

sollevato dal giudice di prime cure²⁰, ha considerato illegittimo l'affidamento diretto di una concessione ad una società a totale partecipazione pubblica il cui statuto non prevedeva il divieto di trasferibilità delle azioni detenute dall'ente locale concedente.

Secondo il Collegio « oltre a dover sussistere nel momento genetico del rapporto, la proprietà pubblica della totalità del capitale sociale non solo deve permanere per tutta la durata del rapporto ma deve anche essere garantita da appositi e stabili strumenti giuridici, quali il divieto di cedibilità delle azioni posto ad opera dello statuto » in quanto « in mancanza di una stabile e certa incedibilità delle azioni, il rispetto delle regole della concorrenza sarebbe rimesso (come non è ragionevolmente consentito) alla costante vigilanza degli altri operatori del settore, i quali dovrebbero verificare, per tutta la durata del rapporto sorto per affidamento diretto, la permanenza in mano pubblica del capitale ».

In definitiva « dalle sentenze *Parking Brixen* e *Commissione/Austria (Mödling, sentenza del 10 novembre 2005 C-29/04/CE)* emerge, da un lato, che il controllo esercitato dalla autorità aggiudicatrice non deve essere diluito per effetto della partecipazione, anche di minoranza, di un'impresa privata nel capitale della società cui sia stata affidata la gestione del servizio di cui trattasi e, dall'altro, che la detta società deve realizzare la parte essenziale delle proprie attività unitamente all'ente o gli enti che la controllano; ebbene, detti criteri devono essere integrati con « un terzo criterio » — individuato dal caso *Mödling* — vale a dire l'esigenza che gli stessi devono risultare soddisfatti « permanentemente ».

Infatti, nell'ipotesi in cui, una volta soddisfatti i primi due criteri all'atto dell'attribuzione della gestione del servizio di cui trattasi, l'amministrazione competente procedesse alla cessione di una parte, anche di minoranza, delle quote della società interessata ad un'impresa privata, ne conseguirebbe che — mediante una costruzione artificiale comprendente varie fasi distinte, vale a dire la creazione della società, l'attribuzione della gestione del servizio di trasporto pubblico alla medesima e la cessione di parte delle sue quote ad un'impresa privata — la concessione di un servizio pubblico potrebbe venire attribuita ad un'impresa ad economia mista senza previa aggiudicazione in regime di concorrenza, non risultando così più soddisfatti i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza, rammentati dalla Corte nella menzionata sentenza *Parking Brixen* ».

²⁰ Corte giust. 6 aprile 2006, causa C-410/04.

Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia

di ENZO CANNIZZARO

1. Lo scritto inedito di Leopoldo Elia, che si riproduce di seguito, costituisce un contributo pionieristico all'analisi del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. Di questo controverso tema, Elia scriveva nel 1975, in margine alla seconda conferenza dei Presidenti dei parlamenti della Comunità, tenutasi in quell'anno a Roma. Egli aveva di fronte, quindi, un panorama istituzionale profondamente diverso da quello odierno. Conviene ricordare solo che, a quel tempo, il Trattato CE prevedeva, fra le proprie istituzioni, non già un parlamento, ma una Assemblea parlamentare, eletta sulla base di un meccanismo di rappresentanza indiretto, ad opera cioè dei parlamenti nazionali. Nonostante ciò, o forse proprio a cagione di ciò, Elia intravede con molta nitidezza i due nodi fondamentali del parlamentarismo europeo.

Il primo è la questione della rappresentanza e dalla composizione degli interessi a livello europeo. Nella seconda sezione del suo scritto, Elia mostra piena consapevolezza del rischio che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei procedimenti di formazione della decisione politica europea possa risolversi nella maggiore considerazione degli interessi nazionali anziché di quelli sovranazionali. D'altra parte, egli indica come tale rischio sia insito nel procedimento comunitario di adozione della decisione politica, ad opera di "governi e amministrazioni" e che, invece, esso può essere attenuato attraverso il processo di composizione degli interessi che si verifica tipicamente nell'ambito delle assemblee rappresentative. Il lettore odierno può apprezzare l'esattezza di questa intuizione alla luce delle moderne dinamiche istituzionali europee, che vedono il Parla-

¹ Siamo lieti di inaugurare questa nuova rubrica della *Rivista* ospitando, in omaggio alla memoria dell'insigne Maestro, uno scritto inedito di Leopoldo Elia. Enzo Cannizzaro ha cortesemente accettato di illustrare il significato e l'importanza del lavoro alla luce degli sviluppi successivi della materia che ne è l'oggetto.

mento europeo costantemente impegnato nella difesa di interessi collettivi e sovranazionali, sovente in contrapposizione al Consiglio.

Il secondo è dato dal rapporto fra rappresentanza politica a livello nazionale e rappresentanza politica a livello europeo. La parte III dello scritto è quindi dedicata al ruolo dei parlamenti nazionali, e all'efficacia della legittimazione democratica che essi indirettamente assicurano, dall'esterno del sistema, attraverso forme di influsso sul rappresentante nazionale in seno al Consiglio. Nelle più recenti evoluzioni della prassi, come vedremo, si assiste peraltro ad un tentativo di "internalizzare" la legittimazione democratica assicurata dai parlamenti nazionali con il risultato di rendere ancora più complesso il compito di comporre tale forma di legittimazione, con quella già assicurata, dall'interno, ad opera del Parlamento europeo.

2. Ambedue questi aspetti si impongono all'attenzione del giurista che intenda esaminare il problema, ancora oggi controverso, del ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione. A tale profilo, sono state dedicate analisi dottrinali e documenti di lavoro. Esso riceve oggi disciplina normativa ad opera l'art. 12 che sarà introdotto dal Trattato di Lisbona, una volta entrato in vigore, nel corpo del Trattato sull'Unione europea.

Nondimeno, è assai difficile cogliere tutte le sfaccettate articolazioni della questione, che, da un lato, ha rilevanti risvolti pratici e, dall'altro, attinge all'essenza teorica del fenomeno dell'integrazione europea.

Sul ruolo dei parlamenti nazionali si sono infatti confrontate due posizioni che traggono ispirazione da concezioni antitetiche del processo di integrazione.

La prima è quella, ben nota, che tende a concepire l'integrazione europea come una forma di cooperazione, assai stretta, fra comunità politiche organizzate. In questa prospettiva, l'ordinamento dell'Unione è concepito come un ordinamento giuridicamente dipendente da quello degli Stati membri e politicamente tributario delle forme di legittimazione della decisione politica statale. Ne consegue che il fattore di legittimazione politica dell'azione dell'Unione è dato dal consenso degli Stati e, quindi, dal controllo esercitato sulle attività del governo dai parlamenti nazionali.

Una diversa concezione, di tipo "autonomista", tende invece a concepire l'ordinamento dell'Unione come politicamente autonomo e giuridicamente autosufficiente, il quale non ha quindi necessità di integrare il proprio processo politico con organi e procedure degli Stati membri. In tale concezione, non dovrebbe quindi esservi spazio

alcuno per organi degli Stati, agenti in tale qualità. L'azione di organi statali può essere semmai incorporata nel processo politico dell'Unione e, quindi, nell'ambito delle dinamiche istituzionali tipiche di tale ordinamento.

3. In relazione alle diverse concezioni dell'integrazione europea muta, evidentemente, il ruolo assegnato ai parlamenti nazionali e mutano i rapporti politici che essi instaurano rispetto agli organi nazionali e alle Istituzioni dell'Unione.

Se la partecipazione dei parlamenti nazionali è funzionale alla legittimazione esterna al sistema politico dell'Unione, il loro ruolo va esercitato pressoché esclusivamente nell'ambito della procedura di formazione della volontà dei rispettivi Stati membri. L'intervento dei parlamenti nazionali, in altre parole, costituisce non molto più che una delle fasi in cui si articola la procedura di formazione della posizione statale che sarà espressa, presumibilmente, in seno al Consiglio dell'Unione. Si tratta di una visione tutto sommato classica, che ricostruisce la volontà statale come volontà unitaria e tende ad assegnare un ruolo agli organi dello Stato soltanto nella fase preparatoria di tale unitaria volontà.

Trattandosi di una articolazione della procedura interna di formazione della volontà dello Stato, l'intervento dei parlamenti nazionali non è necessariamente rilevante nell'ordinamento comunitario. Potrebbe esserlo indirettamente qualora l'ordinamento dell'Unione presupponga che la partecipazione degli esecutivi nazionali alle procedure decisionali dell'Unione sia previamente legittimata democraticamente attraverso i parlamenti nazionali.

Questa prospettiva non assegna quindi un ruolo autonomo ai parlamenti nazionali nel sistema istituzionale dell'Unione, ma li concepisce come organi complementari o addirittura alternativi rispetto ai rispettivi governi. La posizione espressa dai parlamenti nazionali assume rilievo indiretto nelle dinamiche istituzionali dell'Unione solo in quanto essa si impone al proprio governo nel manifestare una volontà comunque imputabile allo Stato nella unitaria procedura di formazione della sua volontà dello Stato. Non stupisce quindi che questa modalità di partecipazione sia stata sviluppata prevalentemente nella prassi di alcuni Stati membri che hanno elaborato forme avanzate di condizionamento dei parlamenti nella formazione della volontà del proprio governo. Anche l'Italia ha elaborato procedure partecipative per il Parlamento, oggi contenute nell'art. 4, l. 11 del 2005, che prevedono la possibilità per il governo

di apporre una riserva di esame parlamentare nell'ambito delle procedure di formazione di atti comunitari.

Il condizionamento dei parlamenti nazionali sul proprio governo non è però del tutto indifferente nell'ambito delle dinamiche istituzionali dell'Unione. Da un lato, si potrebbe sostenere che il principio democratico sotteso all'ordinamento dell'Unione presuppone un contributo dei parlamenti nazionali nel determinare la posizione dei rispettivi Stati. D'altro lato, però, un eccessivo condizionamento parlamentare ha l'effetto di favorire la formazione di rigide posizioni nazionali, e ostacolare la composizione delle varie posizioni in seno alle istituzioni comunitarie. Esso sarebbe allora difficilmente compatibile con il principio di leale cooperazione che informa tutte le condotte degli Stati membri nel processo di integrazione.

4. In una diversa, e forse anche antitetica, prospettiva, ai parlamenti nazionali potrebbe essere assegnato un ruolo autonomo nell'ambito dei procedimenti normativi dell'Unione. Questa concezione sembra quindi ricostruire i parlamenti nazionali come strumento di legittimazione diretta delle decisioni politiche dell'Unione, in contrapposizione, quindi, con il ruolo riconosciuto, in questo ambito, al Parlamento europeo.

Questa concezione trovava qualche forma di realizzazione nella soluzione originariamente accolta dal Trattato istitutivo, il quale difatti individuava un meccanismo di rappresentanza indiretta per l'Assemblea parlamentare, che veniva eletta dai parlamenti nazionali. I poteri dell'Assemblea, peraltro assai poco incisivi, come è noto, erano quindi concepiti come una forma di legittimazione delle decisioni politiche comunitarie che si fondava su quella dei parlamenti nazionali.

Un meccanismo di rappresentanza indiretta del Parlamento europeo appare certamente impensabile nell'attuale stadio di sviluppo dell'ordinamento dell'Unione. Riemerge però, talora, l'idea che ne è alla base; e cioè che vi siano situazioni nelle quali la legittimazione democratica di decisioni dell'Unione va espressa ad opera dei parlamenti nazionali anziché del Parlamento europeo. Questa idea sembra quindi prospettare un diverso ruolo per i parlamenti nazionali, come autonoma articolazione, cioè, nei procedimenti normativi dell'Unione.

Una prospettiva di questo tipo sarebbe quindi particolarmente innovativa nell'ambito del processo di integrazione. I parlamenti nazionali costituirebbero, singolarmente o collettivamente, un'autonoma istituzione dell'Unione contribuendo a fornire un'autonoma

forma di legittimazione, alternativa a quella del Parlamento europeo. A torto, infatti, si ritiene che i due organi siano fungibili. Nella prassi politica, difatti, i parlamenti nazionali e il parlamento europeo rappresentano interessi diversi ed esercitano funzioni diverse. Mentre il parlamento europeo tende a rappresentare interessi transnazionali, i parlamenti nazionali svolgono sovente la funzione di rappresentanza di interessi nazionali o infra-nazionali.

In una prospettiva di questo tipo, insomma, l'Unione tende a riconoscere i parlamenti nazionali come soggetti autonomi delle proprie dinamiche istituzionali e come portatori di un proprio indirizzo, non armonizzato con quello dello Stato al quale appartengono né con quello di altre istituzioni dell'Unione, in particolare del Parlamento europeo.

5. Una ricostruzione talvolta prospettata nella prassi istituzionale dell'Unione tende a concepire i parlamenti nazionali come una articolazione del parlamentarismo europeo. Questa prospettiva si distingue nettamente dalle due brevemente discusse sopra. Essa evoca una visione dei Parlamenti come luoghi tipici della rappresentanza politica, concepita come omogenea per struttura e per funzione. Questa visione, insomma, sembra indicare una visione del parlamentarismo come *network* di interessi. Essa è tipica di una dimensione storica del processo di integrazione, nel quale il polarismo fra l'esercizio di funzioni a livello sopranazionale e, rispettivamente, a livello nazionale, si compone mediante meccanismi procedurali che mettono in comunicazione organi nazionali e organi sovranazionali che esercitano funzioni analoghe. L'esperienza giuridica dell'integrazione conosce innumerevoli meccanismi del genere. Fra quelli più noti, i vari meccanismi di co-amministrazione attraverso reti di organi o autorità amministrative, quelli che mettono in comunicazione le istituzioni giudiziarie comunitarie con i giudici nazionali, e così via. In questa dimensione, i rapporti fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali potrebbero essere organizzati sulla base di una sorta di "network democratico".

Questo modello, evidentemente, privo di connotazioni teoriche radicali, tende piuttosto a risolvere i problemi di competizione fra ordinamenti attraverso strutture informali di cooperazioni fra istituzionali omogenee.

6. Conviene ora esaminare brevemente il nuovo art. 12, introdotto nel Trattato sull'Unione europea dal Trattato di Lisbona, al fine di vedere quale di questi vari modelli esso realizza.

Un'analisi, anche assai rapida, mostra che le funzioni assegnate dall'art. 12 ai parlamenti nazionali sono assai eterogenee e non sembrano delineare un modello univoco per i parlamenti nazionali. Esse possono essere piuttosto classificate in vari gruppi, ciascuno dei quali sembra realizzare parzialmente uno dei modelli brevemente delineati sopra.

Un primo gruppo di funzioni sembra indicare che i parlamenti nazionali esercitano un ruolo nell'ambito della posizione del proprio Stato. Tali sono le funzioni previste alla lettera *a)* dell'art. 12, che prevede che i parlamenti nazionali vengano informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevano i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea. Tali sono inoltre le funzioni previste dalla lettera *e)* che prevede che i parlamenti nazionali siano informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'art. 49 del presente trattato.

Un secondo gruppo di funzioni sembra configurare i parlamenti nazionali come un'autonoma articolazione della dinamica istituzionale dell'Unione. Tali sono le funzioni assegnate dalla lett. *b)* della disposizione, che prevede che i parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nell'esercitare tali funzioni, e nell'attrarre la decisione verso il livello decisionale nazionale, i parlamenti nazionali assumono quindi un ruolo antagonista verso il sistema comunitario e, in particolare, verso il Parlamento europeo, il quale appare come l'organo maggiormente interessato a mantenere la procedura decisionale a livello sopranazionale.

A questa categoria si può probabilmente ascrivere anche la funzione indicata dalla lett. *d)* dell'art. 12, che prevede la partecipazione dei parlamenti nazionali alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato. Come è noto, l'art. 48, par. VII, prevede la possibilità per i parlamenti nazionali di opporsi ad una procedura semplificata di revisione avente sostanzialmente lo scopo di dare più poteri al Parlamento europeo nelle procedure decisioni dell'Unione o comunque di restringere la dimensione nazionale nei procedimenti di formazione di atti comunitari. L'intervento dei parlamenti nazionali in tale ipotesi sembra finalizzato a tutelare la dimensione nazionale dell'integrazione, in corrispondenza, verosimilmente, alle posizioni dei governi nazionali e in contrapposizione al Parlamento europeo.

Un terzo gruppo di funzioni sembra invece concepire l'inter-

vento dei parlamenti nazionali come un'articolazione del parlamentarismo europeo, e, quindi, nell'ambito di un coordinamento dell'intervento delle istituzioni rappresentative, assicurato dal parlamento europeo.

A tale ispirazione sembra riconducibile la funzione descritta dalla lett. *c)* dell'art. 12, che prevede la partecipazione dei parlamenti nazionali "nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e (la loro associazione) al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato". Ad essa appare riconducibile anche la funzione assegnata ai parlamenti nazionali dalla lett. *f)*, che prevede la partecipazione "alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

7. L'art. 12, nel disciplinare in maniera organica il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito del processo di integrazione, delinea quindi tre diversi gruppi di funzioni, che corrispondono a tre diverse, e forse anche antitetiche, concezioni dell'integrazione.

Al di là della disomogeneità della disposizione, e delle evidenti esigenze politiche che devono averne ispirato la redazione, essa dimostra quanto ancora sia immaturo il dibattito sul parlamentarismo nell'ambito dell'Unione europea e, più in generale, sulla partecipazione di singoli organi dello Stato al processo di integrazione.

In chiave prospettica, si può dubitare che il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito del processo di integrazione possa essere irrobustito semplicemente attraverso l'astratta previsione di sempre maggiori competenze, di difficile esercizio pratico e che potrebbero magari avere l'effetto perverso di appesantire ulteriormente i già complessi procedimenti decisioni dell'Unione.

Una funzione teoricamente più pregnante e praticamente più significativa sembra piuttosto quella di supplire alle tante lacune nel sistema di legittimazione interno all'Unione. In tal modo sarebbe quindi assicurata una forma di legittimazione esterna al sistema laddove questo non abbia, per qualsiasi motivo, sviluppato forme adeguate di legittimazione interna. Sono ancora tante le situazioni nelle quali le decisioni dell'Unione costituiscono niente più che una forma di composizione di interessi nazionali o infranazionali, sulla base di procedure nelle quali il ruolo del Parlamento europeo rimane

assente o marginale. Si pensi, per fare un esempio tratto dalla riforma del Trattato di Lisbona, alla nomina del Presidente del Consiglio europeo, nominato, ai sensi dell'art. 15 par. 5, del Trattato sull'Unione, dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata: una figura alla quale sono affidate molte speranze per assicurare coerenza e continuità all'azione dell'Unione. Davvero singolare che la persona destinata ad assicurare tale funzione venga designata attraverso un procedimento esclusivamente intergovernativo.

Per altro verso, in una prospettiva di carattere federalista, che superi quindi il paradigma dell'unitarietà dello Stato nei rapporti istituzionali, i parlamenti nazionali potrebbero vedersi riconosciuta la funzione di veri e propri interlocutori delle dinamiche istituzionali dell'Unione: interlocutori attivi, nel filtrare istanze non sufficientemente recepite dalle amministrazioni nazionali; passivi nel fungere da recettori di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione che solo essi, attraverso l'esercizio delle loro funzioni interne, potrebbero portare a realizzazione.

Si tratta di funzioni il cui sviluppo è legato ad un ulteriore e decisivo sviluppo dell'integrazione, suscettibili di dare un contributo praticamente apprezzabile alla piena realizzazione degli scopi dell'Unione, ma anche di aprire nuove strade all'analisi teorica sui modelli di Stato e di organizzazione sopranazionale.

* * *

Relazione di sintesi sul tema: Contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea ed alla costruzione comunitaria.

Relazione del Prof. Leopoldo Elia, ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Roma

OSSERVAZIONI PRELIMINARI ¹

È di tutta evidenza che i due temi che formano oggetto di questa relazione sono sicuramente distinti, ma al contempo intimamente collegati. In particolare, se la presa di coscienza si riferisce (ed in parte almeno deve essere così) all'ambito parlamentare, è chiaro che, in concreto, è difficile far progredire un nuovo modo di pensare « all'europea » al di fuori di un miglioramento dei modi e della sostanza del contributo al processo di costruzione comunitaria.

Viceversa, taluni caratteri di questo contributo possono accelerare la presa di coscienza a livello di opinione politica (non limitata all'ambito strettamente parlamentare), ed a livello di opinione pubblica in generale.

Questa connessione tra i temi prescelti per la riflessione comune di questo incontro spiega il motivo per il quale in talune relazioni nazionali è mancata una specifica analisi del punto relativo alla presa di coscienza. Tuttavia, pur dovendosi riconoscere embricazioni di argomenti e implicazioni reciproche, non può negarsi l'autonomia dei due oggetti, che vanno dunque distintamente trattati.

PARTE I

LA PRESA DI COSCIENZA EUROPEA

Con questa formula si fa riferimento ad un modo di pensare in qualche misura nuovo, e cioè diverso rispetto alla maniera di pen-

¹ Il testo della relazione di sintesi è stato distribuito in ritardo per consentire al relatore di tener conto delle ultime reazioni nazionali pervenute: malgrado ciò l'utilizzazione di taluni testi, comunicati a fine agosto, potuto essere soltanto parziale.