



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

Dottorato di Ricerca in
Diritto Costituzionale e Diritto Pubblico Generale
XXXII Ciclo

LA RAPPRESENTANZA POLITICA E LA
LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA IN
EUROPA: IL TRATTATO DI LISBONA E
L'EARLY WARNING SYSTEM

Tutor

Prof. Gaetano Azzariti

Co-tutor

Prof.ssa Paola Marsocci

Dottorando

Edson Netto Freitas Amaral

Matricola 1743800

“It is because every individual knows little and, in particular, because we rarely know which of us knows best that we trust the independent and competitive efforts of many to induce the emergence of what we shall want when we see it”.

Friedrich August von Hayek

The Constitution of Liberty

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I – ORIGINI ED EVOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	4
1. Basi teoriche e storiche dell'integrazione europea	4
2. L'origine e l'evoluzione del ruolo del Parlamento Europeo nei Trattati: da istituzione consultiva a istituzione con potere legislativo	14
3. Il Trattato di Lisbona: l'attuale quadro istituzionale dell'Unione Europea	36
CAPITOLO II – IL “DEFICIT DEMOCRATICO” DELL'UNIONE EUROPEA	46
1. Il dibattito “deficit democratico” vs. “ <i>governance</i> post-nazionale”	46
1.1. <i>Input legitimacy</i> e <i>output legitimacy</i>	50
2. Il <i>demos</i> europeo: Jurgen Habermas e Dieter Grimm	61
2.1. <i>Participation and opposition</i> : l'Unione Europea e il pensiero di Robert Dahl	65
3. I nodi irrisolti di Lisbona nel ruolo del Parlamento Europeo	71
3.1. La responsabilizzazione collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento Europeo e l'assenza di Designazione di un Candidato alla Presidenza della Commissione da parte dei Partiti Politici Europei	73
3.2. Il monopolio della Commissione nell'iniziativa di atti legislativi	81
4. I partiti politici e il sistema elettorale europeo	83

4.1. L'assenza di partiti e spazio pubblico "veramente europei"	85
4.2. La procedura elettorale uniforme prevista dall'art. 223, TFUE	90
5. L'aggravarsi della crisi di legittimazione politica: la preponderanza del metodo intergovernativo come risposta alla depressione economica del 2008	93
5.1. La sentenza del <i>Bundesverfassungsgericht</i> sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul <i>Fiscal Compact</i>	98

CAPITOLO III – LA SUSSIDIARIETÀ, L'EARLY WARNING PROCEDURE E L'INCLUSIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEI PROCESSI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: UNO STRUMENTO PER AMPLIARE LA LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA A LIVELLO EUROPEO? **107**

1. Concetti di Sussidiarietà e Linee Guida per l'applicazione del Principio di Sussidiarietà	111
2. L' <i>Early Warning System</i> (EWS)	118
2.1. La previsione normativa dell'EWS e la prassi istituzionale	123
2.2. I pareri motivati nell'ambito dell'EWS a partire dalla sua introduzione	129
2.3. La funzione dell'EWS e la sua applicazione pratica	134
3. Il processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali	151
3.1. Il dialogo e la cooperazione interparlamentari	155
4. Il caso dell'Italia	161
4.1. La partecipazione del Parlamento italiano nella fase ascendente della formazione degli atti legislativi comunitari	171

4.2. Il fenomeno della deparlamentarizzazione	183
4.3. Procedimento di fronte alla Commissione: l'EWS nell'ottica del Parlamento Italiano	191
CONCLUSIONI	199
BIBLIOGRAFIA	207

INTRODUZIONE

I dibattiti che precedettero il Trattato di Lisbona (2009), ancora segnati dal fallimento del Trattato Costituzionale (2004), furono fortemente influenzati dall'intenzione di fare un ulteriore passo avanti nella costruzione di un'Europa politica. E tale intento è evidente tanto in una serie di disposizioni presenti nel trattato in vigore – come l'art. 8-A TUE, che stabilisce che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa –, quanto nella molteplicità delle pratiche e dei metodi sviluppati per aumentare la legittimità politica delle istituzioni – come la Procedura Barroso.

Il Trattato di Lisbona andò oltre, attribuendo una serie di poteri al Parlamento Europeo (e ampliandone alcuni di cui già era in possesso), la maggior parte dei quali si inquadrano nei classici poteri parlamentare di informazione, scrutinio e costruzione legislativa – in quest'ultimo caso, consistente nella partecipazione come organo co-legislatore insieme al Consiglio nella Procedura Legislativa Ordinaria. Ma, oltre a ciò, nel 2014, si cercò di istituire la pratica dello *Spitzenkandidaten*, ossia di nominare alla presidenza della Commissione Europea il candidato principale del partito politico europeo che avesse ottenuto il maggior numero di seggi in Parlamento. Purtroppo, tale pratica, che avrebbe determinato un maggiore avvicinamento tra il sistema politico in Europa e i sistemi politici parlamentari dei singoli Stati membri, finì per non ripetersi dopo le elezioni dell'anno 2019.

Il Trattato, avendo sempre come premessa il tentativo di risoluzione del problema dell'*input legitimacy*, prese in considerazione anche il tema del

rafforzamento dei Parlamenti nazionali, concedendo loro alcune competenze rilevanti, in modo da avvicinarli al *decision-making* europeo. La logica era molto semplice: dal momento che i Parlamenti nazionali erano dotati di un considerevole grado di legittimità, renderli partecipi del processo decisionale in Europa garantiva a quest'ultima, per l'appunto, un maggior grado di legittimità. Si sarebbe trattato di una specie di trasmissione di legittimità democratica dal basso verso l'alto.

In questa sequenza dinamica di eventi, fu creato l'*Early Warning System*, che altro non è che un elaborato sistema volto al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà in ambito europeo (art. 5, (3), TUE). Attraverso tale sistema, ciascun Parlamento di ogni Stato membro avrebbe due voti (nel caso dei sistemi bicamerali, un voto per ciascuna Camera), e i pareri motivati da essi espressi, attingendo una determinata soglia, attiverebbero il cartellino giallo (1/3 dei voti) o il cartellino arancione (maggioranza dei voti), obbligando la Commissione Europea a riesaminare la materia di legge e a giustificarsi – in quest'ultimo caso, addirittura di fronte al Parlamento Europeo e al Consiglio. Non si tratta, dunque, di un meccanismo di veto, ma di una sorta di strumento di allerta preventivo, che in un certo qual modo finisce per integrarsi appieno nello spirito dialogico e policentrico del sistema multilivello europeo e del "sistema parlamentare euro-nazionale".

Riassumendo, nel presente Lavoro, sono state analizzate l'evoluzione e le aspettative del post-Trattato di Lisbona, più specificamente nell'ambito dell'agognato rafforzamento dei Parlamenti Europeo e nazionali, della legittimità democratica e della politica nell'Unione Europea, in contrapposizione allo storico predominio intergovernativo, burocratico e tecnicistico che ivi si verifica. Per fare ciò, si è fatto uso principalmente dei metodi deduttivo, storico e dogmatico.

Purtroppo, è impossibile non notare come molte di queste valenti ambizioni non siano state soddisfatte, forse perché gran parte dei mutamenti e delle evoluzioni desiderati, alcuni attraverso costruzioni normative e altri mediante pratiche consuetudinarie, non siano riusciti a fare altro se non raggiungere piccole conquiste nella partecipazione e nel controllo democratico in ambito europeo.

CAPITOLO I – ORIGINI ED EVOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Basi Teoriche e Storiche dell’Integrazione Europea

L’integrazione europea è un’idea che può trovare le sue moderne radici nel XVIII secolo, quando Immanuel Kant scrisse l’opera *Zum ewigen Frieden* (tradotto in italiano come “Per la Pace Perpetua”). Il filosofo tedesco sosteneva che si sarebbe potuta assicurare la pace nel continente europeo solo mediante una federazione di Stati che fosse fondata su alcune basi, quali la costituzione repubblicana e il diritto comune basato sul federalismo di liberi Stati¹.

Fu comunque con la fine della Prima Guerra Mondiale che l’idea di un’Europa unita cominciò ad essere discussa approfonditamente dagli intellettuali e da una parte dell’*élite* politica come l’unica soluzione ragionevole per evitare una nuova e catastrofica guerra. Inizialmente fu cogitata una collaborazione più stretta tra i Paesi d’Europa all’interno della Società delle Nazioni², fondata nel 1919³, ma alla filosofia del Trattato di Versailles – che impose alla Germania forti sanzioni economiche e riparazioni di guerra inadempibili⁴ – e al crollo della Borsa di New York nel 1929 seguì una crisi economica generale⁵, che interruppe la crescente

¹ Kant I., *A Paz Perpétua*. L&PM, Porto Alegre, RS, Brasile, 2017, p. 31.

² Cartabia M., Weiler J. H. H., *L’Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*. Il Mulino, Bologna, 2000, p. 25.

³ Tomuschat C., *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, Brill, Leida, Olanda, p. 77.

⁴ Keynes J. M., *The Economic Consequences of the Peace*, Cosimo Classics, New York, USA, 2005.

⁵ Eichengreen B., *Hall of Mirrors: The Great Depression, The Great Recession and the Uses-and-Misuses of History*, Oxford University Press, Oxford, USA, 2014.

integrazione fra i mercati europei e spinse la maggior parte dei Paesi del Vecchio Continente verso il nazionalismo politico ed economico.

Agli albori del periodo bellico, nel quale erano in vigore in gran parte dell'Europa lo sterminio delle più basiche libertà umane e l'estremismo, fu scritto il Manifesto di Ventotene da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Ursula Hirschmann. Questi, che si trovavano confinati nell'Isola di Ventotene insieme ad altri oppositori al regime fascista, scrissero un documento che proponeva la riorganizzazione federale dell'Europa – l'istituzione dei cosiddetti Stati Uniti d'Europa –, che, dunque, si sarebbe dovuta dotare di un'Assemblea eletta a suffragio universale e adatta a decidere legittimamente sulla promulgazione di una Costituzione per l'Europa⁶. Essi possedevano un'idea più complessa riguardo al ruolo della futura nazione federale, che spaziava da sostanziali modifiche nel concetto di proprietà privata, a mutamenti in materia di diritto di successioni, nella realtà concreta della proprietà terriera, nell'estensione della solidarietà sociale e nell'organizzazione sindacale.

In definitiva, il Manifesto di Ventotene idealizzava un'Europa molto diversa da quanto immaginato anteriormente da Richard Coudenhove-Kalergi nella sua opera Pan-Europa, nella quale si parlava, invece, di un'unione di stampo essenzialmente tecnocratico⁷. Secondo l'Autore, infatti, il fine ultimo di un'unione pragmatica tra gli Stati europei avrebbe dovuto coincidere con la salvaguardia dell'Europa da tutta una serie di tragedie, quali il verificarsi di conflitti tra le stesse nazioni europee,

⁶ Spinelli A., Rossi E., Hirschmann U., *Il Manifesto di Ventotene*, 1941, visto su <<http://novara.anpi.it/attivita/2015/manifesto%20di%20ventotene.pdf>>. Accesso del 12 agosto 2017).

⁷ Von Coudenhove-Kalergi R. N., *The Pan-European Manifesto*, 1923, visto su <<https://eufundedproeutroll.wordpress.com/2014/06/08/eu-federalization-the-pan-european-manifesto-paneuropa/>>. Accesso del 12 agosto 2017.

l'eventualità della conquista dell'Europa da parte della Russia e la rovina economica del continente di fronte alle grandi potenze che si stavano affacciando sulla scena internazionale – prima fra tutte, gli Stati Uniti d'America.

Tuttavia, la storia dell'effettiva integrazione europea ha avuto il suo inizio soltanto negli anni che seguirono la fine della Seconda Guerra Mondiale. La Seconda Guerra, considerata il più grande conflitto armato della storia dell'uomo⁸, lasciò l'Europa devastata e impoverita. Nel corso di essa, i civili furono duramente attaccati in diverse occasioni, non solo dai Paesi ostili, ma anche dal proprio governo: lo sviluppo tecnologico rese possibile, per la prima volta nella storia, l'utilizzo di sostanze chimiche capaci di annientare milioni di persone, e le popolazioni di origine ebraica furono quasi sterminate nei vari campi di concentramento dell'Olocausto. La guerra si concluse con un tragico numero di vittime, stimato tra i 50 e gli 80 milioni, perlopiù civili⁹.

Con la fine del conflitto, si creò uno stato di immensa tensione geopolitica in virtù della contrapposizione tra le due superpotenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale – gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica – e le rispettive sfere d'influenza: il blocco occidentale, formato, appunto, dagli Stati Uniti, dagli altri membri della *NATO* (*North Atlantic Treaty Organization*) e i loro alleati, e il blocco orientale, anche detto blocco comunista, formato dall'Unione Sovietica, dagli altri membri del Patto di Varsavia e i rispettivi alleati. Dunque, l'Europa fu divisa in due zone d'influenza e la Germania stessa, occupata dalle forze armate dei Paesi

⁸ Reed A., Fisher D., *The Fall of Berlin*, 1st Edition, W. W. Norton & Company, New York, USA, 1993.

⁹ Source List and Detailed Death Tolls for the Primary Megadeaths of the Twentieth Century. <<http://necrometrics.com/20c5m.htm>> (visitato il 12 agosto 2017).

Alleati, fu divisa fisicamente in Germania Ovest e Germania Est. Tale dinamica di contrapposizione politico-ideologica tra Occidente e Oriente, conosciuta con l'espressione "Guerra Fredda", nonché l'orrore del conflitto mondiale appena conclusosi, influenzarono e determinarono l'inizio effettivo del processo d'integrazione europea¹⁰.

In questo contesto, venne stipulato a Bruxelles, nel 1948, tra Francia, Regno Unito e Benelux¹¹, un patto di cooperazione e assistenza militare reciproca denominato UEO (Unione dell'Europa Occidentale)¹². Nel 1953 la UEO fu ampliata con l'ammissione della Repubblica Federale Tedesca e dell'Italia, e i suoi obiettivi furono estesi alla "promozione dell'integrazione politica ed economica dell'Europa Occidentale"¹³. Nello stesso anno, il Movimento Federalista Europeo, fondato da Altiero Spinelli e altri antifascisti e basato sui principi e sulle idee esposti nel *Manifesto di Ventotene*, organizzò un congresso all'Aia. Durante i lavori, più di mille delegati e osservatori provenienti dai diversi Stati europei e rappresentanti varie organizzazioni adottarono numerose risoluzioni propugnando "l'unione economica e politica per garantire la sicurezza, l'indipendenza economica e il progresso sociale, nonché la convocazione di un'assemblea consultiva, eletta dai parlamentari, incaricata di elaborare una carta europea dei diritti dell'uomo"¹⁴.

¹⁰ Preda, D., *Avanti Adagio, I Trattati di Roma e L'Unità Europea*. CEDAM, Padova, 2013, p. 4-8.

¹¹ Benelux fu il nome dato all'unione politico-economica tra 3 paesi vicini dell'Europa Occidentale, vale a dire Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, istituitasi dopo una prima convenzione nel 1944 e che entrò in vigore nel 1° gennaio 1948.

¹² Bin R., Caretti P., Pitruzzella G., *Profili Costituzionali dell'Unione Europea*. Il Mulino, Bologna, 2015, p. 18-19.

¹³ *Ibid.*, p. 19.

¹⁴ *Ibid.*, p. 20.

Nel aprile 1948 venne istituita la prima organizzazione sovranazionale nell'Europa del Dopoguerra, l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica – OEEC. Fu creata per promuovere la cooperazione tra gli Stati e controllare la distribuzione degli aiuti americani provenienti dal Piano Marshall, nonché per sviluppare rapporti commerciali, sostenere un'area di libero scambio e movimento di capitali e mettere in pratica un sistema multilaterale di pagamenti¹⁵.

Tuttavia, la realtà pratica di queste organizzazioni, la fatica nel trovare punti e/o obiettivi generali in comune, lasciava intendere chiaramente gli immensi ostacoli che si sarebbero dovuti affrontare affinché si raggiungesse almeno in parte una vera e propria integrazione europea: non solo vi erano considerevoli differenze economiche e sociali, ma anche le ideologie politiche, quali l'idea di sovranità e identità nazionale, costituivano un forte motore disgregativo.

Di fronte a ciò, il Ministro degli Esteri della Francia Robert Schuman, nella celebre dichiarazione del maggio 1950, sostenne che la costruzione dell'unità d'Europa si sarebbe dovuta conseguire a piccoli passi e sottolineò che “essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”¹⁶. Ciò stava a significare che l'obiettivo principe avrebbe dovuto coincidere in prima istanza con la risoluzione dei conflitti interni più significativi e urgenti in ambito europeo.

All'epoca, il fulcro del dissidio politico era rappresentato dalla più grande zona carbonifera della Germania, la Ruhr. La proposta di Schuman

¹⁵ The Marshall Plan and the establishment of the OEEC. CVCE – European Navigator. Étienne Deschamps, visto su https://www.cvce.eu/obj/the_marshall_plan_and_the_establishment_of_the_oeec-en-7cbc25dd-0c8d-49b1-924c-53edb2a59248.html. Accesso del 13 agosto 2017.

¹⁶ Schuman R., *The Schuman Declaration*, 1950, visto su https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en. Accesso del 18 aprile 2018.

– basata su un progetto del leader dell’ufficio tecnico di progettazione francese Jean Monnet¹⁷ – di iniziare il processo di integrazione europea a partire dalla questione Ruhr aveva un grande peso, giacché mirava a risolvere i conflitti tra la Germania, che ivi possedeva le proprie fondamentali risorse idriche ed energetiche, e la Francia, che temeva una nuova e potenzialmente pericolosa ripresa industriale ed economica del popolo tedesco¹⁸.

L’idea di Schuman era dunque quella di rendere comune la produzione del carbone e dell’acciaio e di istituire un mercato unico di tali materie prime, senza barriere doganali e restrizioni quantitative che avrebbero potuto limitare la libera circolazione di entrambe le merci. Inoltre, sarebbe spettato a un’alta autorità sopranazionale assicurarsi che gli obiettivi stipulati dai Paesi fossero raggiunti e che il mercato comune funzionasse in modo adeguato.

L’obiettivo dichiarato era far sì che la guerra tra avversari storici come la Francia e la Germania fosse *“not merely unthinkable, but materially impossible”*¹⁹. Egli sosteneva che la condivisione della produzione delle due merci avrebbe determinato *“la fusione di interessi indispensabili per costruire una comunità economica e introdotto il fermento di una comunità più ampia e più profonda”*²⁰.

Nell’aprile 1951 fu firmato da 6 Paesi – Germania, Francia, i Paesi del Benelux e Italia – il Trattato di Parigi, che diede origine alla Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA) e innescò concretamente il

¹⁷ Cartabia M., Weiler J. H. H., *op. cit.*, p. 26.

¹⁸ Bin R., Caretti P., Pitruzzella G., *op.cit.*, p. 22.

¹⁹ Schuman R., *op. cit.*

²⁰ Gaja G., Adinolfi, A., *Introduzione al Diritto dell’Unione Europea*. Editori Laterza, Bari, 2016, p. 3.

processo d'integrazione formale che alla fine portò all'odierna Unione Europea (UE)²¹.

È interessante notare come il processo d'integrazione iniziato con la CECA risultava già nella propria essenza sostanzialmente diverso da quello idealizzato dagli autori del Manifesto di Ventotene: per Schuman, la costruzione dell'integrazione nel Vecchio Continente si basava sulla concezione di un'Europa funzionale²², che possedeva una natura puramente tecnico- amministrativa, che rappresentasse una sorta di compromesso tra l'idea federalista precedentemente esposta e l'idea "con-federalista". Tale modello consisteva nell'affidare l'amministrazione di alcuni servizi o funzioni strategicamente rilevanti a determinate istituzioni europee, create specificamente per assolvere all'esercizio di tale scopo, sempre attraverso la sottoscrizione di trattati.

La soluzione cosiddetta funzionalista rappresentava l'*aurea mediocritas*, dal momento che, assicurava, da un lato, l'identità degli Stati nazionali, giacché non li privava – almeno non direttamente - della propria sovranità, ma allo stesso tempo, d'altro canto, determinava la nascita di nuove istituzioni europee dal forte potenziale regolatorio sovranazionale, le quali, attraverso la costituzione di una vigorosa rete di interessi in comune, sarebbero andate progressivamente a erodere le singole sovranità nazionali. Questa idea definì l'evoluzione graduale che, in sei decenni, portò alla presente conformazione dell'UE²³.

Nel 1952, gli Stati membri della CECA sottoscrissero il trattato sulla Comunità Europea di Difesa (CED). Stando al documento, si

²¹ *Ibid.*, p. 3.

²² Gaja G., Adinolfi, A., *op. cit.*, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 3.

sarebbero dovuti istituire in Europa degli eserciti federali provenienti dalle varie nazioni, in modo che gli Stati stessi potessero disporre delle proprie forze armate soltanto in casi eccezionali²⁴. Il parlamento francese però respinse la ratifica del trattato e fece sì che questa ambiziosa iniziativa d'integrazione politica dell'Europa fallisse²⁵.

In seguito, la predilezione di un approccio funzionalistico piuttosto che federalista, per i motivi già esposti, si intensificò tanto nelle discussioni teoriche quanto nelle scelte di carattere pratico fatte dalle *élite* politiche: l'Europa sarebbe dovuta avanzare tramite l'istituzione di organizzazioni a scopo limitato; in altre parole, l'idea di istituire una comunità europea essenzialmente politica rimase in secondo piano rispetto agli avvenimenti che si susseguirono. Tale sbilanciamento a favore dell'approccio funzionalistico diede ben presto risultati, quali l'inclusione del Regno Unito nella CECA e l'avvio delle discussioni che portarono all'istituzione di un mercato comune generale che non fosse limitato soltanto alla diade carbone-acciaio²⁶.

Nel 1955, i Paesi del Benelux misero in atto un nuovo sforzo per ampliare l'integrazione iniziata con la CECA. La nuova proposta consisteva nell'unificazione di tutte le economie nazionali, in modo da creare effettivamente un mercato interno europeo in comune. Tale proposta venne discussa nella Conferenza di Messina, in cui i governi dei 6 Paesi membri della CECA incaricarono un gruppo di esperti governativi di analizzare i presupposti del progetto. Nell'anno seguente, i tecnici redassero e consegnarono ai governi un rapporto

²⁴ Cartabia M., Weiler J. H. H., *op. cit.*, p. 26.

²⁵ Bin R., Caretti P., Pitruzzella G., *op.cit.*, p. 24.

²⁶ *Ibid.*, p. 24.

sulla costituzione della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM)²⁷.

Il 25 marzo 1957 a Roma vennero firmati entrambi i trattati, conosciuti da allora, appunto, come Trattati di Roma. Essi rappresentarono il *primum movens* della nascita della Comunità Europea e, pertanto, vengono spesso considerati, insieme al Trattato di Maastricht, i più importanti della storia dell'Unione Europea. Ciononostante, vi sono diverse opinioni non del tutto positive nei confronti dei Trattati di Roma, almeno per quanto riguarda la loro reale importanza. Secondo lo storico Tony Judt, dell'*University of New York*:

It is important not to overstate the importance of the Rome Treaty. It represented for the most part a declaration of future good intentions [...] most of the text constituted a framework for instituting procedures designed to establish and enforce future regulations. The only truly significant innovation – the setting up under Article 177 of a European Court of Justice to which national courts would submit cases for final adjudication – would prove immensely important in later decades but passed largely unnoticed at the time.

I Trattati di Roma prevedevano un termine di dodici anni per l'istituzione del mercato comune e, durante questo periodo, le barriere e gli ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei fattori di produzione dovevano essere gradualmente superati (art. 7^o, Trattato CEE)²⁸. Dunque, l'integrazione prevista dai Trattati di Roma fu innanzitutto un'integrazione dei mercati, un'integrazione funzionalistica – la CEE istituì un generale mercato unico europeo e l'EURATOM fece lo stesso nel segmento dell'energia nucleare. La CEE, ad ogni modo, si ampliò continuamente, raggiungendo un totale di 15 Stati già negli anni 90: vi aderirono la Gran

²⁷ Cartabia M., Weiler J. H. H., *op. cit.*, p. 27.

²⁸ *Ibid.*, p. 28.

Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda nel 1973; la Grecia nel 1981; il Portogallo e la Spagna nel 1986; l'Austria, la Finlandia e la Svezia nel 1995²⁹.

In conclusione, si può dedurre che l'idea d'integrazione europea fino al Secondo Dopoguerra si basava su un'Europa federale, ossia, una comunità innanzitutto politica – o, per usare i termini di Altiero Spinelli, gli *Stati Uniti d'Europa*. L'obiettivo era l'istituzione di un vero e proprio governo europeo federale e democratico.

Tuttavia, le basi sulle quali fu alla fine costruito codesto “edificio europeo” avevano un carattere totalmente diverso, di spinta funzionalistica – nelle parole di Schuman, che riassumono questo modello, “l'Europa non si farà d'un tratto, né secondo un unico piano generale”.

Pertanto, l'idea primordiale d'integrazione europea per mezzo di una grande convenzione costituzionale e di un progetto di trasformazione immediata non si realizzò nella pratica; alla fine vinse il metodo funzionalistico.

In tal modo, è stata (e continua ad essere) lenta e graduale l'evoluzione della Comunità Europea per mezzo dei diversi trattati che si sono susseguiti in questi 60 anni, quasi sempre incentrati sull'aspetto puramente funzionale dell'integrazione: l'Atto Unico Europeo (1986), il Trattato di Maastricht (1992), il Trattato di Amsterdam (1997), il Trattato di Nizza (2001) ed infine il Trattato di Lisbona (2009), nonché le diverse convenzioni e norme integrate o in via d'integrazione al diritto europeo, quali l'Accordo di Schengen (1985), il *Six Pack* (2011), il Meccanismo Europeo di Stabilità (2012) e l'*European Fiscal Compact* (2012).

²⁹ Cartabia M., Weiler J. H. H., *op. cit.*, p. 28.

2. L'origine e l'evoluzione del ruolo del Parlamento Europeo nei Trattati: da istituzione consultiva a istituzione con potere legislativo

La storia del Parlamento Europeo ebbe inizio, com'è noto, con i Trattati di Parigi, che diedero origine alla CECA (1951). All'epoca furono creati l'Alta Autorità, indipendente dai governi e dotata di rilevanti poteri esecutivi, il Consiglio dei Ministri, con il compito di esprimere pareri riguardo alle proposte dell'Alta Autorità, la Corte di Giustizia e l'Assemblea Comune, con 78 membri rappresentanti degli Stati europei. Quest'ultima, che al principio aveva solamente il potere di questionare le decisioni dell'Alta Autorità e di approvare i propri regolamenti procedurali, fu il germe che diede origine all'odierno Parlamento Europeo³⁰.

Beneficiandosi dell'autonomia nell'approvare i regolamenti, i primi membri dell'Assemblea decisero di strutturare tale istituzione come un "parlamento tradizionale" e, già nel gennaio del 1953, crearono sette commissioni permanenti³¹. Nel giugno dello stesso anno, l'Assemblea votò una risoluzione che riconosceva l'esistenza di tre gruppi politici – liberale, democristiano e socialista – e stabilì che ciascuno di essi ricevesse una dotazione di bilancio (*budget allocation*) per esercitare al meglio la propria funzione parlamentare. È interessante notare come, in virtù dell'istituzione di tale sistema, fin dal principio, l'appartenenza a un dato gruppo politico risultasse tanto rilevante quanto lo era il criterio nazionale per l'attribuzione

³⁰ Tulli U., *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Mondadori, Firenze, 2017, p. 30.

³¹ *Id.*, p. 31.

di funzioni quali la presidenza dell'Assemblea e delle diverse commissioni, il ruolo di relatore di proposte, ecc³².

Inoltre, i membri dell'Assemblea, pervasi dallo spirito parlamentare che li caratterizzava, non accettarono di realizzare solamente una sessione parlamentare all'anno, come previsto dai Trattati, ma, servendosi di un'ermeneutica estensiva e di una serie di espedienti – quali la convocazione di sessioni straordinarie e la mancata conclusione delle sessioni ordinarie – iniziarono a riunirsi almeno 4 volte all'anno già a partire dal 1953³³.

L'Assemblea Comune cresceva attraverso *l'esprit de corps* dei propri membri, che, seppur non eletti, erano consapevoli del proprio ruolo fondamentale nella contribuzione alla consolidazione della democrazia in Europa ed erano ben consci del loro essere parlamentari per l'Europa.

Nell'ambito della discussione per l'istituzione della CEE e dell'EURATOM, verificatasi successivamente con i Trattati di Roma del 1957, fu dibattuta la fondazione di una nuova assemblea sovranazionale per le due nuove Comunità, sempre con funzione esclusivamente consultiva, in modo da non appesantire ulteriormente il quadro istituzionale. A tale discussione contribuì enormemente la delegazione italiana, che propose e ottenne che alla nuova Assemblea venisse riconosciuta la competenza di definire una legge europea che regolasse l'elezione diretta dei propri membri³⁴.

L'Assemblea Comune, in questo contesto, adottò un documento in cui sosteneva che non fossero create "istituzioni totalmente indipendenti e dissociate da quelle già esistenti [...] se la molteplicità di istituzioni può

³² Tulli U., *op. cit.*, p. 32.

³³ *Id.*, p. 32-33.

³⁴ *Id.*, p. 50.

essere concepita e sembra essere necessaria per gli esecutivi, questa sembra estremamente pericolosa per le altre istituzioni”³⁵.

In altre parole, difese l’esistenza di un’unica Assemblea, il che, in ultima istanza, determinava la semplificazione dello spazio parlamentare europeo, evitandone la progressiva frammentazione. L’Assemblea Consultiva del Consiglio d’Europa e l’Assemblea dell’Unione dell’Europa Occidentale presero posizione in accordo con le richieste dell’Assemblea Comune.

Nella stesura dei Trattati di Roma, alla fine, prevalse la proposta del deputato democristiano tedesco Hans Furler, dell’Assemblea Comune, che propugnava che questa diventasse responsabile anche delle due nuove organizzazioni. Da quel momento, l’Assemblea Comune della CECA, divenendo responsabile delle tre comunità, prese il nome di Assemblea Parlamentare Europea e passò ad essere composta da 142 membri³⁶.

La nuova Assemblea così costituita si avvaleva, come principale strumento di controllo, della possibilità di approvare una mozione di censura alla Commissione. Dopo la sottoscrizione dei Trattati, l’Assemblea votò una risoluzione il cui fine era quello di introdurre un procedimento equivalente anche in relazione al Consiglio: quest’ultimo, tuttavia, com’era da aspettarsi, non approvò mai suddetta risoluzione, e l’iniziativa dell’Assemblea naufragò inesorabilmente.

I Trattati di Roma prevedevano all’art. 138 che l’Assemblea fosse composta da delegati scelti da parte e nell’ambito dei parlamenti nazionali, ma che, successivamente, dovesse elaborare “progetti intesi a permettere l’elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme

³⁵ Tulli U., *op. cit.*, p. 69.

³⁶ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), visto su <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG>>. Accesso del 18 ottobre 2017.

in tutti gli Stati membri”. Su tale proposito, Altiero Spinelli scrisse che la dedizione a favore delle elezioni dirette non era altro che una “concessione quasi esclusivamente formale e superficiale fatta dai negoziatori del trattato alla tradizione democratico-federalista”. Ciononostante, già dalle prime sessioni, l’Assemblea vide tale progetto come la miccia capace di innescare un’ampia trasformazione nella natura stessa della CEE, dal momento che sarebbe stata così in grado di generare nel proprio seno un vero e proprio Parlamento, tanto nel nome, quanto nelle funzioni.

I Trattati di Roma prevedevano all’art. 138 che l’Assemblea fosse composta da delegati scelti da parte e nell’ambito dei parlamenti nazionali, ma che, successivamente, dovesse elaborare “progetti intesi a permettere l’elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri”³⁷. Su tale proposito, Altiero Spinelli scrisse che la dedizione a favore delle elezioni dirette non era altro che una “concessione quasi esclusivamente formale e superficiale fatta dai negoziatori del trattato alla tradizione democratico-federalista”³⁸. Ciononostante, già dalle prime sessioni, l’Assemblea vide tale progetto come la miccia capace di innescare un’ampia trasformazione nella natura stessa della CEE, dal momento che sarebbe stata così in grado di generare nel proprio seno un vero e proprio Parlamento, tanto nel nome, quanto nelle funzioni.

Alla luce di ciò, l’Assemblea creò un gruppo di lavoro all’interno della Commissione per gli affari politici e le questioni costituzionali con l’obiettivo di redigere una proposta di convenzione elettorale. La cosiddetta convenzione Dehousse, dal nome del relatore del gruppo di lavoro, non si

³⁷ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), visto su <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG>>. Accesso del 18 ottobre 2017.

³⁸ Tulli U., *op. cit.*, p. 50.

limitava a offrire un “quadro normativo per lo svolgimento delle elezioni, ma [offriva] anche un manifesto politico per trasformare la CEE in una forma di democrazia parlamentare sovranazionale, riproponendo per la Comunità quel modello parlamentare che si era affermato in Europa occidentale”³⁹.

Nell’ottica dei membri della commissione Dehousse, l’introduzione del voto non era intesa come il punto di arrivo per la democratizzazione della CEE, bensì come un punto di partenza fondamentale per la trasformazione della Comunità. Come scrisse Dehousse nella relazione che accompagnava la convenzione, una volta eletto, il Parlamento Europeo sarebbe stato investito da “legittimazione e [del]la forza per ottenere poteri politici”⁴⁰.

Inoltre, Dehousse sosteneva che “sono di quelli che credono che, a partire dal giorno in cui la nostra assemblea sarà eletta a suffragio universale, essa conquisterà, difficilmente certo, le attribuzioni che, un poco alla volta, porteranno a una responsabilità dei Consigli di fronte a essa”⁴¹. In sintesi, una volta che avesse potuto contare sulla legittimazione democratica di base garantita dal voto, il Parlamento Europeo avrebbe potuto guidare la costruzione dell’“edificio europeo” verso la federalizzazione. Le elezioni europee sarebbero state, in tal modo, la forza motrice per il raggiungimento dell’integrazione politica.

Sorsero diverse critiche a questa linea di pensiero, prima fra tutte quella del deputato socialdemocratico tedesco Ludwig Metzger, il quale asseriva che un’assemblea eletta, ma sprovvista di reali poteri, rappresentasse solamente la degenerazione della democrazia e potesse, al contrario di

³⁹ Tulli U., *op. cit.*, p. 51.

⁴⁰ Relazione generale dell’on F. Dehousse, maggio 1960, in Tulli U., *Un Parlamento per l’Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Mondadori, Firenze, 2017, p. 52.

⁴¹ *Ibid.*, p. 54.

quanto si prospettava, “determinare un regresso dell’idea europea nella popolazione”⁴². Il deputato era in disaccordo anche con coloro che credevano fermamente del potere della “scossa salutare” che ci sarebbe stata dopo le elezioni dirette, giacché, secondo il suo giudizio, non vi era alcun motivo che inducesse a credere che i governi nazionali avrebbero concesso maggiori poteri all’organo legislativo se questo fosse stato eletto a suffragio universale diretto. La sua linea di pensiero critica sosteneva, pertanto, il consolidamento e l’estensione delle competenze dell’Assemblea, per poi promuovere solo in un secondo momento l’organizzazione dell’elezione diretta dei suoi membri⁴³.

Nonostante i lunghi dibattiti, prevalse la ben nota concezione di de Gaulle – in cui la Comunità si configurava come una cooperazione tra gli Stati, che le donavano in tal modo concretezza ed efficacia –, poiché questi intimò ai rappresentanti francesi in seno al Consiglio di porre un freno a “questa discussione così prematura”⁴⁴ già all’inizio del 1961.

Alla luce di tale attitudine, l’Assemblea dovette collocare in secondo piano la lotta per le elezioni dirette e dare la prerogativa all’estensione dei propri poteri istituzionali. Era concezione comune che, una volta che l’Assemblea fosse riuscita a dotarsi di poteri più contundenti, la questione della sua elezione diretta sarebbe diventata un evento ineluttabile.

Sulla base di ciò, durante la prima sessione del 1962, il primo atto approvato dall’Assemblea fu volto al cambiamento del suo stesso nome, che a partire da allora divenne “Parlamento Europeo”. Tale atto, che ad una prima analisi era semplicemente intenzionato a delucidare il nome dell’istituzione che i Trattati di Roma definivano in maniera generica

⁴² Tulli U., *op. cit.*, p. 53.

⁴³ *Ibid.*, p. 53-54.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 56.

“assemblea”, aveva in realtà ambizioni ben più profonde: metteva in luce l'intenzione del Parlamento Europeo di assumere una funzione più politica, assimilabile a quella dei parlamenti nazionali, e di guidare la costruzione di un'Europa unita e federale, come risulta evidente dall'analisi delle numerose dichiarazioni fatte nel corso del dibattito parlamentare che precedette l'approvazione dell'atto⁴⁵.

Questa presa di posizione più risolutiva da parte del Parlamento Europeo, che mirava ad estendere i propri poteri, si palesò in una nuova opportunità: la richiesta da parte della Spagna di Francisco Franco di aderire alla CEE.

L'adesione di nuovi Paesi alla CEE era una questione che andava oltre le competenze del Parlamento Europeo, ma questi non si esimette dall'esprimere la propria opinione a riguardo e lo fece in modo da mettere in chiaro ancora una volta i principi basici – e il *framework* teorico – che guidavano l'integrazione europea, che non si limitava alla creazione e ottimizzazione di un'area di libero commercio:

La Comunità non può essere indifferente al regime politico del paese che sollecita l'adesione. Nell'esame di una domanda di adesione, oltre alle condizioni geografiche ed economiche, sarà quindi determinante il fatto che la struttura politica del paese interessato non rappresenti nella Comunità un corpo estraneo. Condizione necessaria per l'adesione dev'essere l'esistenza di una struttura statale democratica che garantisca un libero ordinamento politico. Quegli Stati i cui governi non hanno alcuna legittimazione democratica e i cui cittadini non partecipano all'espressione della volontà politica, né direttamente, né attraverso loro rappresentanti liberamente scelti, non possono pretendere di essere accolti nel consesso dei popoli riuniti nelle Comunità europee⁴⁶.

⁴⁵ Tulli U., *op. cit.*, p. 62.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 62-63.

Con questa dichiarazione nasceva la prima definizione chiara, fornita da un'istituzione della Comunità, di identità europea. Successivamente, negli anni '70, il criterio democratico fu impiegato dai governi della CEE per stabilire un limite ideologico all'ingresso nella Comunità. Nonostante ciò, i governi insistettero nel sostenere la dimensione sovranazionale dell'integrazione, giacché continuarono ad essere esclusi dalle negoziazioni circa l'adesione alla CEE tanto la Commissione quanto il Parlamento.

La Risoluzione Furler fece la sua comparsa subito dopo, affrontando il problema dei pochi poteri attribuiti al Parlamento. Le premesse della risoluzione rimembravano che:

Ogni progresso della Comunità [dovesse] andare di pari passo con un ulteriore sviluppo della sua struttura istituzionale; [...] il trasferimento delle competenze legislative dal piano nazionale a quello comunitario [dovesse] accompagnarsi a un corrispondente rafforzamento dei poteri parlamentari all'interno della Comunità; [fosse] indispensabile un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo per rafforzare la struttura democratica della Comunità e l'ideale comunitario⁴⁷.

In quest'ottica, il documento perorava la necessità di garantire maggiori poteri al Parlamento Europeo, specialmente riguardo a cinque questioni: la selezione dei membri della Commissione, i poteri del Parlamento nel processo legislativo, la ratifica dei trattati internazionali della CEE, il controllo del bilancio comunitario e la nomina dei membri della Corte di Giustizia.

Il Parlamento Europeo odierno, successivamente al Trattato di Lisbona, è riuscito a garantire a se stesso quasi tutti i suddetti poteri, ossia: la relativa parità nel processo legislativo, per mezzo della Procedura Legislativa Ordinaria (art. 294, TFUE), e nel controllo del bilancio, sempre insieme al

⁴⁷ Tulli U., *op. cit.*, p. 63.

Consiglio (art. 14, TUE), benché l'organo risulti ancora privo del potere d'iniziativa legislativa; l'elezione del presidente della Commissione (art. 17, 7, TUE): la sottomissione del presidente, dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza e degli altri membri della Commissione a un voto di approvazione collettivo per l'occupazione delle rispettive cariche (art. 17, 8, TUE) e la responsabilizzazione della Commissione davanti al Parlamento (art. 234, TFUE); la partecipazione nelle negoziazioni dei trattati internazionali (art. 218, TFUE), essendo in alcuni casi la sua approvazione il requisito fondamentale per la conclusione delle negoziazioni (art. 218, 6, "a", TFUE).

La nomina dei membri della Corte di Giustizia è ancora di competenza dei governi dei singoli Stati membri (art. 19, 2, TUE), ma al giorno d'oggi il Parlamento riveste comunque un ruolo tangenziale in tale funzione, dal momento che gli è consentito nominare un candidato al comitato di sette personalità incaricato di esaminare l'idoneità dei candidati a ricoprire la funzione di giudice o Avvocato Generale alla CGUE e al Tribunale (art. 255, TFUE).

Ad oggi è possibile procedere con un'analisi retroattiva, più distante e dunque neutrale, della Risoluzione Furler e dei suoi scopi.

L'opinione maggioritaria è che, anche con l'attribuzione al Parlamento di quasi tutti i poteri previsti dalla Risoluzione Furler degli anni '60, l'Unione Europea soffra ancora, dopo il Trattato di Lisbona, del cosiddetto "deficit democratico", il che in prima istanza dimostra la profondità del problema di architettura costituzionale che dev'essere superato quando si obietta il raggiungimento di un livello soddisfacente di rappresentatività e legittimità delle istituzioni e dell'attuazione dell'Unione.

Non si sta affermando che non vi siano stati sviluppi, che non vi sia stato un progressivo e pressoché costante perfezionamento istituzionale della Comunità, dal momento che, in fin dei conti, questa ottenne indiscutibilmente via via maggiore rappresentatività e controllo democratico col susseguirsi dei diversi trattati, ma semplicemente che dopo tale evoluzione – o tali concessioni di potere al Parlamento –, al contrario di quanto potesse sembrare dalle aspettative suscitate negli anni '60-'70, non fu raggiunto un livello accettabile di legittimità democratica all'interno dello spazio europeo.

Proseguendo con la retrospettiva storica, è imperativo menzionare che, dopo la Risoluzione Furler, il Parlamento conseguì un ridotto incremento dei propri poteri, sempre per mezzo di accordi sottoscritti con la Commissione e il Consiglio. In tal modo, nel 1964 il Consiglio s'impegnò a consultare il Parlamento a rispetto di tutti i testi legislativi, ad eccezione di quelli di natura tecnica e temporanea. Nel 1968 il Consiglio estese tali consultazioni anche ai testi non legislativi, quali le raccomandazioni e i memoranda. Tra il 1969 e il 1971 avvenne un ulteriore avanzamento: il Consiglio assunse l'obbligo di giustificare la propria decisione, nel caso in cui questa si trovasse in conflitto con il parere emesso dal Parlamento⁴⁸.

Nel 1969 si riaprì, con maggior fermezza e obiettività, la discussione sul Dossier Dehousse, fino ad allora ignorato dal Consiglio. Fin dalla prima sessione, presieduta dal nuovo presidente del Parlamento, l'italiano Mario Scelba, la motivazione e gli obiettivi definiti furono ben chiari:

Conformemente alla lettera e allo spirito dei trattati, dei quali non ci stancheremo mai di chiedere l'integrale applicazione, il Parlamento, quale rappresentante dei popoli riuniti nella Comunità, vuole e deve

⁴⁸ Corbett R., Jacobs F., Neville D., *The European Parliament*, 9th Edition, John Harper Publishing, London, 2016, p. 41.

essere il vigile interprete delle istanze dei popoli, il corresponsabile cosciente della politica di sviluppo della Comunità e il controllore attento degli organi esecutivi. Tutti devono comprendere che al rafforzamento del Parlamento europeo è legato lo sviluppo democratico della Comunità. Questo dipende anche dalla nostra azione, dalla intensità dei nostri sforzi. Per il progresso democratico delle istituzioni politiche molto infatti dipende anche dallo spirito con il quale si interpretano e si attuano le leggi vigenti [...] Che cosa ci poniamo per il prossimo avvenire? Operare per conseguire più compiutamente il rafforzamento della partecipazione e della corresponsabilità del Parlamento alla formazione delle decisioni comunitarie, intensificare la nostra azione di stimolo rivolta allo sviluppo dell'integrazione economica e politica dell'Europa democratica e assicurare una più diretta partecipazione dei popoli europei alla vita e all'avvenire della Comunità⁴⁹.

Dopo il dibattito parlamentare, l'Assemblea, con un'ampia maggioranza, pretese che il Consiglio prendesse una posizione in merito alla convenzione Dehousse, sottolineando l'assenza di controllo parlamentare in ambito europeo dopo l'instaurazione del regime di risorse proprio per finanziare la Politica Agricola Comune (PAC). Questa volta la richiesta venne accompagnata da un'aggravante: il Parlamento, senza i poteri pratici per farsi dare ascolto, ammetteva la possibilità di ricorso alla Corte di Giustizia per inadempimento del Consiglio, nei termini dell'art. 175 del Trattato della CEE, nel caso in cui la questione rimanesse indefinitamente pendente:

È inammissibile che il Consiglio rinvii indefinitamente una sua presa di posizione sul progetto del Parlamento [...] l'art. 201 del trattato Cee prevede la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie [...] Non è pensabile che gli autori dei trattati abbiano previsto risorse proprie che non fossero soggette a un vero e proprio controllo parlamentare⁵⁰.

La questione delle risorse proprie fu la scintilla che fece accendere tutte quelle discussioni deputate a garantire maggiori poteri e rappresentatività

⁴⁹ Tulli U., *op. cit.*, p. 77.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 78.

– per mezzo di elezioni dirette – al Parlamento Europeo, in particolare perché il potere di controllo sul bilancio, nel caso delle risorse proprie, era stato escluso dai parlamenti nazionali senza una controparte nello spazio europeo – fondamentalmente si trattava di spese che venivano stabilite senza il contraddittorio parlamentare.

Questa linea di pensiero risultò evidente nella risoluzione approvata dal Parlamento Europeo, nella quale quest'ultimo esortava i parlamenti nazionali a ratificare il Trattato di Lussemburgo:

Tale intervento si fonda sull'esistenza di un interesse comune ai parlamenti nazionali e al Parlamento europeo: la difesa dei diritti in materia di bilancio dei parlamenti nella Comunità [...] il problema posto, che interessa anche il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, è quello di garantire che, anche nella trasformazione giuridica in corso, un minimo indispensabile di poteri di bilancio dei parlamenti venga mantenuto sul complesso delle risorse che provenivano ieri dagli Stati, talune delle quali avranno domani un'origine comunitaria⁵¹.

In tal contesto, la Commissione creò un comitato indipendente con la funzione di “esaminare tutte le implicazioni dell'estensione dei poteri del Parlamento europeo”⁵². L'iniziativa fu sostenuta fortemente da Altiero Spinelli, che fin dal 1970 occupava la carica di commissario europeo per l'industria. Tale Comitato, composto da giuristi e scienziati politici e guidato da Georges Vedel, lavorò tra l'ottobre del 1971 e il marzo del 1972, quando pubblicò le proprie conclusioni⁵³.

Si trattava di conclusioni caratterizzate da un taglio pragmatico e moderato, giacché la loro funzione era quella di condizionare l'agenda politica dei Capi di Stato e di Governo in vista del vertice di ottobre 1972 –

⁵¹ Tulli U., *op. cit.*, p. 84.

⁵² *Ibid.*, p. 86.

⁵³ *Ibid.*, p. 86.

infatti, com'era logico aspettarsi, furono scartate tutte quelle proposte considerate radicali, poco realistiche e/o utopistiche⁵⁴.

La relazione ruotava intorno all'idea che l'azione del Parlamento non era incisiva perché "lavora nel nulla. I suoi dibattiti e le tensioni al suo interno testimoniano la sua natura politica, ma non hanno pressoché alcun impatto sulla stampa, sull'opinione pubblica e sulla vita dei partiti politici. Il Parlamento non riesce a svolgere i suoi compiti di esprimere e dar forma all'opinione pubblica proprio a causa dei poteri limitati che ha"⁵⁵.

In quest'ottica, la relazione attribuiva il mal-funzionamento democratico e istituzionale della Comunità all'assenza di poteri rilevanti e rappresentatività popolare del Parlamento Europeo, ragion per cui:

A mano a mano che la Comunità estende le proprie competenze, i parlamenti nazionali perdono alcuni dei propri poteri [...] a livello comunitario questo potere è nelle mani del Consiglio, con l'assistenza della Commissione. La natura collegiale di questo processo e il carattere irrevocabile delle decisioni impediscono un controllo effettivo dei vari parlamenti nazionali. I parlamenti nazionali sono conseguentemente privati di una grande parte dei loro poteri il cui esercizio collettivo da parte dei governi rappresentanti nel Consiglio sfugge al loro controllo. La logica di un sistema democratico impone che questa riduzione dei poteri parlamentari a livello nazionale venga compensata a livello europeo⁵⁶.

La Commissione accolse senza eccessiva convinzione le indicazioni della relazione Vedel, e quindi il Parlamento, dal proprio canto, votò una risoluzione che chiedeva al Consiglio di affrontare in maniera diretta le problematiche sollevate dalla relazione nel vertice di Parigi. Il deputato

⁵⁴ Tulli U., *op. cit.*, p. 86.

⁵⁵ Vaïsse M. *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998, in Tulli U., *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Mondadori, Firenze, 2017, p. 86.

⁵⁶ Tulli U., *op. cit.*, p. 87.

democristiano tedesco Josef Müller illustrò la questione in dettaglio specificando che:

Alla base delle richieste a favore del Parlamento europeo non vi è la ricerca di un più ampio potere, ma di una più intensa legittimazione democratica per la Comunità che [...] è una comunità di Stati a regime democratico. Questo rafforzamento è tanto più necessario in quanto già oggi numerose competenze sono state sottratte al Parlamento nazionali senza una compensazione a livello europeo. Queste competenze sono passate al Consiglio e alla Commissione, cioè a istituzioni che discutono e decidono a porte chiuse, senza essere sottoposte a un minimo e necessario controllo parlamentare. [...] Ma a cosa servono i poteri di bilancio, se il Parlamento europeo non può collaborare e intervenire negli atti normativi, se non ha alcuna influenza sull'impostazione di atti comunitari che hanno incidenza finanziaria? Come vedete vi è stretta interdipendenza. Non chiediamo [...], come il Parlamento va facendo instancabilmente dal 1960, l'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo conformemente all'articolo 138 del trattato Cee. Noi attendiamo che la conferenza al vertice dia al Consiglio un incarico specifico e ponga un termine entro il quale tale incarico deve essere assolto⁵⁷.

Purtroppo, però, tali richieste finirono con l'essere ignorate. A Parigi i Capi di Stato e di Governo adottarono tutta una serie di decisioni relativamente alla crisi economica che minacciava l'Europa, tra cui, tuttavia, non vi fu l'impegno formale ad indire elezioni dirette o a rafforzare i poteri di controllo del Parlamento Europeo.

A partire dal 1974, in un contesto che i più consideravano pessimista, soprattutto in virtù del fallimento delle aspirazioni espletate nel vertice di Parigi, vi fu improvviso mutamento della situazione politica all'interno della Comunità. Nel mese di dicembre, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi della CEE presentarono una

⁵⁷ Tulli U., *op. cit.*, p. 89.

serie di proposte volte ad accrescere l'integrazione, tutte focalizzate sulle istituzioni: la creazione del Consiglio Europeo; il superamento del Compromesso di Lussemburgo, con un aumento della celerità nell'adozione di decisioni per mezzo di una maggioranza qualificata all'interno del Consiglio; e, finalmente, un impegno reale affinché venisse eletto il Parlamento Europeo⁵⁸.

Ancora oggi sono fonti di controversia tra gli storici i motivi per i quali i governi europei decisero di impegnarsi per ottenere l'elezione del Parlamento. Alcuni credono che ciò sia dovuto all'azione continua del dibattito e della militanza politica promossi dai movimenti federalisti⁵⁹. Altri, come Valentine Herman, sono dell'idea che la decisione a favore del voto fu solamente un distrattore, posto che il reale obiettivo dei governi era quello di sviare l'attenzione pubblica dalla crisi economica con una notizia positiva sul piano dell'integrazione europea⁶⁰. Molti, come Michael Sutton, sostenevano che il vertice di Parigi del 1974 potesse essere considerato una sorta di "scambio" tra il presidente francese Giscard d'Estaing, che aveva come fine quello di ottenere il consenso tedesco all'istituzione del Consiglio Europeo, e il Cancelliere tedesco Helmut Schmidt, che puntava a un rafforzamento dei poteri di controllo e alla promozione dell'elezione diretta del Parlamento⁶¹.

L'analisi di Sutton mette in relazione il rinsaldamento e l'eleggibilità del Parlamento Europeo con la nascita del Consiglio Europeo, ma presenta comunque degli errori intrinseci. Il primo luogo, non esiste alcun documento che la corrobora, tanto da parte della Francia, quanto da parte

⁵⁸ Tulli U., *op. cit.*, p. 106.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 106-107.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 107.

⁶¹ *Ibid.*, p. 106.

della Germania, cosa che rende tale analisi una supposizione senza fondamenti obiettivi. In secondo luogo, Giscard si mostrava favorevole all'elezione del Parlamento già prima che fosse eletto, mentre Schmidt indirizzava il proprio interesse alla creazione del Consiglio Europeo.

Ciò che può affermarsi con certezza, come supportato da un ampio consenso storico, è che si formò un denominatore comune tra i Paesi della Comunità: tutti avevano come obiettivo manifesto intraprendere una riforma istituzionale che dotasse l'Europa dei pezzi per affrontare la crisi economica dello shock del petrolio e, allo stesso tempo, garantisse alla Comunità un'identità propria nelle relazioni internazionali. L'elezione del Parlamento non era un requisito essenziale al raggiungimento di tali obiettivi, ma avrebbe contribuito senz'ombra di dubbio al rilancio europeo, configurandosi in modo da risultare in netto contrasto rispetto al mal-funzionamento democratico delle istituzioni comunitarie, e, al tempo stesso, andando a rispondere a un'antica richiesta dell'Assemblea⁶².

Nonostante ciò, alle elezioni dirette non avrebbe fatto seguito inesorabilmente il rinvigorismento dei poteri di controllo del Parlamento. Al contrario, la proposta del presidente francese Giscard d'Estaing di introdurre il voto del Parlamento serviva proprio a contenere il ruolo di quest'ultimo.

La logica francese era infatti la seguente: accogliendo una richiesta del Parlamento – quella di ottenere le elezioni, appunto – che già era parte integrante dei Trattati di Roma del 1957 e che possedeva una grande forza simbolica nell'immaginario collettivo, i Capi di Stato e di Governo

⁶² *Ibid.*, p. 107.

chiedevano di post-porre in maniera indefinita una reale discussione sull'estensione dei suoi poteri⁶³.

In altre parole, non potendo più ignorare tale decisione e le continue pressioni a riguardo, optarono per il minore dei mali. In virtù di ciò, diedero al Parlamento le tanto agognate elezioni dirette con il semplice obiettivo di soddisfare gli eurodeputati, mettendo a tacere la discussione concernente l'aumento della rappresentatività e della legittimità democratiche all'interno della Comunità.

Concessero al Parlamento un guadagno simbolico, ma allo stesso tempo consegnarono nelle mani del neo-fondato Consiglio Europeo un guadagno pratico – un potere sproporzionale, sottomesso a un quasi inesistente controllo parlamentare.

Nel 1979, alla fine, furono indette le elezioni dirette del Parlamento Europeo. Fu in quel momento che si riaccese la speranza che, per mezzo dello "shock salutare", la Comunità avrebbe incontrato un nuovo punto di equilibrio, stavolta gravitando intorno al Parlamento, e si sarebbe incamminata con sempre maggior fermezza verso un'Unione Federale. Contribuì a questa nuova spinta il primo discorso ufficiale della presidente francese Simone Veil, che affermò di credere fermamente che la nuova autorità conferita al Parlamento attraverso il voto l'avrebbe sostenuto nel rafforzamento dell'azione politica su due fronti:

Primo, svolgendo le sue funzioni di controllo democratico e, secondo, agendo come forza motrice nell'integrazione europea. Il Parlamento eletto sarà pienamente in grado di esercitare le proprie funzioni di controllo democratico, che è la prima funzione di ogni Parlamento eletto. In particolare, sulla base dei poteri che gli sono riconosciuti dai Trattati, il Parlamento europeo ha il compito di autorizzare il bilancio comunitario, per conto dei cittadini. [...] Mi sembra che un punto specifico debba essere sottolineato: un Parlamento responsabile non

⁶³ *Ibid.*, p. 107.

deve limitarsi ad adottare un volume di spese pre-ordinato ma deve anche poter controllare la raccolta dei fondi. [...] Il Parlamento deve inoltre essere l'organo generale di controllo politico all'interno della Comunità. Non rassegniamoci a credere che gli stringenti vincoli istituzionali sui poteri dell'assemblea possano prevenire che il Parlamento discuta, tutte le volte che lo ritiene opportuno e in ogni ambito delle attività della Comunità, sulla base dell'autorità politica che gli è stata attribuita⁶⁴.

Nei mesi seguenti, il Parlamento mostrò la forza di cui era in possesso, derivata dal grado di legittimità recentemente acquisito, e non approvò il progetto di bilancio della Comunità per l'anno 1980⁶⁵. Il controllo sul bilancio era l'unico potere considerevole del Parlamento, e pertanto fu utilizzato da questi come il mezzo atto a rivendicare un incremento delle proprie competenze.

Negli anni seguenti, nuovi poteri furono gradualmente attribuiti al Parlamento Europeo, sempre in ragione degli effetti diretti e indiretti proporzionatigli dall'elezione diretta. Il Parlamento divenne così un'istituzione full-time, i Membri del Parlamento Europeo (MPEs) iniziano gradualmente ad avvicinare i partiti nazionali alle tematiche europee e diedero vita a un sentimento di maggiore affinità e apertura riguardo all'integrazione europea.

La questione è che, una volta costituita da membri eletti, l'istituzione assembleare iniziò a lavorare a precise proposte di mutamento e attualizzazione costituzionale e a riunire appoggio in loro favore. Tale evento, infatti, in un lasso di tempo di trent'anni, promosse in maniera consistente e progressiva mutamenti basati su almeno tre grandi obiettivi.

Il primo obiettivo era caratterizzato dalla lotta del Parlamento nel chiarire e, quando necessario, rafforzare le competenze e le responsabilità

⁶⁴ Tulli U., *op. cit.*, p. 141.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 142.

dell'Unione Europea. Su questa riga prese piede l'idea di *subsidiarity*, secondo la quale le decisioni dell'Unione dovevano limitarsi a temi che non potevano essere adeguatamente regolati o sviluppati attraverso l'azione delle singole nazioni⁶⁶

Il secondo obiettivo si configurava nella necessità che le responsabilità esercitate a livello europeo dovessero essere ricercate con maggiore efficienza. Il Parlamento, in tal senso, iniziò a criticare in maniera consistente la pratica di unanimità all'interno del Consiglio e la paralisi che ne derivava.

Il terzo obiettivo risulta maggiormente affine al tema del presente Lavoro, dal momento che fa riferimento alla costante difesa da parte del Parlamento di maggiore trasparenza, controllo democratico e *accountability*.

In tal contesto, il Parlamento attuò una continua difesa del rafforzamento del proprio ruolo, asseverando ripetutamente che le competenze che i parlamenti nazionali avevano ceduto all'Unione mediante la ratifica dei diversi trattati non si sarebbero dovute esercitare monopolisticamente da parte del solo Consiglio. In altre parole, seguendo la linea tracciata all'epoca della discussione della PAC, la riduzione dei poteri parlamentari a livello nazionale sarebbe dovuta essere compensata dall'aumento del potere parlamentare a livello europeo⁶⁷.

Tale azione parlamentare iniziò a far effetto già nell'anno successivo alla prima elezione diretta. Nel 1980, ad esempio, i MPEs chiesero il potere di esprimere un voto di fiducia sulla Commissione prima che questa entrasse in carica. Per ciò che concerneva il Consiglio, il Parlamento richiese nuovamente un maggior coinvolgimento nel processo legislativo e

⁶⁶ Corbett R., Jacobs F., Neville D., *op. cit.*, p. 435.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 435.

un'approssimazione nei procedimenti di contatto tra le due istituzioni, in modo da "rendere il processo decisionale più equilibrato, più efficace e più legittimato democraticamente"⁶⁸.

Nel 1984 fu votato e approvato con netta maggioranza all'interno del Parlamento il Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea, repleto delle proposte di riforma istituzionale originatesi nel Club del Coccodrillo – un club formato da MPEs federalisti e capeggiato da Altiero Spinelli⁶⁹.

Sempre nel 1980, nel caso *Isoglucose (Case 138 and 139/1979)*⁷⁰, la Corte di Giustizia considerò nulla una determinata legislazione, dal momento che il Consiglio l'adottò prima che il Parlamento potesse manifestare le proprie considerazioni a riguardo. Tale decisione diede al Parlamento il potere di ritardare l'adozione di qualsiasi legislazione da parte della Comunità, il che fu usato, negli anni seguenti, per ottenere emendamenti ai progetti di legge.

Nel 1987, con l'Atto Unico Europeo, vennero introdotti due nuovi procedimenti per l'adozione di atti comunitari. Il primo fu il *Cooperation Procedure*, che si applicava inizialmente solamente a dieci articoli del trattato, fornendo una seconda chiave di lettura al tradizionale procedimento di consulta, richiedendo che la posizione del Consiglio fosse riferita al Parlamento, con una serie di risultati possibili a partire da quel punto – ma, fondamentalmente, nel caso in cui il Parlamento non avesse approvato la legislazione del Consiglio, quest'ultimo, con una votazione

⁶⁸ Tulli U., *op. cit.*, p. 142.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 143.

⁷⁰ Judgment of the Court of 29 October 1980, *SA Roquette Frères v Council of the European Communities, Isoglucose - Production quotas, Case 138/79*, visto su <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>>. Accesso del 10 gennaio 2019.

unanime entro tre mesi, aveva il potere di rigettare l'obiezione parlamentare⁷¹.

Nel 1993 fu sottoscritto il Trattato di Maastricht, che ampliò e accrebbe i poteri del Parlamento Europeo in una serie di contesti e in differenti modalità: a) creò la *Co-decision Procedure* per i dieci articoli della precedente *Cooperation Procedure*, che, per l'approvazione di un determinato testo normativo, esigeva l'approvazione congiunta del Parlamento e del Consiglio; b) la *Cooperation Procedure* fu estesa alla maggior parte delle altre aree in cui il Consiglio decideva per maggioranza qualificata; c) l'*Assent Procedure* iniziò ad essere applicata ad un'ampia categoria di accordi internazionali e in ulteriori aree; il Parlamento ottenne il diritto di votare nell'ambito dell'attribuzione di diverse cariche – i suoi voti al presidente della Commissione e al presidente dell'istituto Monetario Europeo/Banca Centrale erano meramente consultivi, ma molti, nella prassi, li consideravano politicamente vincolanti; d) il voto di fiducia collettivo per permettere all'intera Commissione di assurgere alle proprie funzioni divenne legalmente vincolante; e) il termine di mandato della Commissione fu alterato in modo da coincidere con i cinque anni del Parlamento; d) infine, una serie di poteri di scrutinio vennero ampliati, come per esempio la previsione, nei trattati, dei Comitati Parlamentari di Inchiesta⁷².

A questo seguì il Trattato di Amsterdam (1999), che, in pratica, estese il sistema di co-decisione, affinché coprisse quasi tutte le competenze normative che non interessassero l'area agricola, e rese legalmente vincolante il voto del Parlamento in favore del candidato alla Presidenza della Commissione – stando così a significare che il mancato conseguimento

⁷¹ Corbett R., Jacobs F., Neville D., *op. cit.*, p. 452.

⁷² *Ibid.*, p. 453.

della maggioranza al momento della votazione sarebbe risultato nel rigetto dell'insediamento da parte del candidato.

Nel 2003 entrò in vigore il Trattato di Nizza, responsabile di ampliare i casi in cui si sarebbe dovuto applicare il procedimento di co-decisione e di concedere al Parlamento una sorta di diritto generale di processare le altre istituzioni davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il tutto per garantirgli di poter adeguatamente difendere le proprie prerogative, poteri e competenze⁷³.

Nello stesso periodo, più specificamente tra il febbraio del 2002 e il giugno del 2003, ebbero luogo convenzioni per redigere una Costituzione per l'Europa. Successivamente a tali convenzioni, si stabilirono ampi mutamenti nell'organizzazione istituzionale dell'Unione Europea, probabilmente i più grandi dai tempi dei Trattati di Roma, che non saranno citati in questa sede dal momento che furono quasi tutti rimaneggiati dal successivo trattato di Lisbona.

Non è possibile affermare stessero avendo origine, dopo decenni, gli Stati Uniti d'Europa, ma vi fu tutto un insieme di riforme che estesero considerevolmente la rappresentazione e il controllo democratici, ridussero il livello intergovernativo nelle decisioni e diedero uno *status* costituzionale alla Carta dei Diritti Umani scritta a Nizza.

La Costituzione Europea fu approvata per 514 contro 135 voti dal Parlamento Europeo, ma sarebbe dovuta essere ratificata in tutti gli allora 25 Paesi-membri. Com'è noto, la Costituzione finì con l'essere respinta in due *referenda* realizzati nel 2005, il primo nei Paesi Bassi e il secondo in Francia, evento che paralizzò di fatto la realizzazione di ulteriori *referenda* e/o ratifiche parlamentari negli altri Paesi europei.

⁷³ Corbett R., Jacobs F., Neville D., *op. cit.*, p. 453-454.

In seguito a tale fallimento, il Consiglio Europeo decise di convocare un “periodo di riflessione” prima di riaffrontare la discussione su come agire successivamente.

3. Il Trattato di Lisbona: l’attuale quadro istituzionale dell’Unione Europea

Nel 2007, due anni dopo il rigetto della Costituzione Europea, il “periodo di riflessione” si concluse. Nel Consiglio Europeo di Berlino, nel giugno del 2007, gli Stati membri intrapresero la discussione concernente un nuovo Trattato che contenesse la grande maggioranza delle innovazioni apportate dalla mancata Costituzione Europea e che abdicasse ad alcuni dei punti considerati più controversi, la maggior parte dei quali legati a nomenclature, in modo da semplificarne l’approvazione e da rimettere in moto il processo di integrazione europea. Il 13 dicembre 2007 il Trattato di Lisbona fu sottoscritto dall’Unione Europea e nel febbraio dell’anno seguente fu approvato dal Parlamento Europeo per 525 voti contro 115⁷⁴.

Come già menzionato, il Trattato di Lisbona è un trattato di riforma che riprende la maggior parte delle innovazioni che originalmente facevano parte del fallito Trattato Costituzionale del 2003, quali il superamento della struttura dei tre pilastri, la conferma della personalità giuridica unica dell’Unione, le riforme delle istituzioni (*e.g.*, la figura del Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza), il conferimento alla Carta dei Diritti di Nizza di un valore giuridico vincolante ed equiparabile ai trattati, l’iniziativa popolare (in parte) degli

⁷⁴ Corbett R., Jacobs F., Neville D., *op. cit.*, p. 446/447.

atti normativi e l'allargamento dei settori in cui, applicandosi la procedura legislativa ordinaria, si vota a maggioranza qualificata⁷⁵, in modo da ridurre il carattere intergovernativo dell'Unione.

Detto ciò, l'Unione Europea a partire dal Trattato di Lisbona è costituita da 28 Paesi membri e si compone di vari organi, i cui poteri vengono loro conferiti dai Trattati – il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sull'Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁷⁶ – che fungono da “carta costituzionale di una comunità di diritto”, nelle parole della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)⁷⁷. Infatti, “l'Unione richiede un sistema di governo”⁷⁸, dato che non si caratterizza come semplice organizzazione internazionale.

Secondo l'art. 13 TUE, l'Unione dispone di “un quadro istituzionale che mira a promuovere i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri”. Inoltre, con base nel *principio di attribuzione*, “l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” e, conforme stabilito nell'art. 13, par. 2, TUE, “ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste”.

In aggiunta, come indica l'art. 13 TUE, i principali organi dell'Unione vengono chiamati “istituzioni”, come ad esempio il Parlamento Europeo, il

⁷⁵ Poli E., Vai L., Bonvicini G. (a cura di), *L'impatto del Parlamento europeo sul Processo legislativo europeo e nazionale*, in Bonvicini G. (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, p. 114.

⁷⁶ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 18.

⁷⁷ CGUE – Parere 1/91, del 14 dicembre 1991 (in “Raccolta”, 1991, p. I-6079).

⁷⁸ Cartabia M., Weiler J. H. H., *op. cit.*, p. 33.

Consiglio Europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte di Giustizia, e tale qualifica viene accompagnata da una serie di prerogative, come la “legittimazione a proporre ricorsi dinanzi alla CGUE nei confronti di atti adottati da altre istituzioni”⁷⁹.

Il Consiglio Europeo “è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione” (art. 15, par. 2, TUE) e “dà all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali” (art. 15, par. 1, TUE). Inoltre, il Consiglio “non esercita funzioni legislative” (art. 15, par. 1, TUE). La presenza del presidente della Commissione si giustifica in ragione dell’importanza di mettere in consonanza entrambe le istituzioni, dato che alla Commissione spetta ancora il potere di fare le proposte degli atti normativi (art. 17, par. 2, TUE). Tuttavia, è evidente la significativa influenza del Consiglio Europeo sull’attività normativa dell’Unione, dato che l’approvazione di una determinata decisione da parte di un organo formato dai capi di Stato e di governo determinerebbe, appunto, un comportamento coincidente da parte delle altre istituzioni politiche dell’Unione, in particolare del Consiglio, anch’esso un’istituzione di carattere governativo⁸⁰.

Oltre a ciò, l’attuazione del Consiglio Europeo naturalmente dà all’Unione un carattere fortemente intergovernativo senza coinvolgere il Parlamento Europeo, salvo in relazione al semplice obbligo da parte del presidente del Consiglio Europeo di presentare “al Parlamento Europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni” (art. 15, par. 6, TUE). In

⁷⁹ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 18.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 21.

aggiunta, il presidente del Parlamento Europeo “può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio Europeo” (art. 235, par. 2, TFUE).

Certamente il carattere protocollare delle relazioni e la facoltatività dell’invito, sempre soggetto alla volontà dell’istituzione Consiglio Europeo, rendono scarsamente importanti questi strumenti, facendo sì che l’istituzione che rappresenta direttamente il popolo europeo abbia una funzione troppo ristretta e secondaria, incapace di influenzare le scelte di vero rilievo per lo sviluppo sia dell’integrazione europea, sia del funzionamento dell’Unione.⁸¹

Il Consiglio è un’istituzione di carattere intergovernativo composta “da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta” (art. 16, par. 2, TUE). Inoltre, il Consiglio “esercita, congiuntamente al Parlamento Europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio” (art. 16, par. 1, TUE), così come “funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati” (art. 16, par. 1, TUE). Dunque, la principale funzione del Consiglio è quella normativa, che viene esercitata congiuntamente al Parlamento Europeo secondo diverse procedure – dopo Lisbona, la “procedura legislativa ordinaria” (art. 289, par. 1, e art. 294, TFUE), consistente nell’adozione congiunta di un atto da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio su proposta della Commissione, è diventata applicabile nella maggioranza assoluta dei casi – 85 *policy areas*⁸², che corrispondono al 90% degli atti legislativi dell’Unione⁸³.

⁸¹ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 22.

⁸² The Ordinary Legislative Procedure, visto su <www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure>. Accesso del 15 agosto 2017.

⁸³ Pinelli C., *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell’assetto istituzionale dell’Unione europea. Le strategie per il futuro*, in Bonvicini G. (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, p. 57

Le delibere del Consiglio sono adottate di regola a maggioranza qualificata, salvo i pochi casi in cui i Trattati dispongono la regola dell'unanimità o della maggioranza semplice (art. 16, par. 3, TUE). Dopo Lisbona, le delibere a maggioranza qualificata sono diventate largamente preponderanti rispetto alle altre, ciò "sia in considerazione della difficoltà, derivante dall'accresciuto numero degli Stati membri, di raggiungere l'unanimità, sia in ragione della volontà di attenuare il peso dell'orientamento di singoli Stati membri nel processo decisionale"⁸⁴, e questa evoluzione ha portato a una diminuzione della forte natura intergovernativa delle delibere del Consiglio.

Inoltre, il Consiglio si riunisce in diverse formazioni e le due più rilevanti sono previste dal TUE: il Consiglio "Affari Generali", che "assicura, in collaborazione con la Commissione, la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio" (art. 16, par. 6, TUE), e il Consiglio "Affari Esteri", che elabora "l'azione dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione" (art. 16, par. 6, TUE). Le altre formazioni sono definite in base alle materie oggetto delle competenze dell'Unione (e.g., Consiglio "Agricoltura e Pesca", Consiglio "Ambiente", Consiglio "Giustizia e Affari Interni", ecc.).

La Commissione è un organo "tecnico" indipendente dagli Stati membri e ha il dovere di promuovere "l'interesse generale dell'Unione" e di adottare "le iniziative appropriate a tal fine", nonché di vigilare sull'applicazione "dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati" e sull'applicazione del diritto dell'Unione (art. 17, par. 1, TUE). Per quanto riguarda l'adozione di atti normativi, la Commissione ha

⁸⁴ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 25.

una limitata competenza propria e può adottare raccomandazioni nei casi specifici previsti dai trattati (art. 292, TFUE). Essa ha inoltre il potere di adottare norme in ragione di deleghe contenute in atti legislativi dell'Unione, dato che, secondo i trattati, "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo" (art. 290, TFUE).

Ciononostante, il più importante potere della Commissione nell'argomento della formazione degli atti normativi riguarda l'elaborazione delle proposte⁸⁵, giacché la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa legislativa; infatti, "un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i Trattati non dispongano diversamente" (art. 17, par. 2, TUE). Questo potere è stato conferito alla Commissione "in ragione delle caratteristiche di indipendenza di tale istituzione, al fine di garantire che la proposta prospetti una composizione dei vari interessi che sia conforme all'interesse generale dell'Unione"⁸⁶.

Il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione è uno dei vari fattori responsabili della debolezza del Parlamento Europeo nei confronti dei Parlamenti nazionali, almeno quando si fa un paragone tra la realtà istituzionale dell'Unione e quella degli Stati. È evidente – e questo tema sarà discusso più approfonditamente nei prossimi capitoli – che il Parlamento Europeo, per una serie di ragioni, quali la distanza dai cittadini, le sue modalità di funzionamento, le varie lingue degli eurodeputati, il quasi irrisorio spazio che danno i *mass media* alle sue attività e l'assenza di partiti

⁸⁵ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 32.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 33.

politici veramente europei che discutano i problemi d'Europa anziché i frammentati temi nazionali⁸⁷, non riesce ancora ad avvicinarsi al livello di rappresentatività delle assemblee legislative degli Stati. Tuttavia, la carenza formale di alcuni poteri indispensabili all'adeguato esercizio delle funzioni di una camera legislativa, come l'iniziativa di legge, è sicuramente una delle grandi ragioni della debolezza del Parlamento Europeo, pur essendo, di contro, una delle poche cause che potrebbero essere state risolte più facilmente a Lisbona e che, infelicemente, ancora sussiste.

Secondo l'art. 17, par. 7, TUE, il candidato alla carica di presidente della Commissione viene proposto dal Consiglio Europeo al Parlamento Europeo, tenendo conto delle elezioni del Parlamento stesso e deliberando a maggioranza qualificata. Tale candidato "è eletto dal Parlamento Europeo a maggioranza dei membri che lo compongono" (art. 17, par. 7, TUE) e se tale maggioranza non è raggiunta, il Consiglio Europeo deve proporre un altro candidato⁸⁸. Con base nello stesso dispositivo del TUE, "il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo".

Poiché la manifestazione di approvazione (o disapprovazione) espressa dal Parlamento Europeo può avere come oggetto unicamente l'insieme delle persone designate a occupare le cariche nella Commissione, nella prassi soltanto in situazioni estreme il Parlamento potrebbe trovare il necessario stimolo per esercitare il suo potere di disapprovazione delle nomine; è naturale che la "disapprovazione collettiva" delle nomine sia dotata di un grado di gravità molto superiore rispetto a quello della

⁸⁷ Cartabia M., Weiler J. H. H., *op. cit.*, p. 48.

⁸⁸ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 32.

disapprovazione di un singolo nominato⁸⁹. Non a caso, infatti, solamente nel 2004, e in maniera assai limitata, il Parlamento ha influenzato la libertà di cui godono i governi nazionali nello scegliere i membri della Commissione⁹⁰.

Infine, l'art. 17, par. 8, TUE stabilisce che "la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo" e che il Parlamento può votare una mozione di censura della Commissione. Secondo lo stesso articolo, una volta che la mozione di censura venga adottata, "i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni". Pertanto, similmente a quanto accade nella manifestazione di approvazione dei nuovi commissari, la responsabilità della Commissione dinanzi al Parlamento e, di conseguenza, la mozione di censura che può essere adottata da questo nei confronti di essa, si riferiscono sempre all'intera Commissione.

Nonostante la considerevole evoluzione istituzionale dell'Unione Europea, delineata nella breve analisi storica della parte introduttiva con particolare *focus* sul rafforzamento del Parlamento Europeo, permane in molti una certa delusione in ragione di come sarebbe potuta essere l'integrazione europea, se i passi fatti fossero stati più decisi, più coraggiosi.

Nel 1979, all'alba delle prime elezioni dirette europee, il politologo David Marquand coniò l'espressione "deficit democratico" per riferirsi alle tre critiche fondamentali alla (assenza di) legittimazione e al funzionamento della CEE: l'assenza di un sistema europeo di partiti politici; il mancato passaggio al voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio; il

⁸⁹ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 35.

⁹⁰ EU Parliament likely to accept commission: Barroso set to win with new team, visto su <<http://www.nytimes.com/2004/11/17/news/eu-parliament-likely-to-accept-commission-barroso-set-to-win-with-new.html?mcubz=0>>. Accesso del 15 agosto 2017.

mancato rafforzamento dei poteri di controllo di bilancio da parte del Parlamento Europeo. Tale *vulnus* era inevitabile, perlomeno fino a quando fosse sussistita, da parte del Parlamento, la mancanza di legittimità elettorale e l'assenza di poteri minimamente ragionevoli, capaci di far fronte alla forza smisurata del Consiglio e della Commissione:

La Comunità si trova in una impasse: se non avanza [sulla strada dell'integrazione], quasi certamente fallirà. Ma non può avanzare, o meglio non le può essere consentito di avanzare, sino a quando la spinta per l'integrazione verrà da una tecnocrazia non rappresentativa, priva di mandato popolare, e sino a quando non vi sarà un meccanismo per rendere responsabili i decisori comunitari dinanzi ai rappresentanti eletti dei popoli⁹¹.

Venuti a conoscenza del pensiero di Marchand, per quanto scritto nel 1979, è facile ritenere che si tratti di qualcosa di estremamente attuale, tanto che la sua analisi potrebbe essere stata benissimo pubblicata su un quotidiano europeo negli ultimi cinque anni.

È una "diagnosi" antica, ma i problemi citati sono atemporali: erano presenti nel 1979 e continuano ad esserlo al giorno d'oggi. Sono problematiche insolite che sussistono da decenni e che non fanno altro che accrescersi e diventare gradualmente insostenibili man mano che aumenta il potere regolatorio smisurato e incontrastato delle istituzioni intergovernative. Non esiste un parlamento capace di compiere, all'interno dello spazio europeo, la funzione di *custos* che rivestono i Parlamenti nazionali nei rispettivi Stati membri.

Pertanto, la grande questione che si pone attualmente è sapere se la soluzione a tali problemi passa esclusivamente attraverso il Parlamento Europeo o se è possibile contare sulla cooperazione dal basso dei Parlamenti

⁹¹ Marquand D., *Parliament for Europe*, John Cape Ltd., London, UK, 1979, p. 101.

nazionali – attraverso il dialogo istituzionale, un forum analogo al COSAC, la procedura dell'*early warning* etc. – nella grande interpolazione parlamentare convenzionalmente definita “sistema parlamentare euro-nazionale”.

CAPITOLO II – IL “DEFICIT DEMOCRATICO” DELL’UNIONE EUROPEA

1. Il dibattito “deficit democratico” vs. “governance post-nazionale”

L’acceso dibattito riguardo al deficit democratico nello spazio europeo parte da alcune premesse radicate nell’origine stessa dell’idea di Europa – idea permeata dal concetto di un’Europa prima di tutto politica.

Se l’Unione Europea fosse considerata una semplice organizzazione sopranazionale – o internazionale – di Stati e se i suoi trattati, a partire dai Trattati di Roma, fossero considerati equivalenti ad analoghi trattati internazionali, la discussione, naturalmente, non avrebbe luogo. Di fatto, quando si mette in discussione la democraticità dell’ONU o della WTO, l’argomentazione non suole basarsi su critiche profonde all’attuale architettura istituzionale delle due organizzazioni, come se esse fossero afflitte da una sorta di piaga. È una discussione priva di animosità, priva di quel sentimento di opportunità perduta o d’infelice scelta di direzione errata.

La questione è che l’Unione Europea viene vista come qualcosa di più profondo, più complesso e maggiormente vincolante rispetto a una semplice organizzazione sopranazionale (i.e. l’ONU, l’OAS, la NATO e la WTO). L’Unione Europea viene vista come il germe di un’unione politica ben più profonda tra gli Stati europei, e i suoi trattati sono considerati delle tappe, delle fasi di una reale costruzione costituzionale.

Proprio per questo, quando si discute del tema “Unione Europea”, l’aspettativa che si ha è analoga a quella presente quando si discute il tema “Stato nazionale”, quantomeno per quel che riguarda l’organizzazione

istituzionale e il rispetto di determinati concetti fondamentali della tradizione costituzionale occidentale.

Dall'Unione Europea ci si aspetta, ad esempio, che abbia un Parlamento funzionale, allo stesso modo dei singoli Parlamenti nazionali dei 28 Stati membri. Nessuno sembra soddisfatto della sua similarità all'Assemblea Generale dell'ONU – e, se così non fosse, non vi sarebbero ulteriori problemi, considerando che da decenni il Parlamento Europeo ha superato quest'organo in tema di rappresentatività e competenze effettive. Ciò che si anela è un vero e proprio Parlamento nazionale, ma, ovviamente, europeo.

Insomma, le disfunzioni dell'Unione Europea vengono diagnosticate prendendo come fondamento un parametro di funzionamento istituzionale ideale. Tale parametro, che l'Unione Europea è ben lungi da attingere, è il medesimo utilizzato per qualificare o meno uno Stato come Stato Democratico di Diritto.

In tal modo, ci si auspica che l'UE abbia un grado di partecipazione democratica – intesa come democrazia rappresentativa tipica della tradizione occidentale – capace di garantire un livello di legittimità alle decisioni politiche che sia equivalente a quello del congiunto delle istituzioni politiche di un determinato Stato nazionale europeo.

La questione è che, come scrisse Habermas, il potere politico deve fondare la propria legittimità sui contenuti morali impliciti alle qualità formali del proprio ordinamento giuridico. In altre parole, il fattore legittimante del potere alberga nell'istituzionalizzazione di procedimenti giuridici che siano permeabili al discorso morale. Così, una legittimità fondata esclusivamente sulla legalità – come succede nelle democrazie occidentali – sarà possibile solo nel caso in cui i procedimenti relativi alla produzione di norme giuridiche siano visti come accettabili e legittimi,

tenendo sempre in conto la loro razionalità processuale di tipo pratico-morale⁹².

Costruire un sistema di questo tipo in un ambiente transnazionale come l'Europa risulta considerevolmente più complesso rispetto a metterlo in atto nel territorio relativamente omogeneo di uno Stato nazionale. Non a caso la costruzione europea è la prima esperienza storica con tale obiettivo e di tale ampiezza.

Pertanto, la letteratura critica all'integrazione europea è solita risaltare le difficoltà di base al progresso dell'Unione, in quanto la costruzione di una democrazia transnazionale incontra un imponente ostacolo nella non esistenza di una chiara e definita "base sociale europea".

Il *demos* europeo non esiste in maniera univoca, l'Europa è costituita da una molteplicità di popoli – è, di fatto, una specie di *melting pot* – e, perciò risulta veramente difficile individuare un *ethos* comunitario in grado di dare origine in milioni di europei a una coscienza transnazionale, una sensazione psicologica e morale di appartenenza a qualcosa di più grande del proprio Stato nazionale. Per farla breve, per lo sviluppo di una coscienza transazionale, manca, ai popoli europei, il sincero sentimento di condivisione di un destino comune⁹³.

Giustamente in virtù delle difficoltà inerenti alla costruzione inedita di un sistema di siffatta natura, cui si aggiunge l'incerta esistenza di un reale *demos* europeo capace di condividere una visione del futuro, la costruzione europea ha avuto e continua ad aver luogo attraverso una serie di tappe gradualistiche, vedendo il proprio *incipit*, come accennato all'inizio di questo lavoro, nel mercato comunitario.

⁹² Habermas J., *Morale, Diritto e Politica*. Einaudi, Torino, 1992, p. 9.

⁹³ Tostes A. P. B., *A Supranacionalidade e a democracia: o caso europeu*. In *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 23, n° 1, jan/jun 2001, p. 43.

In tal forma, l'Unione Europea ha finito per evolversi come una complessa rete di pratiche di *governance*, tanto che il deficit democratico di cui si è detto le è costitutivo – per costitutivo si intende che esso non è un sintomo indesiderato e imprevedibile, bensì un effetto collaterale naturale e totalmente prevedibile, tenendo in conto le scelte che sono state fatte a partire dai Trattati di Roma, quasi sempre incentrate sull'aspetto intergovernativo e burocratico.

In altre parole, è naturale che un'organizzazione non sovrana basata su Stati sovrani che prendono decisioni sulla maggior parte dei temi – o su tutti, quando questi sono dotati di un alto grado di sensibilità e rilevanza, come si può ben vedere nel periodo compreso tra il 2008 e il 2016 – possieda un basso livello di rappresentatività democratica. È possibile, in questi termini, porsi la seguente domanda: vi è un deficit democratico di fatto?

La domanda si pone dal momento che, se l'obiettivo è proprio quello di istituire un'organizzazione funzionale ed efficiente di Stati sovrani che abbia fini propriamente economici e stabilisca un minimo essenziale di diritti fondamentali tra i propri membri, è possibile affermare che l'Unione Europea svolge il proprio compito con buoni risultati. Si tratta senza ombra di dubbio dell'organizzazione più elaborata ed efficiente del pianeta, di molto superiore rispetto al Mercosul (*Mercado Comum do Sul*), al NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), all'Alleanza del Pacifico, etc.

È un *case* di successo che è riuscito, come se non bastasse, a garantire all'Europa il più lungo periodo di pace nell'arco di secoli.

Al contrario, qualora l'obiettivo fosse il ben più ambizioso intento di formare un'organizzazione sovrana di Stati con fini economici, sociali, finanziari e monetari, che acquisisca sempre più le caratteristiche di una (con)federazione politica, stabilendo politiche armoniche che vadano oltre

la determinazione di un mercato comune di *optimal efficiency*, si può effettivamente parlare di un deficit democratico reale. Ciò perché un'entità del genere, benché al giorno d'oggi sia molto più simile a un'organizzazione sopranazionale piuttosto che a uno Stato, si prefigge come obiettivo quello di discostarsi sempre più dalla prima e di approssimarsi sempre più al secondo.

Ed è solo per questo che esiste una discussione riguardo al deficit democratico, giacché, d'altra forma, l'attuale quadro istituzionale sarebbe considerato di per sé relativamente moderno, funzionale e superiore alla media nell'ambito della democraticità.

In conclusione, l'obiettivo di questo lavoro non è quello di analizzare a fondo tale opzione, poiché sarebbe un ambito di ricerca eccessivamente ampio ed esulerebbe dagli obiettivi più specifici che si ha intenzione di trattare in questa sede. Ciononostante, è necessario operare una scelta che funga da premessa di base, e quella che anima il presente testo è considerare reale l'esistenza del deficit democratico, perché l'Unione Europea ha sempre avuto obiettivi più grandi.

1.1. Input legitimacy e output legitimacy

La legittimità democratica dell'Unione Europea assunse tinte tragiche a partire dalla crisi del 2008, con relativo aggravamento a partire dal 2010, in particolare grazie alla recrudescenza del lato intergovernativo e tecnocratico della Comunità.

Per analizzare la questione in maniera più oggettiva, è necessario l'impiego di concetti di scienze politiche, già d'uso comune nella produzione scientifica riguardante l'Unione Europea:

These include the 'output' effectiveness and performance of EU policies; the EU's 'input' responsiveness to citizens' political demands and concerns; and the 'throughput' quality of EU policymaking processes, judged by their efficacy, accountability, transparency, and inclusiveness. For the ways in which EU institutional actors employ these concepts in the dynamics of legitimation, the paper turns to the analytic framework of discursive institutionalism, which considers the substantive content of ideas and the interactive processes of discourse in institutional context⁹⁴.

L'output legitimacy, dunque, si valuta in base all'efficacia con cui le politiche pubbliche vengono attuate da un'organizzazione nel conseguimento del benessere pubblico complessivo, tenendo in conto naturalmente la sua prevedibilità ed efficacia. In altre parole, è un criterio di performance incentrato sull'effettività delle politiche pubbliche.

L'input legitimacy, d'altro canto, dipende da in quale misura le scelte in materia di politica pubblica riflettono la *volontà popolare*. Tale misurazione si effettua attraverso la partecipazione dei cittadini nei processi subordinati alla rappresentazione politica e in base al grado di responsabilità del governo alle preoccupazioni e alle richieste del popolo⁹⁵.

La *throughput legitimacy*, infine, è una terza qualificazione che si colloca tra *l'input* e *l'output legitimacy*, nella fumosità della *governance*, e dipende, quindi, dalla qualità dei processi di *policy-making*, dal livello di *accountability* dei suoi attori, dalla trasparenza delle loro azioni e dal grado d'inclusione della società civile⁹⁶. È importante tener presente la complessità

⁹⁴ Schmidt Vivien A., *Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*, Annual Review of Political Science Vol. 11, 2008, p. 320.

⁹⁵ Schmidt Vivien A., *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: can the EU rebuild public trust and support for european economic integration?*, Fellowship Initiative 2014-2015 Growth, integration and structural convergence revisited, Discussion Paper 015, Settembre, 2015, visto su <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp015_en.pdf>, accesso del 25 agosto 2018, p. 25.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 25.

dell'interazione tra questi tre meccanismi di legittimazione democratica del potere politico, come afferma la politologa Vivien Schmidt:

Input and output can involve a trade-off whereby better output performance through effective policy outcomes can make up for little input via citizen participation or government responsiveness, and failed output can still be legitimated by extensive citizen input. Throughput, in contrast, offers no such trade-offs. If of good quality, throughput disappears; if of bad quality, it may taint the output policies or skew the input politics⁹⁷.

La grande questione è che, prima della crisi dell'Eurozona, l'Unione Europea sembrava raggiungere un livello considerevole di legittimità democratica. Infatti, dal momento che l'Europa si beneficiava di un alto livello di *output legitimacy* (considerevole efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche europee) e di *throughput legitimacy* (considerevole qualità e trasparenza di tali politiche), il bassissimo livello di *input legitimacy* non sembrava eccessivamente problematico. All'epoca, l'economia cresceva a ritmo accelerato, i tassi d'interesse e i *bond* si mantenevano a livelli bassi in tutta l'Eurozona e l'ECB riceveva valutazioni favorevoli per la sua *governance* tecnica⁹⁸.

Con la crisi dei debiti sovrani che investì in pieno il continente nel 2008, il panorama cambiò.

Uno dopo l'altro, i membri dell'Unione Europea – in particolare i facenti parte dell'unione monetaria – entrarono in una profonda depressione economica. Con l'aumento della disoccupazione, il PIL in calo e pessime aspettative riguardo ai debiti sovrani, la *Troika* optò per un'amara medicina: austerità, rigide riforme sociali e divisione del blocco in due gruppi, i *rescuers*, i "salvatori", e coloro che avevano bisogno di *rescue*, di "essere

⁹⁷ Schmidt Vivien A., *op. cit.*, p. 25-26.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 10.

salvati". La ripresa economica durò anni e al giorno d'oggi è possibile affermare che molti dei Paesi membri, pur avendo pagato un prezzo considerevole, non si sono ancora ripresi totalmente e continuano a mostrare dati di crescita anemica.

Inutile dirsi che, con lo sviluppo della crisi, la percezione collettiva riguardo all'*output legitimacy* dell'Unione, fino ad allora alquanto solida, crollò. L'opinione pubblica perse la fiducia che riponeva nell'efficacia delle politiche pubbliche portate avanti dalla Comunità, con conseguente rafforzamento dei partiti e dei movimenti euro-scettici.

Così, nonostante l'*output legitimacy* sia rappresentata da questioni tecniche sancite da *experts* nell'ambito di istituzioni spesso non maggioritarie e non direttamente democratiche, la popolazione in fin dei conti è il vero giudice. Le politiche non possono non essere in armonia con le sue norme, i suoi valori e la sua cultura. In questo caso, spetta ai politici il compito di fungere da tramite nella comunicazione di aspetti tecnici complessi in un linguaggio accessibile all'elettorato, non esperto dell'ambito.

Il punto è che l'*output legitimacy* è composta da due tipi di valutazione, quello tecnico e quello politico. Il criterio politico, come suddetto, dipende dall'estensione con cui le politiche pubbliche si trovano in consonanza con i valori e le norme di una data comunità, e, in ragione di ciò, in tali valutazioni vengono normalmente presi in considerazione principi di giustizia ed equità.

Le analisi tecniche sono molto più obiettive, sono di dominio degli specialisti e si basano interamente su ciò che c'è di più moderno nelle rispettive aree della scienza, il che finisce per voler dire che in tali analisi vengono tenuti in conto la competitività, l'equilibrio di bilancio, la crescita,

il mantenimento di una concorrenza perfetta, il benessere collettivo e altri fattori⁹⁹.

La discussione tecnica, in altre parole, si opera sulla base di calcoli matematici, formulazioni econometriche, analisi microeconomiche, *impact assessments*, grafici, tabelle, etc.

È importante operare tale distinzione in quanto l'importanza del nucleo tecnico dell'*output legitimacy* sta crescendo nel corso degli anni e tale cambiamento di prospettiva non sta avvenendo solo grazie all'indipendenza politica delle agenzie regolatrici o all'indipendenza in materia di politica monetaria da parte delle Banche Centrali, ad esempio, ma anche perché i singoli governi hanno acquisito poco a poco una certa natura tecnocratica. La politica ha ceduto il passo alla tecnica, per così dire.

Il mutamento della *decision-making* dallo Stato Amministratore (dove vigeva l'autorità politica dei governi) allo Stato Regolatore (dove l'autorità governativa è affidata ad agenzie regolatrici politicamente indipendenti) che si ebbe in Occidente approssimativamente dagli Anni Ottanta¹⁰⁰ fu più evidente nella Comunità Europea, dove l'orbita della politica non era mai esistita di fatto, se non in modo molto incipiente e fragile.

Proprio in ragione di ciò, l'*output legitimacy* nella sua modalità tecnica si vede con molta chiarezza nelle istituzioni europee non maggioritarie, sia quando si basano su metodologie sopranazionali di *governance* (come, ad esempio, la ECB in materia di politica monetaria e nel sostegno dell'ESM), sia quando si tratta di agenzie delegate (come, ad esempio, le agenzie regolatrici e la Commissione Europea nel caso del Semestre Europeo)¹⁰¹.

⁹⁹ Schmidt Vivien A., *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 14-15.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 15.

Ciononostante, pur presentando questo carattere tecnico, l'*output legitimacy* manifesta, in ultima analisi, una prevalenza del carattere politico. Ciò avviene perché, per quanto una determinata politica pubblica possa avere delle ottime basi tecniche e teoriche nell'ottica degli specialisti dell'area, la sua efficacia, la sua performance e la sua adeguatezza saranno infine giudicate prima di tutto prendendo come basi i valori dei cittadini. La performance giudicata solamente dal punto di vista dei tecnici è infatti insufficiente ad attingere all'*output legitimacy*, ma ha invece bisogno che i singoli individui la considerino giusta, equa, corretta. Ha bisogno dell'approvazione popolare, altrimenti non riuscirà a raggiungere l'obiettivo di legittimazione delle decisioni.

Pertanto, i mezzi, gli obiettivi e i risultati di una determinata *policy* devono necessariamente essere in consonanza con i valori politici sostanziali dei cittadini, essere considerati adeguati e appropriati. È necessaria una specie di legittimazione weberiana e, perciò, non basta che siano attinti gli interessi tecnici dei cittadini¹⁰².

In realtà, la percezione popolare riguardo l'efficacia delle *policies* è profondamente legata all'analisi dei diversi attori politici che, mediante argomentazioni, spiegazioni, contestazioni e persuasioni, cercano di legittimare tali scelte. Naturalmente, un discorso del genere non si limita ad esplicitare in maniera didattica e accessibile argomenti tecnici altrimenti intellegibili, ma è volta anche a sviluppare argomenti di carattere essenzialmente normativo, che hanno l'obiettivo di dimostrare come tali scelte si basino e siano in consonanza con i valori comuni condivisi dalla società¹⁰³.

¹⁰² Schmidt Vivien A., *op. cit.*, p. 12.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 12.

Ne risulta che gli attori tecnici sono diventati sempre più coscienti dell'importanza della legittimazione esterna delle proprie politiche da parte del pubblico, e non solamente all'interno della cerchia dei propri pari. Per questo, i tecnici non si limitano a fornire i fondamenti agli attori politici – influenza indiretta –, ma, molte volte, diventano protagonisti essi stessi attraverso i mezzi di comunicazione di massa, in modo da poter influenzare in prima persona l'opinione pubblica e i dibattiti politici – influenza diretta¹⁰⁴.

Dalla crisi dell'Eurozona, l'Unione Europea ha incontrato numerose difficoltà nel raggiungere un consenso minimo del pubblico e degli *experts* in relazione alle misure intraprese, tanto sotto l'ottica tecnica, quanto sotto quella politica. Benché alcune innovazioni, come i nuovi strumenti regolatori, abbiano ricevuto un consenso pressoché unanime, il principale obiettivo dei leader europei durante i periodi di crisi più profonda fu quello di disciplinare alcuni stati membri, sancendo regole ancor più restrittive, ampliando il numero di casi in cui queste si sarebbero applicate e stabilendo gravi conseguenze come pena per il loro mancato adempimento.

Le regole originariamente stabilite dal Trattato di Maastricht e dallo *Stability and Growth Pact* (SDP), sottoscritto dai Paesi che avrebbero adottato la moneta unica e responsabile di fissare mete nominali per inflazione, deficit e debito, divennero più severe. Infatti, nel periodo che seguì la crisi del debito sovrano del 2010 e il riscatto da parte dell'UE di quelle nazioni che si trovavano economicamente all'orlo dell'abisso, i leader europei concordarono una serie di mutamenti istituzionali: il *Six Pack*, il *Two Pack* e il *Fiscal Compact*, che sancirono mete più restrittive, aggravarono le sanzioni

¹⁰⁴ Schmidt Vivien A., *op. cit.*, p. 12.

e definirono un esiguo termine di fiscalizzazione delle finanze degli Stati membri, il cosiddetto Semestre Europeo¹⁰⁵.

Di fronte a ciò, l'opinione pubblica ebbe – ed ha tuttora – l'impressione generalizzata che le istituzioni europee avessero fallito improvvisamente e gravemente nella ricerca di soluzioni adeguate ai gravi problemi che l'UE stava affrontando e continua ad affrontare attualmente. Persiste ancora un rischio nel meccanismo di *insurance* che sembra esser stato idealizzato più per inerzia che effettivamente per tenere in conto le specificità della Comunità – resta pertanto il dubbio se tale sistema sarà capace di rispondere adeguatamente non solo a future crisi cicliche, ma anche alle pressioni costanti dei mercati internazionali e alle sfide della competizione economica globale.

Di fatto, persiste una delle principali critiche alla stabilità dell'Eurozona: l'Unione Europea non riesce a sopportare e affrontare possibili "shock asimmetrici" nelle modalità in cui potrebbero farlo altre entità federali parimenti eterogenee come gli Stati Uniti o il Brasile, vale a dire attraverso il federalismo fiscale e il bilancio equilibrato e armonico all'interno degli Stati federali¹⁰⁶.

Per ottenere una costituzione intrinseca più resistente, al meno in ciò che concerne far fronte agli shock asimmetrici¹⁰⁷ e alla crisi di liquidità, la federalizzazione dell'Europa non rappresenterebbe una *conditio sine qua non*. L'ideale sarebbe il completamento dell'unione monetaria con un perfezionamento considerevole dell'unione finanziaria (bilancio europeo e

¹⁰⁵ Schmidt Vivien A., *op. cit.*, p. 12-13.

¹⁰⁶ Enderlein H., Guttenberg L., Spiess, J., *Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro Area*. Notre Europe/Jacques Delor Institute Studies and Reports, settembre, visto su <<http://www.eng.notre-europe.eu/011-16659-Blueprint-for-a-Cyclical-Shock-Insurance-in-the-euro-area.html>>. Accesso del 28 agosto 2018.

¹⁰⁷ *Ibid.*

bilanci statali maggiormente coordinati) e dell'unione fiscale¹⁰⁸, oltre all'ottimizzazione del mercato interno nelle aree bancaria e finanziaria. I costanti insuccessi delle istituzioni europee (in particolare della *Troika*) nella ricerca di soluzioni a corto e a lungo termini che risolvessero la crisi e che evitassero che se ne ripresentasse un'altra, minarono irrimediabilmente la credibilità tecnica di tali organi, il che ovviamente rappresentò un duro colpo all'*output legitimacy* di cui godevano fino ad allora.

L'*input legitimacy* non ne uscì meglio dopo la crisi del 2008. Come precedentemente detto, l'*input legitimacy* si configura per la partecipazione, l'atteggiamento e il profondo coinvolgimento dei cittadini in una determinata comunità politica, oltre che, ovviamente, per la responsabilità del governo alle richieste, preoccupazioni e obiettivi degli stessi. Nelle parole di Vivien Schmidt:

Input legitimacy represents the exercise of collective self-governing so as to ensure political authorities' responsiveness to peoples' preferences, as shaped through political debate in a common public space and political competition in political institutions that ensure officials' accountability via general elections¹⁰⁹.

Dopo la crisi, con la parabola discendente dell'*output legitimacy*, l'atteggiamento dei cittadini mutò. Si ebbe un crollo considerevole della fiducia che l'opinione pubblica riponeva sia nel proprio governo nazionale, sia nella *governance* europea. Infatti, da allora, la politica all'interno dei Paesi membri si accese come non succedeva da molto tempo: partiti tradizionali soffrirono sconfitte storiche, partiti radicali e populistici acquisirono sempre

¹⁰⁸ Enderlein Henrik et al. (2012). *Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe*, Notre Europe Study No. 92, visto su <http://renesmits.eu/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012_011.pdf>. Accesso del 28 agosto 2018.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 18.

maggior rilevanza elettorale, si verificò la caduta di governi fino ad allora stabili e un aumento generale – seppur eterogeneo – della sfiducia nei confronti dell'Europa. Inoltre, le istituzioni europee non si limitarono a soffrire a causa della perdita di fiducia solamente all'interno degli spazi nazionali, bensì il malcontento e l'avversione sorsero anche all'interno dell'ambito europeo stesso¹¹⁰.

È necessario tenere in conto che *l'input legitimacy* in Europa può essere suddivisa e valutata su due livelli, quello nazionale (dei 28 Stati membri) e quello europeo. Naturalmente a livello europeo *l'input legitimacy* è legata alle differenti fonti di legittimazione delle istituzioni europee, talvolta intrinseche, talvolta derivate dal livello nazionale o dalla stessa architettura istituzionale europea.

Pertanto, è possibile affermare che il Parlamento Europeo e il Consiglio acquisiscono la propria legittimità tanto in maniera indiretta quanto in maniera diretta da parte dei cittadini. La ECB e la Commissione possiedono una specie di *input legitimacy* più obliqua, quasi inesistente in maniera chiara, dal momento che questa deriva da una fonte diffusa che si forma sia attraverso la complessa organizzazione delle indicazioni e delegazioni istituzionali in ambito europeo, sia attraverso *l'accountability* di questi organi a un organo dotato di una meglio definita *input legitimacy* (come, appunto, il PE e il Consiglio). Nelle parole di Schmidt:

The problem for EU input legitimacy is that it depends on both national and EU levels but that the main source of input legitimacy remains at the national level, given the lack of an EU government directly elected by 'the people,' let alone any 'demos' or coherent sense of EU identity (as opposed to the composite national plus EU identity held by a majority of citizens).

¹¹⁰ Enderlein Henrik et al., *op. cit.*, p. 15.

Tale organizzazione istituzionale causa problematiche che si riflettono anche in ambito nazionale e danneggiano gli Stati membri nella misura in cui aumenta l'insoddisfazione popolare nei confronti dell'*output legitimacy* delle politiche sancite in ambito europeo, essendo queste inattuabili di forma differente.

E un problema di grande rilievo sorge nel momento in cui si analizza nello specifico il Parlamento Europeo. Si tratta, ovviamente, dell'organo con maggior *input legitimacy* all'interno dell'UE – essendo eletto direttamente dai popoli europei –, ma, in situazioni di crisi come quella attuale, vede il proprio ruolo limitato e messo ai margini del processo decisionale, il quale viene quindi concentrato nelle mani degli organi intergovernativi.

Per risolvere tale problema, logicamente, non sarebbe sufficiente incrementare l'*input legitimacy*, ma sì dotare il Parlamento di competenze essenziali all'esercizio delle proprie funzioni di legislazione e scrutinio di "governo" – prendendosi la libertà di utilizzare questo termine in riferimento alla *Troika*. Nella migliore delle ipotesi, il Parlamento Europeo ha il diritto di essere informato e dare pareri, ossia di esercitare funzioni protocollari che possono, al massimo, generare stimoli positivi o negativi.

Perciò, sarebbe essenziale un miglioramento del suo ambito legislativo, in modo che il Parlamento Europeo possa operare in maniera realmente analoga ai Parlamenti nazionali e affermarsi così come vero *forum* deliberativo in cui discutere le politiche e le controversie dell'intera Europa. In un momento come la crisi dell'Eurozona, un *forum* di discussione trasparente, aperto alle minoranze e al confronto politico-partitico di idee, sarebbe stato il benvenuto, giacché si sarebbe fatto carico nella sua stessa essenza di un maggior grado di *input legitimacy*.

2. Il *demos* europeo: Jurgen Habermas e Dieter Grimm

Il *grand débat* che si ebbe degli Anni Novanta tra Jurgen Habermas e Dieter Grimm riguardo all'esistenza o meno di un vero *demos* europeo rappresenta un punto fondamentale per la comprensione profonda delle ragioni del conflitto sempre più serrato delle ultime decadi tra i teorici che sostengono l'indissolubilità della relazione popolo-Costituzione e coloro che difendono la possibilità di "costituzioni senza popolo". Nelle parole di Claudio De Fiore:

Un contrasto il cui punto di frizione dirimente è, com'è noto, rappresentato dal diverso modo di intendere il rapporto (crono)logico fra popolo e Costituzione: se per Habermas solo la redazione di una vera e propria Costituzione avrebbe potuto consentire la formazione di una comunità europea, Grimm, al contrario, critica – a priori – la definizione stessa di Costituzione europea in ragione dell'assenza di un popolo dotato di un *idem sentire*. Condizione, questa, ritenuta dal giurista tedesco indispensabile per instaurare un clima costituente¹¹¹.

Si percepisce subito come si tratti di idee ontologicamente del tutto agli antipodi. Per Grimm, il potere costituente esercitato dal popolo è una componente fondamentale del costituzionalismo, considerando che la "*constitutional law finds its origin with the people as the only legitimate source of power*"¹¹². Egli completa tale definizione asseverando che "*the distinction between pouvoir constituant and pouvoir constitué is essential to the constitution*"¹¹³.

È possibile affermare, dunque, che il suo pensiero di basa anche sulla lunga esperienza storica occidentale, giacché dalla Rivoluzione Francese

¹¹¹ De Fiore C., *L'Europa al Bivio: diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012, p. 35/36.

¹¹² Grimm D., *The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World, in The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, United Kingdom, 2010, p. 8.

¹¹³ *Ibid.*, p. 8.

tutte le costituzioni furono volute e “approvate dal popolo stesso oppure elaborate e proclamate da un’assemblea nazionale eletta dal popolo con specifico mandato costituente”¹¹⁴.

Partendo da questo presupposto teorico e riportando l’analisi al contesto europeo, è possibile asserire che, finché non esisterà un vero popolo europeo – che si ponga e si imponga come detentore del potere e soggetto costituente –, l’Unione Europea sarà destinata a rimanere un termine intermedio tra organizzazione internazionale e confederazione di Stati, ossia, “un enigmatico coacervo di Stati e di governi, ma non di popoli”, nelle parole di De Fiores¹¹⁵.

Habermas, d’altra parte, si oppose sempre a questa tesi, sostenendo che l’identità collettiva di un determinato popolo non è “un *a priori* storico-culturale che rende possibile la formazione democratica della volontà”¹¹⁶. Il filosofo tedesco va oltre, affermando che l’identità collettiva di un popolo è, in realtà, una specie di “solidarietà tra estranei”. In tal modo, in altre parole, Habermas inverte la logica temporale di Grimm, nel senso che è la Costituzione il vero elemento iniziale, il reale “elemento di catalizzazione dell’integrazione sociale e politica di una comunità, la forza generatrice del popolo, la sua origine”¹¹⁷.

Oltretutto, la questione del *demos* europeo possiede radici ben più profonde rispetto ai problemi immediati della necessità (o meno) di una Costituzione previa per la formazione di una “*more perfect Union*”¹¹⁸

¹¹⁴ Dieter G., *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea*, in *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Laterza, Bari, 2003, p. 17.

¹¹⁵ De Fiores C., *op. cit.*, p. 36.

¹¹⁶ Habermas J., *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Edições Loyola, São Paulo (SP), Brasile, 2002, p. 180.

¹¹⁷ De Fiores C., *op. cit.*, p. 36.

¹¹⁸ Espressione che si trova nel Preambolo della Costituzione degli Stati Uniti d’America.

nell'Unione Europea. Risulta molto più complicato risolvere problemi quali disuguaglianze regionali, "shock asimmetrici" e applicabilità di politiche di giustizia redistributiva quando non esiste un reale *demos*. Infatti, "*when there is no demos, the citizens are not prepared to pay for their compatriots' bad luck; the 'consent of the losers' is impossible*"¹¹⁹.

L'argomentazione di Grimm è forte e ha dalla sua il potere dell'esperienza storica. Diverse nazioni che non possedevano un *demos* ben definito (ossia, ne avevano vari) si sono frammentate nel momento in cui sono venute meno le condizioni specifiche che le mantenevano unite (*i.e.*, l'Impero Austro-Ungarico, la Jugoslavia) e molti Paesi vivono una situazione estremamente vulnerabile dovuta all'esistenza di una distinzione di *demos* non del tutto chiara o consensuale (*i.e.*, il caso Catalogna-Spagna).

Sapere se la necessità di formazione di una solidarietà più prossima e, ancor più, se la nascita di un vero *idem sentire* collettivo rappresentano una premessa per la costituzionalizzazione, è naturalmente fondamentale per evitare passi falsi, con il rischio di un *backlash effect* che ritardi per decenni l'evoluzione istituzionale comunitaria.

Non costituisce un obiettivo di questa Tesi discutere circa la costituzionalizzazione dell'Unione Europea, ma bisogna ammettere che questa rappresenterebbe, indubbiamente, un mutamento giuridico-politico che faciliterebbe ancor più la democratizzazione della Comunità (e quest'ultimo è, sì, un tema indiretto di questa Tesi).

Secondo Habermas, basterebbe, come suddetto, una sorta di solidarietà nell'ambito delle relazioni umane per attribuire un fondamento a un diritto

¹¹⁹ Innerarity D., *Does Europe need a Demos to be Truly Democratic?*, LEQS Paper No. 77/2014, July 2014, p. 2.

concreto, che avrebbe la propria legittimità basata sul suo proprio riconoscimento da parte di persone libere e uguali. In altre parole, questa “solidarietà fra estranei” sarebbe l’evento sociale dal quale trarrebbe nutrimento l’autodeterminazione dei cittadini nel produrre un diritto (e, perché no, una Costituzione) dotato di legittimità collettiva.

De Fiores menziona che neanche nelle rivoluzioni americana e francese, nell’Europa delle costituzioni ottriate o nell’Italia della fase costituente post-bellica il popolo avrebbe *effettivamente* scritto la Costituzione, dando in parte ragione ad Habermas. Lo stesso De Fiores afferma in seguito, tuttavia, che tale argomentazione corre il rischio di diventare tautologica, nella misura in cui ignora i complessi processi storici che permeano i momenti esemplificati, con considerevole influenza *dal basso* in tutti questi. In tali casi, “l’iniziativa del popolo si è sempre comunque disvelata, seppure ‘soltanto’ per via mediata”¹²⁰.

Considerando che Habermas e Grimm basicamente concordano sull’inesistenza del *demos* europeo, essendo possibile riassumere le differenze tra i due nella non-necessità previa del *demos* per la costituzionalizzazione e democratizzazione, nel caso del primo, e nell’essenzialità dello stesso per l’inizio di tali processi, nel caso del secondo, possiamo ritenere, come premessa ragionevole ai fini che si pone la presente Tesi, che un *idem sentire*, un’intima solidarietà tra i vari popoli d’Europa, ancora non esiste, neanche dopo varie decadi di perfezionamento della Comunità, con maggior integrazione economica, monetaria, finanziaria e finanche universitaria.

Stando così le cose, il quesito di fondo di questo Lavoro persiste: sarebbe possibile risolvere la disfunzione democratica in Europa senza la previa

¹²⁰ De Fiores C., *op. cit.*, p. 37.

conclusione del lungo e graduale processo di formazione di un vero *demos* europeo?

2.1. *Participation and opposition: l'Unione Europea e il pensiero di Robert Dahl*

Il contributo di Robert Dahl al tema della democrazia (o poliarchia) è un'evoluzione naturale del pensiero dell'economista Joseph Schumpeter. Quest'ultimo, discutendo la classica teoria della democrazia – sistema di governo che consiste nella realizzazione del bene comune per mezzo della volontà generale del popolo – nell'opera "*Capitalism, Socialism and Democracy*", pose le basi per una concezione più moderna e precisa del sistema democratico. Secondo l'economista:

Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political—legislative and administrative—decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions. And this must be the starting point of any attempt at defining it¹²¹.

Pertanto, è facile comprendere come, nella visione di Schumpeter, la democrazia rappresenti un metodo per prendere decisioni politiche e come, attraverso questo metodo, l'individuo acquisisca il potere di decidere mediante la perenne lotta competitiva per i voti degli elettori. In altre parole, la democrazia non è una meta, un fine morale, ma solo uno strumento, un metodo per scegliere e legittimare governi attraverso la continua competizione delle *élite* per l'appoggio elettorale in elezioni periodiche.

¹²¹ Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge London and New York, UK, 2003, p. 242.

Robert Dahl, partendo dal lavoro di Schumpeter, andò oltre, raffinando ulteriormente la sua teoria. Secondo Giovanni Santori, Dahl, pur difendendo la teoria competitiva, pose un' enfasi molto differente da quella di Schumpeter, nel cominciare dove quest'ultimo si era arrestato; egli, cioè, ricercò una diffusione e un rafforzamento pluralista nella società come un tutto, a partire dalla competizione tra élite¹²². Dahl non si limitò a cercare di comprendere e spiegare il sistema democratico, pretese promuoverlo.

Inserendo il concetto di pluralismo nella discussione sul sistema democratico, la tesi di Dahl prese le distanze dalle innumerevoli teorie elitiste della democrazia. Infatti, il politologo affermò l'impossibilità della prova empirica del *Ruling Elite Model*¹²³, poiché:

A hipótese da existência de uma elite dirigente pode ser estritamente testada somente se: 1) A elite dirigente hipotética é um grupo bem definido. 2) Há uma quantidade razoável de casos envolvendo decisões políticas fundamentais nos quais as preferências da elite dirigente hipotética se chocam com as preferências de qualquer outro grupo provável que possa ser sugerido. 3) Em tais casos, as preferências da elite regularmente prevalecem¹²⁴.

In tal modo, Dahl sosteneva che, a causa dell'impossibilità nel provare – mediante l'osservazione diretta della realtà politico-istituzionale di un dato Paese – che le preferenze politiche prevalgono sempre con il trascorrere del

¹²² Sartori G., *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. Editora Ática, São Paulo, Brasile, p. 211.

¹²³ Dahl R., *Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, Brasile, 1970, p. 95.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 96, in italiano "l'ipotesi dell'esistenza di un'élite dirigente può essere adeguatamente testata solo se: 1) l'élite dirigente ipotetica è un gruppo ben definito; 2) Vi è una considerevole quantità di casi che riguardano decisioni politiche fondamentali nei quali le preferenze dell'élite dirigente ipotetica si scontrano con le preferenze di qualsiasi altro gruppo possibile che possa essere suggerito; 3) in tali casi, le preferenze dell'élite prevalgono regolarmente".

tempo, non ci dovrebbe essere un'unica *élite* governante e dominante in una democrazia moderna.

Così, le democrazie moderne, direbbe il politologo, risulterebbero formate da varie minoranze politiche che concorrerebbero tra loro nel dibattito di idee e, in generale, ciascuna di queste minoranze sarebbe solita detenere un determinato grado d'influenza sulle questioni di cui s'interessa. Tale idea rafforza il forte pluralismo della concezione *dahlsiana*.

Norberto Bobbio affermò l'essenza pluralistica delle idee di Dahl, sostenendo che questi fosse uno dei più convinti teorici e ideologi del pluralismo¹²⁵. Secondo l'esperto italiano, il pluralismo democratico promosso da Dahl, naturalmente, non negava l'esistenza delle *élite* politiche, ma, ciononostante, insisteva nel porre in risalto un punto fondamentale: la perenne concorrenza tra queste differenti *élite*. Pertanto, secondo la teoria *dahlsiana*, "l'assioma fondamentale di un sistema pluralista consiste nel fatto che, invece che un unico centro di potere sovrano, è necessario che vi siano molti centri, dei quali nessuno possa essere interamente sovrano"¹²⁶.

Cristina Buarque de Hollanda ha espresso un'opinione simile, affermando che "l'autore non aderisce, dunque, alla tendenza elitista di affermare l'indifferenza tra i regimi politici – destinati, in fin dei conti, al governo delle minoranze"¹²⁷. Ciò perché, a partire dalla sua concezione pluralista, Dahl attribuì un nuovo significato alla democrazia come competizione tra *élite* che non attingono l'egemonia e devono sempre lottare

¹²⁵ Bobbio N., *Democracia*, in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Dicionário de Política*. Editora Universidade de Brasília, Brasília (DF), Brasile, 2007.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 931.

¹²⁷ Hollanda Cristina B., *Teoria das Elites*. Zahar Editores, Rio de Janeiro (RJ), Brasile, 2011, p. 43.

per vedere prevalere le proprie idee – non solo in elezioni periodiche, ma anche nell’intervallo tra queste.

Nella sua opera *Polyarchy*, Dahl illustrava i diversi fattori indispensabili per il mantenimento e il consolidamento democratico in uno Stato-Nazione, quali la partecipazione effettiva, l’uguaglianza di voto, un livello minimo d’istruzione di base, la capacità d’influenzare l’agenda politica e il criterio d’inclusione, ma fu in due diversi articoli – uno pubblicato nel 1994¹²⁸ e l’altro nel 1999¹²⁹ – che egli diede una risposta ai quesiti che ci interessano ai fini di questa Tesi: le organizzazioni internazionali possono essere democratiche? La democrazia potrebbe mettere radici e svilupparsi di fatto solamente all’interno degli Stati Nazionali?

Nei due articoli, Dahl sviluppò un’idea che egli stesso definiva “scettica” rispetto alle possibilità di costruzione democratica al di fuori dello spazio domestico degli Stati. Nel primo, il politologo analizzò con maggior precisione le conseguenze del Trattato di Maastricht per la formazione dell’Unione Europea. Egli riconobbe la crescente interdipendenza economica e politica nel contesto internazionale, la cosiddetta globalizzazione, e affermò che l’insieme sempre più profondo di influenze esterne imposto da regimi e organizzazioni non è altro che la conseguenza di scelte deliberate all’interno degli Stati nazionali.

Di fronte a tale cambiamento di paradigma e “scala”, Dahl cominciò a considerare l’esistenza di una “terza fase” della trasformazione storica della democrazia, che denominò “*transnational democracy*”. La prima fase si sarebbe verificata nell’Antica Grecia delle *poleis*, ripresentandosi più tardi

¹²⁸ Dahl R., *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*. Political Science Quarterly, 109, 1994.

¹²⁹ Dahl R., *Can International Organizations be Democratic? A Skeptic’s View*, in Shapiro I., Hacker-Cordón C. (Ed.), *Democracy’s Edges*. Cambridge University Press, 1999.

nelle città-Stato dell'Italia rinascimentale, come Firenze e Venezia. La seconda fase, invece, fu caratterizzata da un grande "*change of scale*", dal momento che la democrazia uscì dalla ristretta orbita delle città-Stato e iniziò a svilupparsi nel contesto dello Stato-Nazione: vi fu dunque il passaggio dalla democrazia diretta ateniese alla democrazia rappresentativa di matrice moderna.

Le diverse istituzioni e pratiche che permisero tale evoluzione si mantennero vitali fino alla fine del XX secolo, quando cominciò a verificarsi un nuovo "*change of scale*", questa volta dovuto alla nascita e allo sviluppo di istituzioni e sistemi politici transnazionali, come l'Unione Europea – benché, in maggiore o minor misura, tale cambiamento di scala si sia verificato in diversi Paesi del globo.

Codesta transizione da sistemi politici nazionali a sistemi politici transnazionali generò, nell'ottica di Dahl, due conseguenze evidenti: a) la perdita della capacità da parte dei cittadini di esercitare un effettivo controllo democratico sulle decisioni politiche; b) la riduzione della capacità del sistema politico di rispondere in maniera adeguata al volere dei suoi cittadini¹³⁰. E, naturalmente, sarebbe stato questo il motivo per cui si sarebbe verificata una pressante necessità di nuove forme istituzionali in grado di far fronte al cambiamento di scala della democrazia.

In sintesi, Dahl si mostrava profondamente scettico in relazione alla capacità di un'architettura istituzionale sovranazionale di consentire un'effettiva partecipazione dei cittadini nella determinazione delle *policies*. L'internazionalizzazione della democrazia avrebbe finito con l'accentuare i dissesti già verificatisi nei Paesi federali, ossia, si sarebbe manifestato un

¹³⁰ DAHL, Robert. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, 109, 1994, p. 30.

aggravamento delle violazioni e distorsioni della rappresentanza. Inoltre, il distanziamento dei cittadini dal *locus* delle decisioni politiche (che, nel caso dell'Unione Europea, è la lontana Bruxelles) sarebbe aumentato, evento che avrebbe reso quasi impraticabile, se non addirittura impossibile, un'efficiente *accountability* dei *policy makers* (in particolare nelle istituzioni dalla forte valenza tecnocratica).

La logica di Dahl è cristallina: uno Stato federale già incontra difficoltà per il superamento di questi ostacoli, in più, con l'aumento della scala ad un livello (quasi) continentale, una democrazia transnazionale troverebbe barriere intrasponibili.

Bisogna sottolineare, tuttavia, che la logica di Dahl si basa sul concetto di *ceteris paribus*, come egli stesso afferma nel sostenere che le istituzioni attuali non sarebbero influenzate da tale "*increase of scale*" – così come le istituzioni dell'Atene Classica o della Firenze del XIV non furono inficiate dal "*increase of scale*" che portò alla formazione dello Stato-Nazione. Fu necessario un mutamento completo nell'architettura istituzionale fino a raggiungere l'attuale modello di democrazia rappresentativa.

In conclusione, se la premessa fosse il mantenimento dell'edificio comunitario (e non alla sua demolizione, con conseguente ritorno allo Stato-Nazione), la misura migliore sarebbe la ricerca di perfezionamenti istituzionali necessari alla formazione di un sistema politico che sia dotato di *input* e *output legitimacy*. In altre parole, l'ideale sarebbe dotare l'attuale sistema dei mezzi che gli permettano di affrontare questa trasformazione continentale della scala, sia per risolvere, nella misura del possibile, le falle più evidenti che concorrono al mantenimento dello *status* di deficit democratico in Europa, sia per prevenire il verificarsi di shock simmetrici

come quelli presentatisi nel post-2008. L'Europa potrebbe non riuscire a sopravvivere a un nuovo impatto.

3. I nodi irrisolti di Lisbona nel ruolo del Parlamento Europeo

Il Trattato di Lisbona si lega direttamente alla proposta della Costituzione Europea, che mirava a correggere una serie di problemi di legittimità e funzionamento democratico dell'Europa, oltre a spianare il cammino verso una maggior unità politica, ma che finì per naufragare con un risultato negativo nei *referenda* in Francia e Paesi Bassi. Dopo il rifiuto popolare, è iniziato un "periodo di riflessione" con l'obiettivo ufficiale di rendere possibile una discussione più ampia all'interno di ciascun membro della Comunità.

Il fatto è che il Trattato Costituzionale fallì e non poté proseguire. Negli anni seguenti e dopo numerosi vertici tra i leader europei fu elaborato un nuovo Trattato, costituito da diversi emendamenti del TUE e del TFUE, in modo da evitare l'imbarazzo di un nuovo insuccesso referendario: il Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona mantenne praticamente tutte le proposte di mutamento istituzionale stabilite dalla Costituzione Europea, oltre ad

apportare alcune novità relative al meccanismo di votazione all'interno del Consiglio¹³¹ e alla visione globale della rappresentatività in Europa¹³².

Infatti, i cambiamenti furono esigui e in prevalenza meramente simbolici: furono esclusi gli articoli inerenti la bandiera dell'Unione Europea (che continua ad essere esposta sulle facciate di tutti gli edifici pubblici), l'inno europeo e parole come "costituzione", "costituzionale" e "legge europea".

Ad ogni modo, dopo quasi 10 anni dalla sottoscrizione del Trattato di Lisbona, e nonostante le grandi evoluzioni in materia di competenza del Parlamento Europeo, come l'ampiamiento dei casi della Procedura Legislativa Ordinaria¹³³ a quasi tutti i temi (grazie anche al termine della distinzione tra i tre pilastri) e un maggior vincolo tra i risultati delle elezioni europee e la formazione della Commissione, i principali nodi irrisolti di Nizza continuano tali anche nel Trattato di Lisbona e, a causa dell'attuale

¹³¹ Il nuovo sistema di votazione, già presente nel Trattato Costituzionale, fu confermato dal Trattato di Lisbona (art. 16 TUE e art. 238 TFUE) con leggere modifiche: in contrasto con il modello maggioritario precedente, volto a garantire ai piccoli e medi Stati-membro una maggiore tutela, il nuovo sistema si focalizza nel peso demografico degli Stati membri. L'adozione degli atti da parte del Consiglio ha ora bisogno di un'approvazione del 55% degli Stati-membro [16] (e 72% se l'atto non è stato proposto dalla Commissione), che devono necessariamente rappresentare per almeno il 65% della popolazione dell'UE (oggi circa 328.6 milioni su un totale di 505.5 milioni). Per limitare la possibilità di un'unione tra i grandi Stati al fine di sospendere proposte, una *blocking coalition* deve includere almeno 4 Stati membri, rappresentando almeno il 35% della popolazione dell'EU. Nel caso in cui non tutti gli Stati membri partecipino alla votazione (e.g., atti adottati solo dagli Stati membri dell'Eurozona, dagli Stati Schengen o nell'*enchanced cooperation*), la maggioranza qualificata è calcolata naturalmente tenendo in conto il denominatore degli Stati membri partecipanti.

¹³² Nell'articolo 10, il TUE stabilisce solennemente che "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" e che "i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo".

¹³³ Procedura Legislativa Ordinaria à la nuova nomenclatura della Procedura di Codecisione. A partire da Lisbona, la PLO passò a coprire 85 *policy areas* (comprese agricoltura, pesca e politica commerciale comune), ossia, a la grande maggioranza delle aree di competenza dell'Unione (art. 294 TFUE). Per una lista completa delle 85 *policy areas*, vedere l'annessione 7.2 su http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf.

clima di euroscetticismo, non si sa quanto (o se) saranno effettivamente risolti.

3.1. La responsabilizzazione collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento Europeo e l'assenza di Designazione di un Candidato alla Presidenza della Commissione da parte dei Partiti Politici Europei

Nuove soluzioni furono ricercate nei dibattiti che caratterizzarono la Costituzione Europea e il Trattato di Lisbona, comprese quelle aventi l'obiettivo di garantire *l'accountability* o addirittura la responsabilizzazione effettiva della Commissione dinanzi al Parlamento Europeo¹³⁴, in modo da affermare la legittimazione politica della sua funzione in termini di governo, così come analogamente accade negli Stati membri di matrice parlamentarista.

In this perspective, the [2001] White Paper's insistence on governance, and on non-representative forms of democracy, might appear a way of finding alternative basis of the Commission's legitimacy that would at the same time re-affirm its historical role of guardian of the European interest. The choice of replacing "government" with "governance" was, not only, then, a question of culture. It involved the Commission's destiny¹³⁵.

Su questa linea, il TUE riformato dopo Lisbona prevede nel titolo II – che stabilisce le disposizioni relative ai principi democratici –, in particolare nell'articolo 10, che:

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

¹³⁴ Pinelli C., *The Provisions on democratic principles in the EU Treaties. The decision-making process in* Cartabia M., Lupo N., Simoncini A., *Democracy and Subsidiarity in the EU: national parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013, e-Book Kindle Posizione 433/8703.

¹³⁵ *Ibid.*, Posizioni 433-439/8703.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

Secondo Cesare Pinelli, tale congiunto di disposizioni cerca di far fronte all'obiezione del deficit democratico con "the assertion that citizens are not only directly represented in the EP but also indirectly through their governments, that compose the European Council and the Council"¹³⁶. In tal senso, si deve porre attenzione:

a) on the mechanisms provided under art. 12, aimed at strengthening in various ways the links between European institutions and national parliaments, b) on the powers conferred to the EP, and, first and foremost, c) on the relationship between supranational and the intergovernmental side of the institutional machinery.

Ma la verità è che questi cambiamenti non arrivano a grattare la superficie del problema, essendo più palliativi che effettivamente risolutivi dei problemi che affliggono l'Europa.

Non sono sufficienti né le maggiori connessioni tra le istituzioni europee e i Parlamenti nazionali, né le continue e significative trasformazioni nei poteri e nelle prerogative del Parlamento Europeo nella sequenza dei Trattati¹³⁷ affinché si consideri che il funzionamento dell'Unione, come sancito dall'articolo 10 TUE, sia fondato sulla democrazia rappresentativa.

¹³⁶ *Ibid.*, Posizioni 447-454/8703.

¹³⁷ Che, come precedentemente menzionato, nacque come istituzione consultiva formata da parlamentari delle singole Nazioni e oggi si configura come un'istituzione che esercita

Infatti, anche nei termini di Pinelli, *“it should be noticed that control of government appears to date more significant than legislation among the parliamentary functions even at the national level”*¹³⁸, come conseguenza del cambiamento del centro di massa politico dalla legislazione all’amministrazione¹³⁹ – come accennato nella spiegazione sull’evoluzione dallo Stato Amministratore allo Stato Regolatore. È per questo che, al giorno d’oggi, conclude Pinelli, *“it is accountability before parliament that lies at the core of representative democracy”*¹⁴⁰.

Con i mutamenti apportati dal Trattato di Lisbona, come suddetto, il candidato alla Presidenza della Commissione Europea passò ad essere proposto dal Consiglio, *“tenendo in considerazione”* il risultato delle elezioni del Parlamento Europeo¹⁴¹, e ad essere votato (ed eletto) da quest’ultimo¹⁴².

molte funzioni precedentemente monopolizzate dai Parlamenti nazionali e composta da parlamentari eletti direttamente.

¹³⁸ Bradley A. W., Pinelli C., *Parliamentarism*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, UK, 2012, p. 666.

¹³⁹ Di Pietro Maria S., *Regulação e Legalidade.*, in Di Pietro M. S. (coord.), *Direito Regulatório: Temas Polêmicos*. 2 ed. Editora Fórum, Belo Horizonte (MG), Brasil, 2004. p. 35.

¹⁴⁰ Pinelli C., *The Provisions on democratic principles in the EU Treaties. The decision-making process in* Cartabia M., Lupo N., Simoncini A., *Democracy and Subsidiarity in the EU: national parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013, e-Book Kindle Posizioni 457-463/8703.

¹⁴¹ Articolo 17.7, TUE: tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.

¹⁴² Articolo 14.1, TUE: 1. il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.

Inoltre, il TUE dispone sull'innovativa responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento Europeo¹⁴³, il che, come sostiene Pinelli, alterò ragionevolmente l'essenza del rapporto tra Commissione e Parlamento:

The relationship between the EP and the Commission appears thus close to the confidence that characterizes the parliamentary system, with the difference that the appointing power of the Commission rests with the European Council, whose structural and functional features are radically different from those affecting the head of State of parliamentary regime. The latter's powers of appointing the prime minister and of dissolving parliament are exercised only as a formal matter, unless a government crisis occurs whose solution appears uncertain. But in this case, the role of the head of State is essentially arbitral rather than political, being driven by the aim of restoring a parliamentary majority. The European Council's role in appointing the Commission's President, to the contrary, is highly political, and exerted from a huge board gathering together the highest ranks of the executive of the Member States¹⁴⁴.

Vi fu, pertanto, un miglioramento nella relazione tra la Commissione e il Parlamento Europeo, avvicinandolo a ciò che accade in ambito nazionale negli Stati parlamentaristi, dove l'organo esecutivo deve la sua fiducia al Parlamento. Tuttavia, le differenze risultano ancora maggiori rispetto alle similitudini e ostacolano un'effettiva trasformazione parlamentare dell'Europa, il che aumenterebbe il grado di politicizzazione del sistema *in toto*.

¹⁴³ Articolo 17.8, TUE: la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione.

¹⁴⁴ Pinelli C., *The Provisions on democratic principles in the EU Treaties. The decision-making process in* Cartabia M., Lupo N., Simoncini A., *Democracy and Subsidiarity in the EU: national parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013, e-Book Kindle Posizione 457-469-463/8703.

Naturalmente, non si vuol qui sostenere una semplice trasposizione integrale dei sistemi istituzionali nazionali a un livello europeo, principalmente perché, attualmente, permane l'impressione che la Costituzione e i Parlamenti non stiano riuscendo a far fronte alle richieste della società e del mondo globalizzato e interdipendente.

La Costituzione sta perdendo gradualmente molta della "valenza prescrittiva"¹⁴⁵ – e della sua capacità di modellare la realtà politico-economica di una nazione – e i Parlamenti, da parte loro, si configurano sempre meno come "case legislative" e stanno diventando custodi del potere politico e delle agenzie (tecniche) regolatrici. È necessario trovare una soluzione funzionale alle complesse domande del costituzionalismo sopranazionale (tema eccessivamente ampio da trattare per i fini della presente Tesi) e tale risposta passa attraverso una maggiore politicizzazione del complesso del sistema europeo – qualora si mantenga la premessa stabilita precedentemente (capitolo II.1) secondo la quale all'Unione Europea converrebbe fare un passo avanti anziché indietreggiare.

Nonostante ciò, è pur vero che ci sono alcune divergenze considerevoli tra i due modelli, ben evidenziate dalle osservazioni di Pinelli: a) la differente natura di ciò che accade in ambito europeo – dove il Consiglio Europeo esercita una vera e propria scelta discrezionale del candidato alla Presidenza della Commissione – rispetto a quanto si verifica in ambito nazionale – dove il Capo di Stato opera generalmente una scelta protocollare, che si limita a finalizzare il risultato preterito delle elezioni; b)

¹⁴⁵ Per usare le parole del prof. Gaetano Azzariti in Azzariti G., Dellavalle S., *Crisi del Costituzionalismo e Ordine Giuridico Sovranazionale*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2014, p. 33. Nella stessa opera, l'autore fa una "caustica" osservazione per esemplificare il disperato momento attuale: "non può pensarsi che sia la costituzione a 'mettere le brache al mondo', semmai vi è il rischio che avvenga l'inverso".

il processo di responsabilizzazione della Commissione dinanzi al Parlamento Europeo.

In relazione a questo secondo punto, tale responsabilità si concretizza “solo nella possibilità che il Parlamento faccia decadere la Commissione con un voto di censura, senza che ciò implichi un maggior ruolo dello stesso Parlamento per la nomina della nuova Commissione, dato che anche per tale nomina si applica la procedura che si è descritta precedentemente”¹⁴⁶.

Il grande problema di questa prerogativa è che si tratta di uno strumento che “sembra comportare conseguenze eccessive rispetto alle vicende che possono motivare la mozione”¹⁴⁷, oltre, come suddetto, a non risultare in una maggiore partecipazione parlamentare nella formazione della nuova Commissione. Inoltre, è impossibile che il Parlamento Europeo promuova la censura all’operato di singoli commissari¹⁴⁸, e non a caso nessuna mozione di censura è stata finora approvata, benché alcune siano già state presentate.

La possibilità di una mozione di censura individuale non è prevista in tutti gli ordinamenti giuridici europei, ma è presente, almeno in teoria, nell’ordinamento italiano¹⁴⁹; pertanto, non si può affermare che sia una premessa essenziale al salutare rapporto governo-parlamento.

Nonostante ciò, una volta che si stabilisce una seria differenza tra la “struttura costituzionale” dell’Europa e quella degli Stati membri, con forte prevalenza della volontà discrezionale del Consiglio Europeo nella scelta

¹⁴⁶ Gaja G., Adinolfi A., *op. cit.*, p. 35.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 41.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 41.

¹⁴⁹ Nel 1995 la maggioranza avanzò una (inedita) mozione di sfiducia *ad personam* nei confronti del allora Ministro della Giustizia Filippo Mancuso. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 7 de 1996, dichiarò la costituzionalità della votazione del Senato, giacché “spetta a ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo ministro”.

dei candidati alla Presidenza della Commissione (osservazione numero 1), tale possibilità si configura come una soluzione possibile.

La questione è che è molto difficile per qualsiasi Parlamento optare per la rimozione collettiva del governo (o, nel caso dell'Unione Europea, della Commissione). Tale scelta esige un livello particolarmente grande d'insoddisfazione e sfiducia nell'operato del governo, oltre a richiedere, molte volte, un'alterazione nelle divisioni politico-partitarie all'interno del Parlamento al fine di raggiungere la maggioranza che l'ordinamento esige.

Tale difficoltà è presente già quando il governo viene eletto direttamente dal Parlamento e vi è la certezza di una maggior partecipazione parlamentare nella formazione del nuovo governo, vale a dire, quando esistono più ragioni politico-partitarie per farlo – dal momento che si avrebbe la successiva partecipazione nella formazione del nuovo governo.

Insomma, se l'architettura del sistema limita, *a priori*, la partecipazione del Parlamento nella formazione del governo – visto il modo in cui viene operata la scelta del candidato alla Presidenza della Commissione da parte del Consiglio Europeo – e, addirittura, nella formazione di un *nuovo* governo – nel caso in cui una mozione di sfiducia venga approvata –, la possibilità che l'organo riesca a riunire il consenso sufficiente a farlo è ancora più bassa. Non è un caso se – vale la pena ricordarlo – diverse mozioni di sfiducia sono state proposte fino ad ora e nessuna è mai stata approvata.

È evidente che l'ideale non sarebbe specificamente aumentare il numero di mozioni di sfiducia approvate, anche perché si tratta di un atto di *ultima ratio*. Quello che si vuole sottolineare è che, nel modello attuale, si ha a disposizione uno strumento illusorio, che chiaramente non lascia né la Commissione né lo stesso Consiglio in una specie "check virtuale".

Questo perché la logica della mozione di sfiducia negli Stati parlamentari consiste nel creare un rischio potenziale per il governo (in questo caso, per la Commissione); esso, infatti, se non viene formato da ministri nominati in base a criteri tecnici e/o non agisce con efficienza, celerità e trasparenza nell'esercizio del potere esecutivo, corre il rischio di essere rovesciato – un evidente *plus* al sistema di *checks and balances*, che aumenta il limite all'abuso di potere. Non è necessario, naturalmente, che il governo cada: è necessario che tale possibilità sia fattibile nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

Nel caso dell'Unione Europea, vista la preponderanza del Consiglio nella nomina del candidato alla Presidenza, il sistema risulterebbe ancor più fondamentale: porterebbe con sé un rischio per lo stesso Consiglio, che dovrebbe prestare maggior attenzione ed essere più aperto alle opinioni del Parlamento riguardo alla scelta del candidato alla Presidenza.

In altre parole, un sistema come quello dell'Unione Europea, che impone difficoltà ancora maggiori rispetto ai sistemi nazionali per l'effettivo controllo dell'operato del governo, avrebbe molto da guadagnare con la possibilità della mozione di sfiducia *ad personam*, dal momento che, nel caso in cui non vi fosse un consenso sufficientemente ampio da rovesciare il governo, potrebbe esservene uno bastevole ad estromettere un determinato ministro. In tal modo esisterebbe per il Presidente della Commissione il rischio virtuale della nomina individuale di ministri incapaci.

Esiste ancora, ovviamente, la possibilità di ridurre la scelta del Presidente della Commissione da parte del Consiglio Europeo a una scelta meramente formale, cosa che risolverebbe il problema alla radice, pur essendo, sicuramente, la possibilità meno probabile tra le due, vista la forte concentrazione di attribuzioni e competenze di cui gode ancora il Consiglio Europeo.

3.2. Il monopolio della Commissione nell'iniziativa di atti legislativi

Un altro nodo irrisolto del Trattato di Lisbona è rappresentato dal diritto di iniziativa degli atti legislativi. La Commissione è ancora “l'unica istituzione dell'UE che ha il potere di intraprendere la procedura legislativa in ambito UE”¹⁵⁰, potendo presentare proposte di atti giuridici dell'UE di propria iniziativa, su richiesta di altre istituzioni dell'UE o in seguito ad un'iniziativa dei cittadini (art. 11.4, TUE; artt. 76 e 289, TFUE).

Il Parlamento Europeo, pur essendo l'organo di rappresentanza popolare per eccellenza in Europa, non detiene la prerogativa di iniziare la Procedura Legislativa Ordinaria – può, al massimo, attraverso la maggioranza dei membri che lo compongono, chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative (art. 225, TFUE, e descritto con maggiori dettagli in un accordo inter-istituzionale tra la Commissione e il Parlamento).

Sicuramente sarebbe esagerato affermare che la principale funzione di un Parlamento sia la promulgazione – e soprattutto la proposta – di leggi, considerando che nella storia del parlamentarismo la prerogativa di scrutinare ed esaminare l'operato del governo è sempre stata una delle funzioni primordiale dell'Assemblea. Inoltre, grazie al fenomeno attuale di occupazione di grandi aree della legislazione da parte delle agenzie tecniche regolatrici, la funzione legislativa dei Parlamenti nazionali risulta sempre più indebolita. Ma questa resta comunque una delle prerogative più rilevanti dei Parlamenti nei sistemi costituzionali moderni.

¹⁵⁰ Per ulteriori informazioni sulla Fase I (Proposta Legislativa), veda: <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>

Ciononostante, sarebbe controproducente criticare il monopolio della proposta di legge da parte della Commissione. Numerosi sono i giudizi negativi riguardo a questa problematica che ancora una volta è permasta nella distribuzione delle competenze delle istituzioni europee. Pur potendosi affermare che la proposta di legge non rappresenta la funzione primitiva del Parlamento, non è per questo che non è dotata di notevole rilievo per l'autonomia e l'indipendenza dell'organo, nonché per dotarlo di capacità di definire *l'agenda* politica nella Comunità.

Un Parlamento che deve chiedere alla Commissione il permesso affinché venga intrapreso un processo legislativo è un Parlamento in ginocchio ai piedi della Commissione. Perciò, il Parlamento continua ad essere un'istituzione che non riesce a sostenere una *agenda* autonoma, che vede la propria vitalità politica drenata e che non è capace di trattare, analogamente alla Commissione, i temi che considera meritevoli di una legislazione adeguata.

È evidente che non è questo il principale problema del deficit democratico in Europa (né dell'assenza di vitalità politica da parte del Parlamento) e che non si risolverebbero magicamente tutte le problematiche esistenti con un cambiamento così semplice nei Trattati dell'Unione Europea. Nonostante ciò, continua ad essere un nodo irrisolto che concorre alla situazione di a-politicizzazione del Parlamento Europeo, con conseguenze dannose per l'istituzione parlamentare e per l'architettura istituzionale dell'Unione Europea nel suo insieme – che finiscono per riverberarsi all'interno degli stessi Stati membri. È un nodo di facile risoluzione che, sicuramente, trarrebbe un gran vantaggio politico al Parlamento Europeo e, a lungo termine, donerebbe una maggior *input legitimacy* all'Unione Europea.

4. I partiti politici e il sistema elettorale europeo

Le elezioni europee del 2014 rappresentarono un'importante novità nel processo di democratizzazione dello spazio istituzionale europeo. Per la prima volta, si poté osservare, a livello sovranazionale, un processo di selezione politica dei candidati alla presidenza della Commissione da parte dei partiti politici europei (PPLE)¹⁵¹. L'obiettivo del processo era che tale selezione fosse dotata di un minimo grado di democraticità e rappresentazione politica¹⁵², dal momento che si trattava di scegliere chi insignire della principale carica monocratica dell'Unione.

Ciononostante, indipendentemente dall'incidenza del processo sull'architettura istituzionale dell'Unione, è possibile prevedere che avrà un certo impatto sul sistema dei partiti europei. Da un punto di vista strettamente formale, il Trattato di Lisbona era stato ben chiaro – come precedentemente affermato nel presente lavoro – nel sostenere che, nella nuova procedura per l'elezione del Presidente della Commissione, il Consiglio Europeo, tenuto conto delle elezioni europee, avrebbe dovuto proporre un candidato al Parlamento Europeo. Al Parlamento spetterebbe l'elezione, in base al voto della maggioranza dei propri membri.

La questione è che l'art. 17, paragrafo 7 del TUE non stabilisce le modalità e i criteri oggettivi di scelta del candidato da proporre da parte del Consiglio Europeo. Non vi è, di fatto, alcun fattore obiettivo che vincoli giuridicamente la decisione del Consiglio, che, proprio per questo, è dotata di un relativo grado di discrezionalità. In ragione di ciò, l'unico modo

¹⁵¹ Ridola P., *Il voto europeo del 6 e 7 Giugno: la 'sfera pubblica europea', l'integrazione multilivello e le sfide della complessità*, in *federalismi.it*, n. 12/2009

¹⁵² Neunreither K., *Political representation in the European Union: a common whole, various wholes, or just a hole?*, Fifth Biennial ECSA International Conference, June, 1997, visto su <<https://core.ac.uk/download/pdf/148841900.pdf>>. Accesso del 10 febbraio 2019.

attraverso cui il procedimento per l'elezione del presidente della Commissione potrebbe avere esito positivo, in accordo con lo spirito di Lisbona, consisterebbe nell'ottenere un compromesso tra Parlamento e Consiglio. Questo perché, nel caso di un eventuale rifiuto da parte del Parlamento del candidato proposto dal Consiglio, si potrebbe verificare una crisi istituzionale la cui risoluzione risulterebbe decisamente complessa¹⁵³ – forse solamente giuridico-costituzionale, secondo gli auspici della CGUE.

La decisione da parte di 05 (cinque) partiti europei di presentare ciascuno il proprio candidato alla Presidenza della Commissione apportò un'importante novità sul piano politico, poiché, per la prima volta dalla loro fondazione, i partiti europei assunsero “un ruolo primario all'interno del circuito istituzionale-rappresentativo dell'Unione, mettendo in rilievo, durante la campagna elettorale, tematiche di carattere autenticamente europeo e marginalizzando così istanze di carattere nazionali”¹⁵⁴.

Infatti, fino al 2009 circa, i PPLE non furono null'altro che “poli di convergenza ideologica”, meri strumenti dei gruppi parlamentari e dei rispettivi partiti nazionali – essendo questi, di fatto, i veri responsabili dell'esercizio delle funzioni nei processi istituzionali dell'Unione, tanto all'interno, quanto al di fuori del Parlamento Europeo. È possibile affermare che l'esistenza stessa dei partiti politici europei sia dovuta “all'evoluzione e al modo di organizzazione dei gruppi parlamentari all'interno dell'assemblea europea”¹⁵⁵, benché solo a partire da Maastricht si possa parlare, giuridicamente, di partiti politici europei.

¹⁵³ Conti G., *L'elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il processo di consolidamento dei partiti politici europei*, Osservatorio Costituzionale, Luglio, 2014, visto su <<https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Conti%20luglio%202014%20bis.pdf>>. Accesso del 10 febbraio 2019.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 9.

4.1. *L'assenza di partiti e spazio pubblico "veramente europei"*

Nonostante l'evoluzione verificatasi a partire dalla loro istituzione a Maastricht e le novità apportate da Lisbona, la triste realtà è che i partiti politici europei continuano ad essere ancora oggi pallidi riflessi di veri partiti.

I partiti in ambito nazionale competono tra di loro in maniera agguerrita e il loro grado di polarizzazione, la loro capacità di esercitare la funzione di integrazione politica e di rappresentazione di determinati gruppi all'interno della popolazione, sono caratteristiche fondamentali delle forme moderne di governo rappresentativo, in particolare del governo parlamentare.

Già a partire dal Secondo Dopoguerra, nella maggior parte degli Stati europei, i partiti politici riuscirono, spesso quasi in maniera autonoma e attraverso la propria organizzazione, a supplire alla fragilità incalzante di determinati sistemi istituzionali e a costruirne o ricostruirne le fondamenta, contribuendo alla consolidazione effettiva di un reale sistema democratico. Tale obiettivo fu spesso però raggiunto a caro prezzo, avendo come risultato l'erosione dall'interno della legittimazione, dell'affidabilità e del prestigio di quegli stessi organi costituzionali che essi avevano contribuito a edificare, dotandoli di eccessivi elementi personali a loro congeniali¹⁵⁶.

Non si vuole in tale sede affermare che il sistema dei partiti in ambito nazionale sia integerrimo e perfetto, anzi, vi è un'estesa letteratura nelle ultime decadi che parla di "tramonto" dei partiti politici o addirittura della stessa democrazia rappresentativa¹⁵⁷, talvolta supponendo la nascita di

¹⁵⁶ Marsocci P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 7.

¹⁵⁷ Ruggeri A., *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federalismi.it*, 22/2017.

nuove forme di partecipazione politica¹⁵⁸, rese possibili dal rapido sviluppo tecnologico.

Tuttavia, la questione è che, pur sembrando attraversare una crisi di legittimazione (apparentemente priva di vie d'uscita) e diventare sempre più pragmatici e meno legati alla rappresentazione di determinate fasce ideologiche della società, i partiti politici nazionali detengono ancora un ampio potere nell'ambito del sistema politico attuale. E spesso il loro pragmatismo via via maggiore è voluto e deriva giustamente dall'aumento del grado di complessità, frammentazione e conflittualità della società contemporanea¹⁵⁹.

Il problema assume dimensioni progressivamente maggiori in ambito europeo, giacché l'affermazione dei PPLE non si è ancora verificata e il concetto stesso di democrazia rappresentativa in Europa è, usando un eufemismo, alquanto confuso e/o ambivalente. Come sostiene la ricercatrice Maria Romana Allegri, ispirandosi all'analisi di J. Habermas¹⁶⁰:

Da un lato l'art. 10 TUE par. 2 collega la rappresentanza politica dei cittadini in modo diretto al Parlamento europeo, ma dall'altro veicola un'idea di rappresentanza politica mediata attraverso i governi nazionali, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini, che si esprimono nel Consiglio. Si vuole esprimere in tal modo un'idea di "sovranità divisa", in cui gli individui partecipano al costituirsi della comunità politica sovranazionale con il medesimo rilievo sia come cittadini europei sia come appartenenti ad uno Stato nazionale

¹⁵⁸ Raffini L., *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, visto su <<http://www.cires.unifi.it/CMpro-v-p-256.html>>. Accesso del 20 febbraio 2018.

¹⁵⁹ Azzariti G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, p. 24.

¹⁶⁰ Allegri M. R., *I Partiti Politici a Livello Europeo fra Autonomia Politica e Dipendenza dai Partiti Nazionali*, in *federalismi.it*, 22/2013, pp. 3/4.

Questo problema di duplice legittimazione nell'Unione Europea deriva dalla sua stessa natura ambivalente, trattandosi di un'organizzazione che, pur non potendo essere considerata propriamente né uno Stato né un'organizzazione internazionale, possiede elementi caratteristici di entrambi gli archetipi.

Benché l'Unione Europea sia andata incontro a una continua evoluzione, caratterizzata, tra le altre cose, da un progressivo rafforzamento dei PPLE, accade che questi ultimi non siano ancora riusciti a prendere le distanze in maniera effettiva ed efficace dalle politiche nazionali. Nei termini della Allegri, i PPLE:

Sono ancora strettamente dipendenti dai partiti politici nazionali non solo da un punto di vista economico o politico, ma anche per quanto riguarda la loro stessa identità: infatti, un partito è considerato di livello europeo, ed ha pertanto diritto al finanziamento, non tanto perché abbia partecipato alle elezioni europee o abbia propri rappresentanti eletti nel Parlamento europeo, quanto piuttosto perché è costituito da forze politiche nazionali appartenenti a un certo numero di Stati membri¹⁶¹.

Il punto è che le stesse elezioni europee, fino ad allora, erano state caratterizzate dalla somma di diverse elezioni nazionali che, in ragione di ciò, non avevano mai effettivamente trattato temi di carattere puramente europeo, generalmente lasciati in secondo piano, se non appena accennati, rispetto alla discussione di temi nazionali, spesso derivati da contrapposizioni politico-partitarie verificatisi all'interno di uno Stato membro durante il periodo pre-elettorale.

Gli stessi cittadini europei non ripongono eccessivo interesse nelle elezioni¹⁶², non solo perché il grado di rappresentatività dei partiti risulta

¹⁶¹ Allegri M. R., *op. cit.*, p. 3-4.

¹⁶² Nel 1979, l'affluenza alle prime elezioni per il Parlamento Europeo, la maggiore nella storia fino al giorno d'oggi, fu del 61.99%. Da allora, l'affluenza si è ridotta

ridotto per le ragioni già menzionate, ma anche in quanto è noto che, nella pratica, le prerogative politiche del Parlamento Europeo possono essere ben poco equiparate a quelle di un parlamento nazionale *standard*, considerato che, nel caso del Parlamento Europeo, non esiste un reale legame politico con il potere esecutivo.

La situazione si aggrava considerevolmente, se si considera, oltre a ciò, che i PPLE, in virtù delle proprie norme di statuto/regolamento, sono obbligatoriamente dipendenti dai partiti nazionali, in maniera tale che non è possibile neanche concepire un partito europeo autonomo, dato semplicemente dall'aggregazione di forze politiche appartenenti a partiti differenti.

Infatti, secondo l'art. 3, paragrafo 1, "b" del regolamento/statuto, un partito politico di livello europeo, per essere considerato tale, deve essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il tre per cento dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo. Secondo il par. 1, "d" del medesimo articolo, deve inoltre aver partecipato alle elezioni europee o semplicemente averne espresso l'intenzione. Dunque, a partire dall'analisi di tali disposizioni, secondo la Allegri:

La partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo e la presenza di propri delegati eletti in tale organo è un requisito soltanto eventuale per i PPLE: un PPLE può essere infatti tale anche soltanto se rappresentato a livello nazionale o regionale in almeno un quarto degli Stati membri

progressivamente nelle elezioni seguenti: 1984 (58.98%), 1989 (58.41%), 1994 (56.67%), 1999 (49.51%), 2004 (45.47%), 2009 (42.97%) e 2014 (42.61%). Visto su <<<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>>>. Accesso del 11 febbraio 2019.

e, paradossalmente, un PPLE potrebbe essere considerato tale anche se privo di rappresentanti eletti nel Parlamento europeo¹⁶³.

In altre parole, mentre i partiti nazionali sono associazioni di cittadini, i partiti europei sono associazioni di associazioni. La coesistenza di diversi partiti nazionali all'interno di un PPLE non è assolutamente comparabile alla presenza di diverse correnti politiche all'interno di uno stesso partito politico nazionale, giacché, nella pratica, si tratta di associazioni che si fanno carico di interessi nazionali, talvolta settoriali, piuttosto che di ideologie politiche "pure", come avviene – o dovrebbe avvenire – invece nei partiti nazionali¹⁶⁴.

Altro indice del preoccupante grado di dipendenza dei PPLE dai partiti nazionali si evidenzia a partire dall'analisi delle procedure decisionali previste dagli statuti. Le decisioni all'interno dei PPLE vengono prese, in generale, seguendo la regola del consenso, ossia, in accordo con una logica compromissoria alquanto naturale in un sistema formato dall'agglomerazione di associazioni (i partiti nazionali, appunto); ciò, tuttavia, ha come effetto collaterale l'ostacolo al raggiungimento di obiettivi politici ambiziosi¹⁶⁵. Inoltre, non esistono meccanismi sanzionatori che potrebbero essere applicati ai PPLE contro quei partiti nazionali che si rifiutassero a seguire una decisione stabilita¹⁶⁶: in altre parole, le decisioni

¹⁶³ Allegri M. R., *op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 25-26.

¹⁶⁶ Gagatsek W., *European Political Parties as Campaign Organisations - Towards a Greater Politicization of the European Parliament Elections*, Centre for European Studies, 2009, visto su <http://thinkingeurope.eu/publications/european-political-parties-campaign-organisations-towards-greater-politicization>>. Accesso del 12 febbraio 2019.

dei PPLE non sono vincolanti, cosa che le rende più simili a delle raccomandazioni, piuttosto che a “obblighi” reali¹⁶⁷.

Dunque, l'attuale situazione dei principali veicoli di rappresentanza politica in ambito europeo, i PPLE, è ancora alquanto fragile e dipendente dalla miriade di realtà politico-elettorali dei 28 Stati membri. La verità è che il loro stesso successo elettorale dipende molto più da considerazioni e confronti elettorali all'interno delle 28 nazioni europee che da un'effettiva persuasione dei cittadini europei circa la ragionevolezza di un programma politico autenticamente europeo.

4.2. *La procedura elettorale uniforme prevista dall'art. 223, TFUE*

A partire dalla prima, le elezioni del Parlamento Europeo sono state caratterizzate, in sostanza, da una serie di campagne elettorali parallele e indipendenti in numero pari a quello degli Stati membri presenti al momento delle votazioni. Tale ampia gamma di campagne elettorali si è basata su specificità del dibattito pubblico nazionale, senza alcuna menzione o discussione profonda riguardo a temi autenticamente europei. Ciò è dovuto, tra gli altri motivi, all'assenza di una legislazione elettorale uniforme all'interno dell'Europa, che fa sì che le candidature e l'intero processo elettorale vengano sanciti a livello nazionale.

È possibile affermare che tale disfunzione tra campagna e sistema elettorali (fortemente legati all'orbita nazionale) da un lato, e governo effettivo (naturalmente vincolato all'orbita transnazionale e alle sue necessità pratiche di *policy-making*) dall'altro, rappresenti un'aggravante al problema del deficit democratico in Europa. Nei termini della Allegri:

¹⁶⁷ Bartolini S., *The Strange Case of the "European Parties"*, in *Europeanisation and Party Politics*, E. Külahci ed., Colchester, ECPR Press, 2012, pp. 157-170.

Mentre infatti le elezioni europee sono dominate da attori politici nazionali che presentano agli elettori questioni essenzialmente di carattere nazionale, durante il processo decisionale invece le forze politiche presenti nel Parlamento europeo si confrontano su questioni di respiro europeo ed agiscono su base transnazionale: le preferenze espresse dagli elettori nella fase elettorale, quindi, non sono connesse all'agire politico nella fase di produzione legislativa¹⁶⁸.

È rivelatore che gli stessi PPLE non si considerino effettivamente indipendenti neanche nell'ambito delle campagne politiche, come si evince dal *Code of Conduct governing the practice of campaigning for European Political Parties* (2008), che affermava senza eufemismi che *“as long as candidates to the European Parliament are not chosen amongst transnational European party lists, European elections are organized by means of national elections with a European result and here EU rules apply alongside with national rules. Therefore, cooperation with national parties, which are the vehicle to reach the European electorate, is fundamental in a campaign that presents European political parties to the voters”*¹⁶⁹.

Risulta alquanto logico affermare che, se le elezioni europee fossero regolate da una legge elettorale comune, uniforme, come previsto dall'articolo 223, TFUE¹⁷⁰, osserveremmo un aumento nel grado di sopranazionalità e transnazionalità delle elezioni, con un conseguente guadagno di “europeità” in seno ai dibattiti che hanno luogo durante la campagna elettorale europea.

¹⁶⁸ Allegri M. R., *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁹ Per le elezioni europee del 2009, i PPLE adottarono, unanimemente, il 21 agosto 2008, il *Code of Conduct governing the practice of campaigning for European Political Parties*. L'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo lo analizzò in una riunione successiva e decise di considerarlo vincolante per tutti i PPLE l'8 ottobre 2008.

¹⁷⁰ L'Art. 223, TFUE dispone che *“Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”*.

Allo stesso tempo, una legge uniforme andrebbe a scontrarsi con una serie di ostacoli pratici che, non solo oggi, ma anche in un futuro prossimo, sembrano quasi insormontabili.

Sarebbero necessari un maggior impegno politico da parte dei PPLE, una loro più ampia partecipazione, stavolta diretta e autentica (cosa che fino ad ora non si è purtroppo avuta nelle campagne elettorali), un più alto investimento economico e, inoltre, un maggiore sforzo da parte delle centinaia di partiti nazionali esistenti, al fine di rispondere alla necessità di un inedito impegno collettivo di coordinazione e uniformizzazione di linee generali di pensiero tra i diversi gruppi ideologici che li costituiscono¹⁷¹.

Vi fu un tentativo di stabilire l'elezione di parte dei MEPs attraverso un'unica circoscrizione europea (una circoscrizione pan-europea), secondo la proposta del MEP Andrew Duff¹⁷², cose che avrebbe permesso ai PPLE di acquisire rapidamente un elevato grado di indipendenza dalle campagne nazionali e, ovviamente, dai partiti politici nazionali. Tale proposta, tuttavia, vide l'opposizione della maggior parte dei MEPs.

Ad ogni modo, in Europa vi sono ostacoli interstatali storici che non si osservano in altre federazioni di analoga estensione territoriale (come, ad esempio, gli Stati Uniti d'America continentali e la Repubblica Federale del Brasile). I dibattiti politici che intercorrono all'interno degli Stati nazionali europei mostrano ampie divergenze politiche, culturali e giuridiche, ben maggiori rispetto a quelle presenti all'interno di federazioni di pari dimensioni. Tale aspetto non può essere certamente sottovalutato – o non tenuto in conto.

¹⁷¹ Allegri M. R., *op. cit.*, p. 31.

¹⁷² Committee on Constitutional Affairs, Draft Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976, Rapporteur: Andrew Duff, 2007/2207(INI) del 15.10.2008 e 2009/2134(INI) del 5.11.2010.

L'obiettivo dovrebbe consistere nell'emulare quanto avviene nelle altre grandi federazioni, dove un numero "memorizzabile" di partiti politici nazionali riesce a sintetizzare le principali ideologie politiche degli Stati membri (negli Stati Uniti, ad esempio, sono 2 i partiti che hanno effettive e reali *chances* elettorali). Ma, vista la portata del dissenso verificatosi tra i Paesi d'Europa, è probabile che un'effettiva convergenza tra le centinaia di partiti europei (seppur in linea generale) all'interno di una decina, forse, di PPLE, sia inattuabile o estremamente improbabile, nella pratica – anche se, si reitera, l'istituzione del procedimento elettorale uniforme previsto nell'art. 223 TFUE sarebbe in grado, teoricamente, di semplificare (o comunque di rendere meno complicata) questa futura transizione.

5. L'aggravarsi della crisi di legittimazione politica: la preponderanza del metodo intergovernativo come risposta alla depressione economica del 2008

All'inizio della tempesta causata dalla crisi del 2008, il 21 ottobre il presidente temporaneo dell'Unione Europea, Nicolas Sarkozy, nel suo discorso al Parlamento Europeo, affermò che l'Europa aveva la necessità premente di un governo economico, poiché *"ci siamo dati una moneta, una banca centrale, una politica monetaria unica, ma non un governo economico degno di questo nome"*¹⁷³.

Curiosamente, Sarkozy aveva un'idea alquanto particolare su quale sarebbe potuto essere un autentico governo europeo, dal momento che, per

¹⁷³ Discorso di Nicolas Sarkozy al Parlamento Europeo il 21 settembre 2008, visto su << <https://in.ambafrance.org/21-10-2008-European-Parliament>>>. Accesso del 02 marzo 2019.

lui, “il vero governo economico è l’Eurogruppo che si riunisce al livello dei capi di Stato e di governo”¹⁷⁴.

La dichiarazione del presidente della Repubblica Francese riassume in maniera precisa la mentalità maggioritaria che portò a diverse trasformazioni in Europa a partire dalla crisi dei *subprime*, che ebbe inizio nel 2008 e che fino ad oggi, più di 10 (dieci) anni dopo, non sembra ancora completamente superata.

In realtà, l’Unione Europea, non riuscendo a gestire adeguatamente gli effetti sempre più devastanti della crisi – come la riduzione generalizzata dei prezzi, l’inizio della stagnazione in alcuni Paesi e la depressione in altri, la situazione di fragilità accentuata dalle istituzioni finanziarie, che cominciarono a fallire a decise, etc. –, iniziò a dotarsi rapidamente di strumenti atti a contrastarla, almeno secondo il pensiero economico ortodosso (o *mainstream*).

Tali strumenti, che si proponevano come fine la correzione dei disturbi e delle disarmonie economici, finirono riverberando e alternando in maniera considerevole l’equilibrio istituzionale dell’Unione¹⁷⁵.

In linea con quanto precedentemente esposto, la Banca Centrale Europea (*European Central Bank, ECB*) iniziò ad emulare le misure prese dalla *Federal Reserve* (FED) negli Stati Uniti, vale a dire, a intraprendere una serie di operazioni di *quantitative easing*. Fu inoltre rimodernata e ampliata tutta l’architettura della *governance* europea, inizialmente con la riforma del cosiddetto “Patto di Stabilità e Crescita” (PSC), che portò alla creazione del

¹⁷⁴ Discorso di Nicolas Sarkozy al Parlamento Europeo il 21 settembre 2008, visto su << <https://in.ambafrance.org/21-10-2008-European-Parliament>>>. Accesso del 02 marzo 2019..

¹⁷⁵ Chiti E., Teixeira P. G., *The Constitutional Implications of the European responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Common Market Law Review*, n.50/2013; Scicluna N., *EU Constitutionalism in Flux: is the Eurozone Crisis Precipitating in Centralisation or Diffusion?*, in *European Law Journal*, n. 18/2012.

“Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria” (TSCG), anche detto *Fiscal Compact*, e del “Meccanismo Europeo di Stabilità” (MES).

Tale riforma della *governance*, dal punto di vista normativo, si basò su 3 macro-regolazioni distinte: il *Six Pack* (SP), il *Two Pack* (TP) e il *Fiscal Compact* (FC). L'SP è costituito da una Direttiva e 5 Regolamenti¹⁷⁶, il TP da 2 Regolamenti¹⁷⁷, mentre l'FC è, come suddetto, un Trattato Internazionale, al quale il Regno Unito e la Repubblica Ceca rifiutarono di aderire¹⁷⁸. I primi due furono adottati attraverso la procedura legislativa ordinaria, cosa che quanto meno permise la codecisione da parte del Parlamento Europeo.

In tal modo, la crisi finanziaria del 2008 finì col generare, in maniera indiretta, l'aumento delle problematiche relative non solo al governo dell'economia in Europa, ma anche all'effettiva governabilità dell'Unione. In tal senso, si assistette a un graduale rafforzamento del “potere esecutivo europeo”, inteso qui non come riferimento particolare alla Commissione Europea, ma esattamente al Consiglio e al Consiglio Europeo. Tali istituzioni arrivarono a disporre di poteri decisionali progressivamente

¹⁷⁶ Si tratta dei seguenti: il Regolamento 1175/2011, che modifica in maniera considerevole il Regolamento sulla sorveglianza delle politiche di bilancio del 1997 (già modificato nel 2005); il Regolamento 1177/2011, che riforma il Regolamento sulle procedure per i disavanzi eccessivi (anch'esso modificato nel 2005); il Regolamento 1173/2011, riguardo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; la Direttiva 85 del 2011 riguardo ai requisiti per i quadri di bilancio degli stati membri; il Regolamento 1176/2011, circa la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; e il Regolamento 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro.

¹⁷⁷ Si tratta dei seguenti: il Regolamento 472/2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; e il Regolamento 473/2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

¹⁷⁸ Degni M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, Federalismi.it, n. 26/2016.

maggiori e più estesi, rispetto ai poteri originari di indirizzamento e impulso politici¹⁷⁹.

Tali mutamenti, che hanno avuto luogo all'interno dell'Unione negli ultimi 10 (dieci) anni, hanno acceso i riflettori su un Parlamento sempre più debole, anche dopo le grandi conquiste del Trattato di Lisbona, oltre alla preponderanza, o meglio, alla supremazia sempre più soffocante del metodo intergovernativo come metodo decisionale a livello sopranazionale. Un'Unione formata da Stati, e non da popoli, per usare le parole di Charles de Gaulle¹⁸⁰.

Il MES, ad esempio, viene diretto da un'organizzazione internazionale con sede in Lussemburgo, che possiede relazioni dirette con le istituzioni europee. Questo funziona attraverso una sorta di struttura intergovernativa, la *Board of Directors*, e, di conseguenza, si tratta di un ulteriore caso in cui si evidenzia la ricorrente predilezione a concedere il potere politico ai governi nazionali.

Stesso orientamento si nota nell'analisi del TSCG, dal momento che, anche in questo caso, vi è una fragrante predominanza del metodo intergovernativo nelle materie economiche – prevalenza che vede la propria origine nell'articolo 137, TFUE, responsabile della fondazione dell'Eurogruppo.

Oltre a ciò, le emergenze sempre più preoccupanti, conseguenti agli effetti asimmetrici della crisi, aumentarono la funzione *Eurosummit*. Su questa linea, il 26 ottobre 2011, fu istituito un nuovo organismo, il "Vertice

¹⁷⁹ Nugnes F., *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, Federalismi.it, n. 26/2016.

¹⁸⁰ Teasdale A., *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, visto su <http://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper117.pdf>. Accesso del 02 marzo 2019.

Euro”, successivamente formalizzato dal TSCG¹⁸¹. Tale organismo si basa su riunioni tra Capi di Stato e di Governo degli Stati Euro e della Commissione ogni 02 (due) anni (art. 12, TSCG), per cui, ancora una volta – rischiando di suonare ripetitivo con tale affermazione –, si nota un ulteriore e più profondo ricordo al metodo intergovernativo come metodo prevalente nella presa di decisioni in ambito europeo.

Ben si percepisce, nella pratica, la formazione di una “struttura speculare” a quella istituzionale intergovernativa dell’Unione, ma, in questo caso, il binomio “Vertice ed Eurogruppo” si specchia nel binomio “Consiglio Europeo e Consiglio”¹⁸². Lo stesso Consiglio Europeo, durante la crisi, esercitò funzioni che andavano ben oltre le proprie prerogative di impulso (art. 15, par. 1, TUE), arrivando, senza voler esagerare, a dirigere la gestione della crisi attraverso riunioni sempre più frequenti tra Capi di Stato e di Governo¹⁸³.

In realtà, menzionando il Consiglio Europeo non si vuole sottolineare il rafforzamento di un solo organo, bensì un quadro più ampio di rafforzamento di tutte le istituzioni esecutive dell’Unione, siano quelle costituite dai Capi di Stati e di Governo, lo stesso Consiglio Europeo e il

¹⁸¹ Il Documento allegato alla Dichiarazione dell’Euro Summit del 26 ottobre 2011, che dava disposizioni sulla *governance* con riferimento al TSCG, sanciva che, fino alla prima elezione del Presidente dell’Euro Summit, le funzioni di presidenza sarebbero state esercitate dal Presidente del Consiglio Europeo. Ciò determinerebbe un aumento delle funzioni oltre a quelle sancite dal Trattato di Lisbona, in violazione del Trattato di Lisbona stesso, ma senza un permesso esplicito, secondo Tosato G. L., *L’impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell’Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, visto su <www.astridonline.eu>. Accesso del 23 giugno 2018.

¹⁸² Tosato G. L., *L’impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell’Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, visto su <www.astridonline.eu>. Accesso del 23 giugno 2018.

¹⁸³ Foret F., Rittelmeyer Y., *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, Routledge, CRP Press, London, UK, 2014; e Eggermont F., *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Intersentia, Cambridge, UK, 2012.

Consiglio, siano quelle effettivamente sopranazionali, come la Commissione e, a livello amministrativo, i Comitati e le Agenzie.

In altre parole, ciò che si vuole rimarcare è l'estensione della dimensione intergovernativa, con conseguente riduzione della dimensione sopranazionale, vale a dire, l'aumento del controllo dell'Unione Europea da parte degli Stati membri¹⁸⁴. Questo fenomeno non passò inosservato agli occhi del *Bundesverfassungsgericht*, che, a tal riguardo, espresse autentica preoccupazione, come verrà discusso qui di seguito.

5.1. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact

Con una sentenza del 7 settembre 2011, il Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) si pronunciò riguardo ai tre ricorsi individuali di costituzionalità aventi ad oggetto atti normativi interni e sovranazionali (tipici e di *soft law*)¹⁸⁵, adottati per affrontare la crisi economico-finanziaria in atto nell'ambito dell'Unione monetaria e per permettere l'invio di fondi alla Repubblica Ellenica. Tale sentenza ampliò le discussioni già apportate dalla sentenza *Lissabon*, la quale "è stata subito considerata un segna via della problematica europea; ma con interpretazioni diverse"¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Fabbrino S., *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe*, March 18, 2014, visto su <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2441201>. Accesso del 02 marzo 2019.

¹⁸⁵ BVerfG, 2 BvR 987/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142); BVerfG, 2 BvR 1485/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142); BVerfG, 2 BvR 1099/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142).

¹⁸⁶ Chiti M. P., *Am Deutschen Volke Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid su La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea. Roma, 21 settembre 2019. Visto su <<http://www.astrid->

Il tema cardine della decisione è rappresentato dalle critiche esposte nei confronti della legge di ratifica e della legge ordinaria di accompagnamento per la violazione dell'art. 38, comma 1, in connessione con gli art. 23, comma 1 e 79, commi 2 e 33 della *Grundgesetz* (GG). Codesti atti normativi – come arguirono i ricorrenti –, avrebbero causato un danno al diritto di voto e al connesso principio democratico da molteplici livelli di analisi.

Avrebbero, infatti, causato: in primo luogo, un evidente svuotamento delle competenze del *Bundestag* (poiché, *in casu*, avrebbe avuto luogo il trasferimento all'Unione di fondamentali settori di definizione politica); in secondo luogo, un inefficace controllo parlamentare del bilancio a livello europeo, grazie al noto deficit di legittimazione democratica dell'Unione; e, infine, la violazione dell'intangibile identità costituzionale della Repubblica Federale Tedesca (art. 79, comma 3, GG) – che avrebbe portato, in tal modo, alla perdita, da parte della Repubblica, della sua essenziale qualità di Stato e alla trasformazione pratica dell'Unione Europea in uno Stato federale, o almeno in una federazione continentale dotata di una soggettività giuridica¹⁸⁷.

Così come avvenne per “sentenza Maastricht” del 1993, il pronunciamento del *BverfG* sul MES e sul FL rappresenta, fondamentalmente, una discussione riguardo alla dimensione costituzionale del diritto di voto per i membri del *Bundestag*¹⁸⁸. Le motivazioni, inoltre, rimembrano non poco il percorso intrapreso già diversi anni prima dalla Corte di Karlsruhe, in una serie di pronunciamenti

[online.it/static/upload/protected/Rela/Relazioni Seminario-BVG 21 09 09.pdf](https://www.assoziazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/ordinamentieuropei/Anzon01.pdf)>. Accesso del 12 marzo 2019.

¹⁸⁷ Demmig A. A., *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, visto su https://www.assoziazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/ordinamentieuropei/Anzon01.pdf>. Accesso del 12 marzo 2019.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 2.

circa le relazioni sempre più interconnesse tra gli ordinamenti giuridici nazionale (tedesco) e sopranazionale.

Tale sequenza di sentenze diede origine alla cosiddetta “giurisprudenza *Solange*” (in tedesco, “fino a che”), che, come suggerisce il termine, determinava che “fino a che” non si verificasse un contrasto irrisolvibile tra il diritto sopranazionale e i diritti fondamentali riconosciuti e protetti dalla *Grundgesetz* (o il nucleo intangibile della stessa, secondo l’art. 79, comma 3), il diritto europeo sarebbe stato considerato compatibile con il diritto tedesco¹⁸⁹. In tal modo, codesta presunzione sarebbe rimasta (ed è rimasta) valida fino a che non sarebbe stata riconosciuta, *a posteriori*, un’antinomia senza soluzione.

Nel caso del pronunciamento in questione, si tratta basicamente di una discussione che tocca il fulcro del principio democratico e, in tale ambito, il discorso promosso nella sentenza – soprattutto per l’ingente quantità di *obiter dicta* e di temi paralleli trattati – si pone come tentativo di attingere il mezzo più idoneo alla preservazione di tale principio, cioè, per il mantenimento salutare della stessa sentenza democratica della Repubblica Federale Tedesca.

Il *BVerfG* ha posto in evidenza fin dal principio come i Trattati abbiano sempre considerato un punto pacifico a priori l’autonomia di bilancio dei Parlamenti nazionali democraticamente legittimati. Seguendo questa linea di raziocinio, secondo Bonini:

Da questo dato discende una conseguenza determinante – di certo, pure per la corretta individuazione delle funzioni e delle competenze pattizie degli organi sovranazionali, ma non rivolta a questi ultimi e nemmeno allo scopo di definirne in sede di giurisprudenza costituzionale federale

¹⁸⁹ Bonini M., *Dai “signori dei trattati” al “dominus del bilancio”: principio democratico, Meccanismo Europeo di Stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, Rivista AIC n. 4/2011.

le attribuzioni. La competenza in tema di bilancio e finanza pubblica affidata ai Parlamenti nazionali – ossia l'esercizio del controllo parlamentare sulle relative decisioni governative - non è trasferibile nella sua pienezza e integrità, e in modo permanente, agli organi sovranazionali¹⁹⁰.

Questo *topos* dei Parlamenti nazionali quali sedi storiche e autentiche della “responsabilità di bilancio” suggerisce che ciò che la Corte di Karlsruhe stava effettivamente valorizzando nel suo pronunciamento era la continuità di un mutamento giurisprudenziale espresso già nella sentenza “Maastricht” e riformulato leggermente nella sentenza “Lissabon”, ossia la teoria della legittimazione indiretta della politica europea per mezzo dei già autenticamente democratici Parlamenti nazionali¹⁹¹.

Tale teoria si mostrava già sempre più pacifica nel *BVerfG*. Infatti, anche le decisioni del 2011, come gli “aiuti alla Grecia/EFSF”, la “*Sondergremium*” e la “MES/Europlus”, seguivano questa corrente ermeneutica. Quel che stupisce è che, nel caso del *Fiscal Compact* e del MES, si parla di Trattati Internazionali, vale a dire, di strumenti giuridici legati al diritto internazionale, non al diritto europeo¹⁹², per quanto siano stati stipulati e sanciti nella cornice delle istituzioni europee e comportino implicazioni nell'ambito delle istituzioni dell'UE.

Stesso discorso vale per il MES, che è, come suddetto, un'istituzione intergovernativa fondata mediante un Trattato internazionale costitutivo e,

¹⁹⁰ Bonini M., *op. cit.*, p. 4.

¹⁹¹ Di Martino A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, Federalismi.it, n. 18/2012, visto su <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=20806&content=La%2Bsentenza%2Bdel%2BBundesverfassungsgericht%2Bsul%2BMeccanismo%2BEuropeo%2Bdi%2BStabilit%C3%A0%2Be%2Bsul%2BFiscal%2BCompact%2E%2BUna%2Blettura%2Balla%2Bluce%2Bdella%2Bgirisprudenza%2Bprecedente&content_author=Alessandra%2BDi%2BMartino>>. Accesso del 20 luglio 2019.

¹⁹² Nel caso del MES, la situazione è ancor più evidente, giacché si tratta, come suddetto, di un'istituzione intergovernativa regolata da leggi di diritto pubblico internazionale e, pertanto, si localizza completamente fuori dall'architettura istituzionale europea, come sancito dai Trattati di Roma e seguenti.

pertanto, si colloca al di fuori dell'architettura istituzionale dei Trattati europei, sebbene anche per esso valgano tutti i "però" già menzionati riguardo al FC, cioè, benché si tratti di una istituzione profondamente legata all'UE fin dalla sua nascita¹⁹³.

Proseguendo, ciò che il *BVerfG* volle lasciar chiaro, in pratica, era che la ratificazione del *Fiscal Compact* non avrebbe comportato, per la Repubblica tedesca, alcun vincolo irreversibile riguardo alle politiche di bilancio sancite nell'orbita sopranazionale, benché in forma intergovernativa. In tal senso, la Corte logicamente concede alla discrezione del *Bundestag* le scelte che concernono il MES per il riscatto di quei Paesi dell'Eurozona che si incontrino in una situazione critica.

Il problema, pertanto, non sarebbe rappresentato dal salvataggio o meno di Paesi in situazioni gravi, ma dalla necessità imperativa della previa manifestazione (reale e autentica) della volontà del *Bundestag*, affinché ciò possa essere fatto senza violazioni della *Grundgesetz*. Così, per la Corte, il principio di identità costituzionale, *in casu*, si concretizza come principio della "responsabilità generale di bilancio del *Bundestag*"¹⁹⁴. Secondo la valutazione di Muzi:

Si impedisce così che il denaro dei contribuenti tedeschi venga impegnato in operazioni di assistenza economica senza che prima vi sia, quanto meno, una discussione ed una deliberazione in merito da parte dei loro rappresentanti. Naturalmente, la valenza di queste rassicurazioni non può che essere parziale. Il motivo sta nella proiezione tutta interna che la corte compie del principio di democrazia, come dall'altronde inevitabile, dato il suo ruolo di giudice costituzionale posto a salvaguardia del solo *Grundgesetz*¹⁹⁵.

¹⁹³ Di Martino A., *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁴ Muzi L., *La tutela della democrazia tedesca di fronte al procedimento di integrazione UE: una rassegna sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Nomos*, Le attualità nel diritto, n. 3, 2013, visto su <<<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/03/Saggio-Muzi.Nomos3-20132.pdf>>>. Accesso del 13 agosto 2019.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 20.

La Corte va oltre, spinta dalla diffidenza circa il grado di legittimità democratica del livello sopranazionale, ponendo in risalto il fatto che la sua preoccupazione non sarebbe solamente relazionata alla previa manifestazione del *Bundestag* in sé, ma, come precedentemente detto, alla qualità di tale manifestazione – che dev'essere reale, autentica ed efficace. Ciò che la Corte considera fondamentale al fine di ottemperare a quanto contenuto nel testo costituzionale tedesco è che venga assicurata un'influenza sufficiente da parte del Parlamento tedesco per quanto concerne le decisioni di gestione dei fondi finanziari, giustamente per evitare che vengano creati meccanismi automatici capaci, nella pratica, di rendere nullo il controllo parlamentare sulle risorse finanziarie comuni¹⁹⁶.

La Corte tedesca non sbaglia a manifestare tali preoccupazioni. Come sottolinea Pinelli, nello sviluppo della crisi economica e della strutturazione intergovernativa che ne deriva, brevemente esplicitata nel presente Lavoro, il Parlamento Europeo non riuscì a far prevalere il proprio punto di vista e ad includere meccanismi di supervisione e controllo parlamentari nell'operato delle nuove istituzioni finanziarie, fatta eccezione per alcuni – pochi e poco rilevanti – casi¹⁹⁷. Pinelli va oltre, riconoscendo in parte un certo limite intrinseco di adeguamento pratico da parte del Parlamento Europeo:

In ogni caso le possibilità per il PE di adeguare la propria strutturazione interna ai processi di differenziazione in corso sono assai limitate. Non a caso nella Risoluzione del PE sui “problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea” del 15 novembre 2013 (2012/278 (INI)) si osserva “che la differenziazione dovrebbe preferibilmente avvenire, ove possibile, nell'ambito di un atto giuridico destinato a tutti gli Stati membri, per mezzo di deroghe e clausole di

¹⁹⁶ Muzi L., *op. cit.*, p. 20-21.

¹⁹⁷ Pinelli C., *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, *Costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014, Fascicolo 1/2014, visto su <<<http://www.costituzionalismo.it/articoli/470/>>>. Accesso del 13 agosto 2019.

salvaguardia, anziché escludere a priori alcuni Stati membri dal campo di applicazione territoriale di un atto giuridico”, e che “quando alcuni Stati membri intendono non partecipare all’adozione di un atto giuridico nel campo delle competenze non esclusive dell’Unione, si dovrebbe instaurare una cooperazione rafforzata secondo le pertinenti disposizioni del trattato, anziché concludere accordi internazionali esterni alla cornice dell’ordinamento giuridico dell’UE”. Inoltre la Risoluzione “si rammarica della mancanza di controllo parlamentare della troika, del FESF e del MES”, e “sottolinea che il Vertice euro e l’Eurogruppo sono organismi informali di discussione e non istituzioni per l’adozione di decisioni riguardo alla governance dell’Unione economica e monetaria”.

Infine, si può concludere che la sentenza, così come le sentenze precedenti che diedero inizio a questa pacificazione giurisprudenziale, mostra “una intransigente riaffermazione del principio di sovranità del popolo tedesco”¹⁹⁸, che si nota nell’esigenza di una massima partecipazione diretta da parte del Parlamento tedesco nei casi citati. In relazione a tale esigenza di massima partecipazione del *Bundestag*, Pinelli afferma:

La si ricava, intanto, dal divieto di sottrarre decisioni di bilancio e finanziarie a verifica parlamentare e dall’obbligo di sottoporre ad approvazione del Bundestag ogni singola spesa concernente misure di sostegno ad altri Stati, enunciati nella decisione sugli aiuti alla Grecia del 7 settembre 2011. La legge adottata per conformarsi ad essa aveva però introdotto un’eccezione nei casi di particolare urgenza e segretezza, per i quali la previa approvazione parlamentare di determinazione degli importi massimi di prestiti da elargire ad altri Stati tramite fondi di salvataggio europei veniva deferita a una commissione speciale di nove membri composta in modo da rispecchiare la proporzione fra i gruppi. Adito da due deputati, con decisione del 28 febbraio 2012 il *Bundesverfassungsgericht* ha annullato la legge con l’argomento che il principio di trasparenza delle deliberazioni parlamentari non può soffrire eccezioni e deve intendersi rispettato solo tramite l’intervento dell’intera assemblea. Analoga è la ratio della pronuncia del 19 giugno 2012, la quale fissa la condizione che le disposizioni del MES che stabiliscono l’inviolabilità degli archivi e dei documenti del MES e il segreto professionale dei componenti dei suoi organi non precludano una esaustiva informazione del Bundestag e del *Bundesrat*. Infine, nella decisione del 12 settembre 2012, il Tribunale costituzionale specifica notevolmente le condizioni della partecipazione parlamentare alle decisioni adottate dal MES. Là dove si tratti, osserva, di aiuti finanziari di rilevante entità, non basta che il *Bundestag* li approvi, ma occorre pure assicurarne una sufficiente influenza sulle

¹⁹⁸ Pinelli C., *op. cit.*, p. 7.

decisioni relative alla gestione di tali fondi: la preoccupazione è che si creino meccanismi automatici tali da mettere fuori gioco un controllo parlamentare sulle risorse messe in comune (§§ 197-198). Il risultato è che su una lunga serie di questioni, menzionate ai §§ 116-145 della decisione, il rappresentante del governo tedesco può esprimersi a favore o astenersi solo se il *Bundestag*, in assemblea o in Commissione bilancio, abbia adottato una risoluzione favorevole; diversamente, dovrà pronunciarsi in senso contrario (cfr. §§ 120 e 131)¹⁹⁹.

In conclusione, risulta evidente come la giurisprudenza del *BVerfG* rafforzò i poteri del *Bundestag* su tre livelli: in primo luogo, qualsiasi richiesta di sostegno finanziario da parte di Stati dell'Eurozona dev'essere approvata *a priori* dalla Commissione Bilancio; in secondo luogo, il potere di determinazione del bilancio è di competenza dell'Assemblea; infine, il *Bundestag* passa ad avere un'ampia prerogativa di informazione, dovendo essere necessariamente informato in maniera adeguata e il prima possibile riguardo alle misure adottate sia all'interno che all'esterno della cornice istituzionale dell'UE²⁰⁰.

Nella pratica, ciò significa che il Parlamento tedesco passò ad essere dotato di poteri considerevolmente maggiori rispetto a quelli riservati ad altri parlamenti nazionali – o almeno alla stragrande maggioranza di essi. E ciò si deve, forse, alla condizione privilegiata della Repubblica tedesca all'interno dell'Unione Europea, in quanto Paese creditore, cioè in quanto Paese che non si sente tanto responsabile in relazione alle istituzioni sopranazionali al momento di optare per una determinata *policy*.

Ignorando, però, la decisione in sé e concentrandosi sul punto rilevante della stessa, ossia, sulla sua essenza, si rende manifesto come la Corte Costituzionale di uno Stato membro abbia riconosciuto alcuni ostacoli all'integrazione europea – o almeno alla forma attraverso cui essa viene

¹⁹⁹ Pinelli C., *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 8.

condotta da Maastricht o, più nello specifico, a partire dalla crisi del 2008 – tutti relazionati, direttamente o indirettamente, all’assenza di un effettivo grado di legittimità e rappresentatività democratiche a livello europeo.

È necessario riconoscere che è a partire da tale constatazione, e solamente da essa, che derivano le specificità della decisione, come l’attribuzione al Parlamento tedesco del controllo parlamentare riguardo alle materie di bilancio nell’ambito del MES – se il Parlamento Europeo non è in grado di farlo in maniera efficace, l’unica salvaguardia democratico-parlamentare del popolo tedesco, come esige il nocciolo della GG, è l’attribuzione di tale prerogativa al *Bundestag*.

Ecco, la *BVerfG* affermò, senza dirlo esplicitamente, che se non avesse attribuito questa prerogativa al Parlamento nazionale, la stessa prerogativa sarebbe stata, nella pratica, attribuita al (ai) governo(i) nazionale(i), che avrebbe(ro) potuto, in ambito europeo, prendere decisioni riguardo alla politica finanziaria e di bilancio senza la costrizione e la dialettica governo-opposizione di un autentico Parlamento. È di questo che si tratta ed è questo il grande problema che bisogna risolvere.

CAPITOLO III – LA SUSSIDIARIETÀ, L'EARLY WARNING PROCEDURE E L'INCLUSIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEI PROCESSI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: UNO STRUMENTO PER AMPLIARE LA LEGITTIMITÀ DEMOCRATICA A LIVELLO EUROPEO?

È possibile riscontrare le prime tracce del principio di sussidiarietà in ambito europeo nella fondazione stessa della Comunità Europea, nei Trattati di Roma e del 1957. Alcune disposizioni ivi previste, in particolare l'articolo 100 e il 235, EEC, trattavano riguardo alla distribuzione e all'esercizio di competenze tra la Comunità e i suoi Stati membri, sancendo alcuni criteri e approcci che, posteriormente, avrebbero rappresentato le fondamenta alla costruzione del principio di sussidiarietà così com'è conosciuto al giorno d'oggi.

Inoltre, anche le direttive approvate sulla base dell'articolo 289, EEC, presentavano un inquadramento costruito sotto l'ottica della sussidiarietà: il livello comunitario era responsabile di stabilire le linee generali e gli obiettivi vincolanti, mentre agli Stati membri rimaneva la scelta della forma e del metodo adeguati alla sua effettiva implementazione.

Il concetto di sussidiarietà fu introdotto in maniera formale mediante l'Atto Unico Europeo del 1987. In tale atto, la sussidiarietà si applicava all'azione comunitaria in tema di politica ambientale e, naturalmente, stabiliva l'azione della Comunità in tale ambito solo in quei casi in cui gli obiettivi della *policy* potessero esser raggiunti più efficacemente e in maniera migliore a livello comunitario piuttosto che a livello di ciascun singolo Stato membro. Proprio in ragione di ciò, la sussidiarietà fu molto

questionata, trattandosi un metodo che implicava una forte tendenza all'uniformazione sopranazionale²⁰¹.

Nell'introdurre il principio di sussidiarietà in ambito europeo, si tenne conto di alcune ragioni²⁰², già precedentemente testate all'interno di alcuni Stati federali: a) la sussidiarietà veniva vista come la risposta più logica all'assenza di una divisione netta tra le diverse competenze stabilite dai Trattati; b) nei casi complessi, in cui la scelta della competenza e la determinazione dei limiti dell'Unione si mostrava quasi arbitraria, la sussidiarietà era concepita come un criterio complementare e maggiormente obiettivo per il raggiungimento di un'adeguata suddivisione delle competenze; c) l'obiettivo della sussidiarietà sarebbe stato, inoltre, quello di prevenire un'eccessiva e disfunzionale centralizzazione delle decisioni a Bruxelles; e d) la sussidiarietà sarebbe stata capace di aumentare il pluralismo e la diversificazione dei valori nazionali²⁰³.

Nel Trattato di Maastricht, articolo 3 B, il principio di sussidiarietà vide la sua prima manifestazione esplicita:

La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.
Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

²⁰¹ Toth A. G., *The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty (1992)*, 29 *Common Market Law Review*, Issue 6, pp. 1079/1105.

²⁰² Granat K., *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: the role of national parliaments in the early warning system*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2018, p. 19.

²⁰³ Craig P., *Subsidiarity: a political and legal analysis*, 50 *Journal of Common Market Studies* 72, 2012.

A partire da allora, la sussidiarietà divenne il principio generale della divisione delle competenze e dell'azione dell'Unione, applicabile a tutte le *policy areas* che non fossero di sua esclusiva competenza. Il Trattato di Maastricht fece un ulteriore passo avanti, andando a incorporare a tale principio una chiave democratica, riferendosi ad esso tanto nel preambolo quanto nell'articolo 1, TUE, come fondamentale al *“processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini”*.

Nella formulazione attuale, presente nel Trattato di Lisbona, il principio di sussidiarietà è presente nell'articolo 5 (1), (3) e paragrafo extra:

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo

Il paragrafo extra (e il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità) fu aggiunto per rendere più chiara e obiettiva l'applicazione del principio di sussidiarietà in ambito europeo. In merito alla formulazione del principio in sé, nell'articolo 5 (1) e (3), è evidente come il Trattato di Lisbona abbia introdotto, rispetto al Trattato di Maastricht, due differenze, una sostanziale e una testuale.

In termini sostanziali, la sussidiarietà possiede attualmente maggior valore a causa della menzione degli obiettivi raggiunti “in misura sufficiente dagli Stati membri” a “livello centrale, regionale e locale”. Il Trattato di Maastricht, nel far riferimento all’implementazione delle *policies* da parte degli Stati membri, non considerava in alcun modo l’evenienza che unità politiche minori all’interno di esse (ad esempio, regioni, province e municipi) potessero definire e raggiungere i propri fini in maniera efficiente e legittima²⁰⁴.

Per quanto concerne invece il cambiamento a livello testuale, il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht era basato sulla coincidenza di due condizioni del *subsidiarity test*: 1) che gli obiettivi dell’azione politica agognata non potessero essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri; 2) che tali obiettivi potessero essere raggiunti in maniera più efficace dalla Comunità. Il Trattato di Maastricht usava l’espressione “*possono, dunque*”²⁰⁵, mentre il Trattato di Lisbona optò per la forma “*ma possono*”.

La dottrina è solita menzionare come l’espressione testuale di Maastricht determinasse la concezione che il criterio negativo (1) agisse come un criterio indipendente e di pari importanza rispetto al criterio positivo (2)²⁰⁶. Il Trattato di Lisbona, al contrario, dava l’impressione che vi fosse una forte connessione tra i due criteri. Ad ogni modo, tanto la Dichiarazione di Edimburgo, quanto il Protocollo di Amsterdam (art. 5), dispongono che

²⁰⁴ De Búrca, G., *Reappraising Subsidiarity’s Significance after Amsterdam*, visto su <<https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990701.html>>. Accesso del 22 marzo 2019.

²⁰⁵ Trattato di Maastricht Consolidato, art. 3 “B” – Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

²⁰⁶ In tedesco, “und daher” e, in inglese, “and can therefore”.

l'azione comunitaria debba soddisfare entrambi i criteri del principio di sussidiarietà.

1. Concetti di Sussidiarietà e Linee Guida per l'applicazione del Principio di Sussidiarietà

È possibile fare una distinzione tra sussidiarietà formale e sussidiarietà materiale²⁰⁷. La prima fa riferimento a una serie di condizioni procedurali che l'UE deve implementare affinché le proprie azioni vengano considerate compatibili con il principio di sussidiarietà²⁰⁸.

La dimensione materiale, dal canto suo, può essere valutata da due differenti prospettive, come già menzionato nell'introduzione del capitolo, secondo quanto stabilito dall'articolo 5 (3) del TUE: il test di insufficienza nazionale (dello Stato membro) e il test di efficienza comparativa (tra UE e Stato/i-membro/i). Alcuni autori sono soliti chiamarli, rispettivamente, *negative criteria* e *positive criteria*.

Secondo il primo test, l'UE può agire solamente quando l'azione proposta non può essere sufficientemente raggiunta attraverso l'attuazione a livello nazionale. Tale test, pertanto, riguarda l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione degli Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi determinati da una proposta di azione²⁰⁹.

Il secondo test, invece, esige che l'UE agisca qualora gli obiettivi dell'azione proposta possano, in ragione della scala o degli effetti della stessa, essere raggiunti in maniera migliore a livello europeo. L'UE,

²⁰⁷ De Noriega A. E., *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2002.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 22.

²⁰⁹ Granat K., *op. cit.*, p. 20.

dunque, non dovrebbe agire in situazioni normali, ma nei casi in cui il suo intervento avesse come risultato un raggiungimento più efficace degli obiettivi proposti: in tale contesto, la regola s'inverte e passa a imporre l'azione dell'Unione²¹⁰. Vi è ivi un'analisi di costo-beneficio circa l'azione nei differenti livelli di governo – includendo, logicamente, l'opzione in cui l'UE si esime di agire. E si nota che tale esame è essenzialmente federale, dal momento che si tratta di valutare se sarebbe più efficiente l'esistenza di una misura centrale unificante o di 28 misure distinte tra loro.

Esiste una divergenza dottrina riguardo a ciò che esattamente significherebbe l'inefficienza dell'azione degli Stati membri, ai fini del *positive criteria*. Alcuni autori sostengono la necessità di verificare se l'azione unilaterale di uno, di vari o di tutti gli Stati membri sarebbe capace di raggiungere indipendentemente l'obiettivo agognato²¹¹. Altri sostengono che basterebbe l'incapacità di uno degli Stati membri, il che normalmente si verificherebbe in virtù dell'inadeguatezza di uno degli Stati minori – solitamente legata all'assenza di condizioni finanziarie favorevoli – affinché si imponga la necessità di un'azione centralizzata a livello europeo²¹².

Forse la miglior via d'uscita ermeneutica per il significato pratico di sussidiarietà potrebbe consistere nell'affermare che: a) agli Stati capaci di assumere incarichi finanziari e giuridici legati a una determinata azione proposta, dovrebbe essere lasciata ampia autonomia, privilegiando sempre il principio di decentralizzazione e di prossimità tra governante e governato; e b) per gli Stati minori, che versino in situazioni tali da farli risultare incapaci di garantire un livello di efficacia minima dell'azione

²¹⁰ Granat K., *op. cit.*, p. 20.

²¹¹ Edward D., *Subsidiarity as a Legal Concept* in Wahl N., Cardonnel P., Rosas A., *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*. Oxford, Hart Publishing, London, UK, 2012.

²¹² *Ibid.*, p. 53.

proposta, dovrebbe essere prevista un'azione sostitutiva (e magari temporanea) dell'Unione – in tal caso, si tratterebbe di un'azione in ausilio agli Stati e codesta azione potrebbe essere rivalutata e sospesa posteriormente, sempre nel caso in cui lo Stato minore e più fragile dimostrasse la propria capacità di occuparsi della propria effettività.

Un'altra questione rilevante consiste nell'ipotesi che il principio di sussidiarietà impedisca all'Unione Europea di agire nel caso in cui gli Stati membri risultino in grado di raggiungere l'obiettivo desiderato attraverso un'azione intergovernativa congiunta. L'interpretazione letterale del Trattato di Maastricht – oltre alla logica decentralizzante, di preferire l'attuazione di governi minori a governi maggiori, sia per prossimità dei governati, sia per efficienza statale – ci porta alla conclusione che in tal caso l'UE non dovrebbe agire.

È pur vero che, in accordo con il Trattato di Lisbona (art. 20 (2), TUE), la "cooperazione rafforzata" funziona come una sorta di *ultima ratio*, potendo verificarsi solamente quando "gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme". Ma è anche vero che la cooperazione dell'ambito della regolazione e dell'esecuzione di politiche pubbliche non deve verificarsi in maniera formale, bensì può farlo attraverso dialoghi interistituzionali e intergovernativi, purché sia nell'interesse degli Stati membri.

Proseguendo, le Linee Guida per l'applicazione del principio di sussidiarietà risalgono al Trattato di Maastricht e, ancor più nello specifico, all'incontro del Consiglio Europeo nel dicembre del 1992 a Edimburgo. In tale riunione, furono delineate le *Guidelines* per "l'applicazione del principio

di sussidiarietà e le misure volte ad accrescere la trasparenza e l'apertura nel processo decisionale comunitario"²¹³.

Subito all'inizio dell'Allegato 1, che accompagna il documento e stabilisce i tratti fondamentali del principio di sussidiarietà, si afferma che "l'Unione europea si basa sul principio di sussidiarietà, come specificato dagli articoli A e B del titolo I del trattato sull'Unione europea", che "questo principio contribuisce al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri e tutela i loro poteri" e che "esso è inteso a far sì che le decisioni all'interno dell'Unione europea vengano prese il più vicino possibile ai cittadini"²¹⁴.

Inoltre, si specifica che tale principio funziona in maniera ambivalente, servendo sia come "un limite rigoroso per l'azione della Comunità" (primo comma), sia come "una norma per rispondere alla domanda 'Quale dovrebbe essere la portata o la natura dell'azione della Comunità?'" (terzo comma), aggiungendo che tale domanda è valida "a prescindere dalla competenza esclusiva o meno della Comunità"²¹⁵.

Si può pertanto affermare che tale principio funge da criterio per la restrizione o l'estensione dell'azione comunitaria, a seconda del caso concreto. Secondo il testo, "esso consente di estendere le azioni della Comunità quando lo richiedono le circostanze e, viceversa, di restringerle o di interromperle quando esse non sono più giustificate"²¹⁶.

Su questa linea, il documento sancisce che, in relazione al quesito "la Comunità deve agire?", l'azione europea debba soddisfare almeno una delle seguenti condizioni: 1) la questione in esame riveste aspetti

²¹³ Consiglio Europeo a Edimburgo, 11/12 Dicembre 1992, Conclusioni della Presidenza (Dichiarazione di Edimburgo), visto su <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm>, accesso del 05 aprile 2019.

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Idem.*

transnazionali che non possono essere soddisfacentemente disciplinati con un'azione degli Stati membri; 2) le azioni svolte dai soli Stati membri o la mancanza di un'azione della Comunità sarebbero in contrasto con le prescrizioni del trattato (quale la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) oppure pregiudicherebbero significativamente gli interessi degli Stati membri, o 3) il Consiglio deve essere certo che l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi, per le sue dimensioni o i suoi effetti, rispetto all'azione a livello degli Stati membri²¹⁷.

Infine, le conclusioni riguardo all'applicazione o no della sussidiarietà "devono essere comprovate da indicatori qualitativi o, se possibile, quantitativi"²¹⁸.

Successivamente, in un compromesso tra Germania e Regno Unito, da un lato, e Francia e Paesi dell'Europa meridionale, dall'altro, il Protocollo n.30 "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" fu aggiunto al Trattato di Amsterdam.

Le linee generali stabilite ad Edimburgo furono mantenute, ma, avendo il protocollo olandese reiterato le raccomandazioni senza una connessione diretta sia con il principio di proporzionalità, sia con il principio di sussidiarietà, ciò che ne seguì fu una reale confusione tra i due principi. E la connessione (o la combinazione) tra questi due principi risulta ben visibile nella pratica dell'*Early Warning System* (EWS), in cui alcuni

²¹⁷ Consiglio Europeo a Edimburgo, 11/12 Dicembre 1992, Conclusioni della Presidenza (Dichiarazione di Edimburgo), visto su <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm>, accesso del 05 aprile 2019.

²¹⁸ *Idem*.

Parlamenti nazionali vedono, ad esempio, la scelta di un regolamento invece di una direttiva come una violazione della sussidiarietà²¹⁹.

In seguito, non furono stabiliti nuovi criteri, né mediante protocolli successivi, né dal Trattato di Lisbona, né attraverso l'“Accordo ‘Legiferare meglio’” (2016), ragione per la quale fino ad oggi la Commissione e i Parlamenti nazionali si basano ancora sui criteri di Amsterdam per l'applicazione dell'EWS.

Ciononostante, vi è chi sostiene che esista una netta differenza tra i principi della sussidiarietà e della proporzionalità in ambito europeo. Quest'ultimo, infatti, consisterebbe nell'appurare non solamente se un'azione sia necessaria per raggiungere un obiettivo, ma anche se tale azione vada oltre il necessario. Il primo, d'altra parte, consisterebbe nell'analisi della scelta di un determinato livello di governo per l'attribuzione di una data competenza (azione). Inoltre, la proporzionalità si applicherebbe basicamente a tutte le disposizioni dei Trattati, essendo una regola generale di attuazione governativa, mentre la sussidiarietà interesserebbe solamente le aree in cui esiste la cosiddetta “competenza concorrente” tra UE e Stati membri²²⁰.

Nonostante quanto esposto, la posizione opposta, vale a dire quella che difende una sorta di intersezione tra sussidiarietà e proporzionalità nell'Unione Europea, è quella che possiede una maggiore e più chiara fondatezza giuridica. È evidente che il principio di sussidiarietà espresso nell'art. 5 (3), TUE, contiene elementi del principio di proporzionalità (come

²¹⁹ Granat K., *op. cit.*, p. 23.

²²⁰ Toth A. G., *op. cit.*, p. 1079/1105.

compreso in linee generali nel Diritto Pubblico), quali l'adeguatezza, la necessità e la proporzionalità *stricto sensu*²²¹.

Lenaerts riconosce tale combinazione tra i due principi nell'ordinamento sopranazionale, ma reitera l'esistenza di una distinzione palpabile: l'aspetto della proporzionalità implicato nel test della sussidiarietà serve a proteggere specificamente la sovranità degli Stati membri, mentre il principio generale di proporzionalità si applica a tutti i valori protetti dall'ordinamento europeo²²².

Infine, Schütze, con un'impressionante capacità di sintesi, sentenzia che *"the enumeration principle will tell us whether the Community can act within a policy field; the subsidiarity principle would examine whether a European law disproportionately restricts national autonomy; and the principle of proportionality would, finally, tell us whether a European law unnecessarily interfered with liberal values"*²²³.

Questa sintesi, in maniera estremamente chiara, dimostra che, in accordo con quanto espresso dall'articolo 5 (3), TUE, l'analisi della proporzionalità è insita nel test di sussidiarietà, rappresentandone una parte essenziale per un'adeguata motivazione e una giusta conclusione. Codesta interpretazione del TUE è anche l'unica che dia effettività reale alla previsione dell'EWS, che d'altra forma sarebbe uno strumento di utilità concreta equivalente a zero per i Parlamenti nazionali, servendo solamente come un artificio per simulare quella che dovrebbe essere una vera e fruttuosa partecipazione *bottom-up* degli organi rappresentativi nazionali.

²²¹ Ziller J., *Le principe de subsidiarité - Traité de droit administratif européen*, in Granat K., *op. cit.*, p. 29.

²²² Lenaerts K., *Keeping the Balance of Federalism*, 17 *Fordham Int'l L.J.* 846 (1993), visto su <<https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol17/iss4/2/>>. Accesso del 05 aprile 2019.

²²³ Schütze R., *Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis*, 33 *European Law Review* 709, 2008, p. 713.

2. L'Early Warning System (EWS)

Fin dal principio, l'EWS fu concepito come un mezzo per garantire una sorta di architettura protettiva ambivalente, tanto federale quanto democratica, all'interno dell'UE²²⁴. Questo perché i Parlamenti nazionali potrebbero assumere la funzione di *custos* nel controllo dell'ottemperanza del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee, da un lato, e di fornitori di *input* democratico, dall'altro²²⁵.

In relazione al primo motivo, è possibile affermare che la decisione che sancì la concessione ai Parlamenti nazionali del potere di controllare il rispetto l'ottemperanza del principio di sussidiarietà era intimamente legata all'insoddisfazione degli Stati membri riguardo alla giurisprudenza della CGUE sul tema della sussidiarietà.

In tal senso, tale decisione era vista come una sorta di palliativo, capace di attenuare il problema della *competence creep*²²⁶, fenomeno osservabile ogniqualvolta gli obiettivi e le azioni dell'UE tendono, progressivamente, a depredate quegli degli Stati membri, andando ben oltre quanto previsto dai Trattati – in particolar modo grazie all'estensione degli articoli 114 e 352, TFUE²²⁷. Si tratta di una specie di movimento lento e impercettibile, da parte dell'Unione, che finisce per appropriarsi gradualmente delle competenze degli Stati membri, facendole proprie.

Per quanto concerne il tema del deficit democratico, si nota come la scelta di coinvolgere direttamente i Parlamenti nazionali nel controllo della

²²⁴ Schütze R., *op. cit.*, p. 713.

²²⁵ Granat K., *op. cit.*, p. 37.

²²⁶ Weatherhill S., *Competence Creep and Competence Control*, Yearbook of European Law, Volume 23, Issue 1, 2004, p 1–55. visto su <<https://academic.oup.com/yel/article-abstract/23/1/1/1669172?redirectedFrom=PDF>>. Accesso del 05 aprile 2019.

²²⁷ Weatherhill S.. *Using National Parliaments to Improve Security of the Limits of EU Action*, 28 European Law Review 909, 2003

sussidiarietà, com'è stato ampiamente discusso nel capitolo 2 del presente lavoro, trovò le proprie ragioni nella chiara percezione che l'Unione Europea soffre di una grave insufficienza (o deficit) democratica, e tale insufficienza non ha incontrato una riduzione neanche dopo i graduali aumenti nella competenza e nella partecipazione legislativa del Parlamento Europeo.

Con l'introduzione dell'EWS, codesto *vulnus* si concentrava maggiormente nell'ambito dell'*input legitimacy*, ma, dopo la crisi del 2008, passò a inglobare l'*output legitimacy*, il che è dimostrato dal crescente successo dei partiti politici basati, in maggiore o minor grado, su una piattaforma politica euroscettica, sia nelle elezioni nazionali, sia nelle elezioni europee.

Questo perché le persone iniziarono a credere che il "trasferimento"²²⁸ di poteri dagli Stati all'Unione stava a significare che le competenze che solevano essere esercitate a livello nazionale sarebbero semplicemente andate perdute. A livello nazionale, una legge viene discussa, dibattuta, votata e approvata da parte di un Parlamento democraticamente eletto, mentre a livello europeo, benché il Parlamento venga nei fatti eletto già da decenni, vi è l'impressione da parte dei cittadini europei che non si abbia un'equivalente legittimità e/o rappresentatività democratica.

In realtà, con il trasferimento di un potere dall'orbita nazionale all'orbita comunitaria, si ottiene un processo legiferante che rafforza il potere dei governi, facendo sì che il potere esecutivo rappresenti l'effettivo organo legislatore d'Europa. In quest'ottica, risulta evidente che non solo gli Stati nazionali perdono alcune competenze in favore dell'Unione, ma che gli

²²⁸ Per usare il termine di Besselink in Besselink F. M., *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Groningen, Olanda, 2008.

stessi Parlamenti nazionali perdono alcune competenze in favore dei rispettivi esecutivi²²⁹.

Ciò che si verifica è un indebolimento della legittimità democratica, non solo perché i Parlamenti nazionali smettono di promuovere la discussione di materie rilevanti che passano ad essere trattate in ambito europeo, ma anche perché gli stessi organi parlamentari s'indeboliscono di fronte all'Esecutivo nazionale, che dovrebbe invece essere sottoposto a scrutinio da parte di essi, dal momento che, nella pratica, è ai governi che spettano le decisioni a livello europeo.

In sintesi, il funzionamento del sistema lede la rappresentatività e la legittimità democratica finanche all'interno degli Stati membri, ponendo il Parlamento in una situazione di impotenza di fronte all'Esecutivo – cosa che si verifica principalmente e in maniera più grave in quei Paesi in cui i Parlamenti non possiedono una tradizione di forza e controllo in relazione al governo.

Anche nei casi in cui i Parlamenti nazionali resistono e mantengono la capacità effettiva di promuovere lo scrutinio del governo, il controllo delle decisioni in Europa – decisioni che risultano essere, in ultima analisi, (inter)governative – si configura come un processo nazionale, avendo luogo individualmente negli Stati membri, in accordo con l'interesse o la capacità dei rispettivi Parlamenti, attraverso la richiesta di informazioni, l'apertura di inchieste o lo stabilimento di inquadramenti vincolanti prima di una riunione del Consiglio Europeo.

In altre parole, il deficit di *input legitimacy* persiste in ambito europeo, dal momento che al giorno d'oggi l'Europa non è in grado, da sola, di

²²⁹ Weiler J. H., *The Transformation of Europe*, 100 Yale L.J., 1991, visto su: <<https://digitalcommons.law.yale.edu/ylij/vol100/iss8/5>>. Accesso del 06 aprile 2019.

funzionare come un sistema chiuso, in grado di esprimere un livello ragionevole di rappresentatività e legittimità democratica.

Nelle parole di Granat, i progressivi e costanti trasferimenti di competenze all'UE non furono accompagnati da un trasferimento di legittimità democratica²³⁰. Il piano sopranazionale europeo, nella pratica, non divenne più democratico nell'intervallo compreso tra dall'Atto Unico Europeo fino a Lisbona, a titolo d'esempio, bensì si colmò di competenze acquisite – sia formalmente per mezzo dei Trattati, sia attraverso la pratica graduale e costante di *competence creep*. Non a caso la maggioranza della dottrina considera i Parlamenti nazionali come i grandi sconfitti nell'ambito del nuovo equilibrio istituzionale generato dall'integrazione europea²³¹.

Consci di tutta questa problematica, furono messi in atto simultaneamente due metodi volti a risolvere tale *vulnus* comunitario, che divenne sempre più evidente con la crescente attribuzione di competenze all'UE.

Il primo metodo, di cui si è già precedentemente discusso, consisteva nell'implementazione del ruolo del Parlamento Europeo, che già dagli Anni Settanta²³² iniziò ad essere eletto in maniera diretta, fino a diventare, in un crescente climax culminato nel Trattato di Lisbona, un attore equivalente al Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

²³⁰ Granat K., *op. cit.*, p. 39.

²³¹ De Witte B., *Community Law and National Constitutional Values*, 18 *Legal Issues of Economic Integration*, Issue 2, 1991, p. 1/22.

²³² Tuttavia, una minima politicizzazione elettorale in Europa si vide solo decenni dopo, nelle elezioni del 2014, quando forse per la prima volta dalla sua introduzione fu realizzata un'elezione in cui si verificò un chiaro destra x sinistra e pro-Europa x anti-Europa, alterando il panorama storico in cui le elezioni europee non erano niente di più che un concorso in cui gli elettori decidevano se punire o meno i governi nazionali, con una sorta di ricerca elettorale *a posteriori*.

Il secondo metodo, che costituisce il nucleo del presente lavoro, consiste nel tentativo di rafforzare la legittimità democratica all'interno dell'UE attraverso l'ampliamento e la valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito del processo legislativo europeo. Tale metodo partiva dalla premessa che, senza un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, l'UE sarebbe rimasta slegata dalla(e) principale(i) fonte(i) di legittimità politica, posto che il livello nazionale sarebbe stato ancora l'effettivo generatore di legittimità politica, sia per ragioni culturali, che storiche²³³.

In tal senso, gli sforzi democratici non si dovrebbero concentrare solamente nella democratizzazione delle istituzioni europee – il che verrebbe visto come uno sforzo infruttifero –, ma anche nel creare (inter)connessioni tra queste e il livello nazionale – già legittimato democraticamente –, spettando a quest'ultimo scrutinare e sorvegliare la produzione normativa della stessa, in una sorta di interdipendenza multilivello²³⁴.

E, tenendo in conto le premesse appena menzionate, fu nel chiososo ambiente dei dibattiti pubblici nei più diversi Paesi europei che ebbe origine questo nuovo tentativo di riconnettere l'UE ai Parlamenti nazionali. Nell'*European Council Meeting* a Laeken, nel 2001, fu adottata la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea, che si chiedeva "in che modo possiamo accrescere la legittimità democratica e la trasparenza delle attuali istituzioni?". Più nello specifico, con riferimento ai Parlamenti

²³³ Lindseth P., *Delegation is Dead, Long Live Delegation: Managing the Democratic Disconnect in the European Market-Polity* in Joerges C., Dehousse R., *Good governance in Europe's integrated market*, 2002, XI/2, Collected courses of the Academy of European Law, Oxford Scholarship Online, 2012, visto su <<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199246083.001.0001/acprof-9780199246083>>. Accesso del 27 luglio 2019.

²³⁴ *Ibid.*, p. 21.

nazionali nella nuova UE, andava oltre, chiedendosi, tra le altre cose, se questi dovessero “concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà”. Fu questo il quesito che condusse alla creazione dell’EWS.

Dopo la Convenzione europea sul futuro dell’Europa²³⁵ e il fallimento del Trattato che si poneva l’obiettivo di adottare una Costituzione per l’Europa, il Trattato di Lisbona introdusse infine l’EWS, attribuendo per la prima volta ai Parlamenti nazionali una partecipazione attiva nel processo legislativo europeo e un contributo reale all’“ordine costituzionale comunitario”: sarebbe spettato ad essi il controllo della sussidiarietà, che sarebbe stata efficace, sia per evitare la tendenza da parte dell’UE di attribuire a se stessa competenze concorrenti esercitate dai singoli Stati (la cosiddetta *competence creep*), sia per apportare un po’ di vigore democratico dall’ambiente nazionale²³⁶.

2.1. La previsione normativa dell’EWS e la prassi istituzionale

L’EWS vede la sua previsione normativa nell’articolo 5 (3), TEU, già citato nel presente capitolo, ma è attraverso il Protocollo n.2 che tale istituto viene delineato formalmente e viene, di fatto, stabilito.

Secondo gli articoli 4 e 5 del Protocollo n. 2, la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio devono inviare progetti di legge ai

²³⁵ Istituita dalla Dichiarazione di Laeken.

²³⁶ Benché il Parlamento (inteso qui come i parlamenti) sia già molto debilitato, dopo anni di indebolimento e usurpazione di competenze da parte delle agenzie regolatrici e dei governi, sia in ragione dell’elevata tecnicità e specificità di alcune materie, sia in ragione dell’imposizione di una dinamicità via via maggiore nell’attività normativa dello Stato. Non a caso si parla, da anni, di crisi del Parlamento (o del Parlamentarismo).

Parlamenti nazionali e tali progetti devono, inoltre, essere accompagnati da una dettagliata e profonda motivazione (o giustificazione) rispetto alla concordanza tra ciascuna proposta e i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

L'articolo 3 determina che, ai fini del Protocollo n. 2, sono considerati progetti di legge le proposte della Commissione, le iniziative di un gruppo di Stati membri, le iniziative del Parlamento Europeo, le richieste della Corte di Giustizia, le raccomandazioni della Banca Centrale Europea e le richieste della Banca Europea per gli Investimenti circa l'adozione di un atto legislativo.

L'articolo 6 del Protocollo n. 2 garantisce ai Parlamenti nazionali 08 (otto) settimane a partire dalla data di invio del progetto di legge per la sottomissione di un parere motivato ai presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione, nel quale vengano esplicitati i fondamenti in base ai quali il progetto non sarebbe in accordo con il principio di sussidiarietà. L'istituzione da cui prende origine il progetto deve "prendere in considerazione" (*take account*) i pareri motivati ricevuti.

La grande novità apportata dall'EWS si verifica giustamente quando il numero di pareri motivati supera una determinata soglia. A partire da lì, l'articolo 7 del Protocollo n. 2 stabilisce che possono essere attivati 02 (due) procedimenti speciali, il "cartellino giallo" (*yellow card*) e il "cartellino arancione" (*orange card*).

Nel procedimento definito "cartellino giallo", se i pareri motivati espressi dai Parlamenti nazionali risultano uguali ad almeno $\frac{1}{3}$ (un terzo) del totale dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali²³⁷, il progetto deve essere revisionato dalla Commissione. Per le proposte in ambito di libertà,

²³⁷ In questo caso sarebbero necessari 14 voti per il superamento della soglia.

sicurezza e giustizia, la soglia è pari a $\frac{1}{4}$ (un quarto) dei voti dei Parlamenti nazionali. Dopo il superamento della soglia del “cartellino giallo”, l’istituzione che ha determinato la nascita del progetto di legge può decidere di mantenerlo, emendarlo o ritirarlo dal programma – in tutti i casi, la motivazione è d’obbligo.

Invece, nel procedimento definito “cartellino arancione”, se i pareri motivati espressi contro una proposta inquadrata nella procedura legislativa ordinaria rappresentano almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti dai Parlamenti nazionali²³⁸, la Commissione deve revisionare il progetto di legge. Così come nel procedimento del “cartellino giallo”, la Commissione può optare per mantenere, emendare o ritirare il progetto di legge dal programma.

Diversamente da quanto avviene con il “cartellino giallo”, nel “cartellino arancione”, benché la Commissione possa scegliere di mantenere il progetto, dovrà redigere un parere motivato circa la concordanza dello stesso con il principio della sussidiarietà (art. 7 (3) do Protocollo n. 2). Tale parere motivato della Commissione, unito ai pareri motivati inviati dai Parlamenti nazionali, viene inviato al Consiglio e al Parlamento Europeo, i co-legislatori dell’UE, che possiedono la prerogativa di avere l’ultima parola riguardo alla divergenza degli stessi. Se una maggioranza del 55% dei voti del Consiglio²³⁹ o una maggioranza semplice dei voti dei MPE ritengono che il progetto di legge in questione sia contrario al principio di sussidiarietà, il processo legislativo viene sospeso.

²³⁸ Nel caso del cartellino arancione, la soglia sarebbe di 29 voti.

²³⁹ Il procedimento del cartellino arancione annienta il criterio della rappresentazione, ossia il criterio secondo il quale la maggioranza qualificata del Consiglio è determinata dall’esigenza di voto del 55% dei suoi membri, essendo questi anche i rappresentanti di Stati con almeno il 65% della popolazione dell’UE. Nel caso del cartellino arancione, è sufficiente il voto del 55% dei membri del Consiglio. Tale cambiamento sicuramente rafforza i Parlamenti degli Stati membri più piccoli e meno popolosi.

Per aumentare l'efficienza e la dinamicità del controllo di sussidiarietà, la Commissione propose un'architettura procedurale per il funzionamento del sistema²⁴⁰. In tal modo, a titolo d'esempio, la Commissione diede ai Parlamenti nazionali la possibilità di scegliere la lingua nella quale avrebbero ricevuto i futuri progetti di legge. Tale facoltà ebbe come conseguenza un invio non simultaneo dei progetti di legge per le decine di Parlamenti nazionali, giacché la traduzione non avveniva per tutte le lingue nello stesso lasso di tempo.

Per risolvere il problema e fornire un termine unico di scadenza ai Parlamenti, la Commissione creò la *lettre de saisine* (lettera di trasmissione), che viene inviata dopo la traduzione nell'ultima lingua e dà inizio al *countdown* simultaneo del termine di otto settimane per la sottomissione dei pareri motivati.

La Commissione si compromise anche a non tener conto del mese di agosto nel conteggio delle otto settimane, essendo questo l'usuale mese di recesso parlamentare. In relazione alla funzione dei pareri motivati, la Commissione chiese ai Parlamenti nazionali di operare una distinzione nell'ambito dei pareri stessi tra le questioni che riguardavano violazioni alla sussidiarietà e i commenti rilevanti (*i.e.*, politici) riguardanti il progetto di legge – tale differenziazione avrebbe la finalità di evitare la sovrapposizione dei due temi e far sì che, mentre i primi servivano le finalità dell'EWS, i secondi avessero come finalità il dialogo politico interistituzionale²⁴¹.

²⁴⁰ Letter from President Barroso and Vice-President Wallström to the Presidents of the national Parliaments on practical arrangements for applying the subsidiarity control mechanism - 1 December 2009, visto su <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_pt>. Accesso del 13 marzo 2019.

²⁴¹ *Idem*.

La Commissione, inoltre, si impegnò a considerare tutte le diverse sfumature di violazioni al principio di sussidiarietà espressi nei pareri motivati dei Parlamenti nazionali ai fini della soglia del Protocollo n. 2 e ad emettere un'ampia analisi a riguardo, ammesso che la soglia venisse superata entro i tempi richiesti.

La Commissione promise anche di rispondere a tutte le opinioni espresse dai Parlamenti nazionali qualora non venisse raggiunta tale soglia o i pareri non venissero inviati entro il termine delle otto settimane. In questo caso particolare, la Commissione si impegnava a promuovere in maniera profonda – atteggiamento che va ben oltre gli obblighi che le spettano secondo il Trattato di Lisbona e il Protocollo n. 2 – il dialogo interistituzionale e il valore politico – in termini di rappresentatività e legittimità – di un'opinione espressa da un Parlamento nazionale.

Risulta evidente che, con quest'atteggiamento, la Commissione si proponeva, senza mezzi termini, di rispondere a qualsiasi opinione espressa da un Parlamento nazionale, indipendentemente da scadenze, soglie o condizioni – e tale posizione rappresentò un grande passo nel rafforzamento del mosaico multilivello europeo.

Ciononostante, le critiche furono numerose. E la pratica, negli anni seguenti, ebbe modo di dimostrare come i critici non fossero in errore. Ciò perché, nel momento in cui è consentita ai Parlamenti la trasmissione dei pareri motivati, la Commissione ha già una convinzione formata riguardo alla compatibilità delle proprie proposte normative con il principio di sussidiarietà²⁴². Esiste anche la critica al termine di otto settimane per la sottomissione dei pareri motivati, termine che alcuni vorrebbero portare a

²⁴² Schima B., *Die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon*, 2013, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, in Granat K., *op. cit.*, p. 50.

12 settimane, essendo l'attuale intervallo di tempo considerato eccessivamente esiguo per la stesura di uno scrutinio realmente approfondito e basato su opinioni ragionevolmente motivate e studiate da parte dei Parlamenti nazionali.

Similmente, i Parlamenti nazionali hanno sempre potuto inviare reclamazioni motivate direttamente alla Commissione, anche molto prima della nascita dell'EWS – e le istituzioni europee hanno sempre potuto, e possono tuttora, naturalmente, prendere in considerazione le opinioni da essi espresse. Inoltre, gli aspetti procedurali dell'EWS consentono un'analisi parlamentare incentrata appena sulla violazione (o meno) della sussidiarietà degli atti legislativi, il che viene considerato un forte fattore di limitazione dell'efficacia e della funzionalità dell'istituto.

Infine, la critica forse più dura – anche per essere, in pratica, il risultato della combinazione delle due precedenti – consiste nell'assenza di un "cartellino rosso", ossia di una soglia che consenta ai Parlamenti nazionali una sospensione diretta dell'adozione di un progetto legislativo.

La verità è che l'EWS, con i cartellini giallo e arancione, non consiste in altro se non in una serie di dialoghi interistituzionali determinati attraverso un procedimento rigido e formale. Nella pratica, i Parlamenti nazionali, anche dopo il superamento della soglia con il "cartellino arancione", non hanno la facoltà di interrompere l'*iter* del progetto di legge o di impedire alla Commissione di mantenerlo e portarlo a votazione da parte dei co-legislatori dell'UE nei suoi termini integrali.

Secondo la critica, con certa ragione, l'EWS senza "cartellino rosso" non aggiunge nulla ai meccanismi procedurali preesistenti. È solamente una combinazione di dialogo e riprovazione interistituzionali senza alcun risultato dal punto di vista pratico nell'ambito del processo legislativo, con

l'ulteriore aggravante di sommare al processo stesso altra burocrazia e formalismo.

2.2. *I pareri motivati nell'ambito dell'EWS a partire dalla sua introduzione*

La Commissione Europea pubblica annualmente un *report* con i principali dati riguardanti l'applicazione dell'art. 5, TUE, e, ciò che si evince da tali *reports*, è un crescente impiego dello strumento dei pareri motivati da parte dei Parlamenti nazionali ai fini dell'EWS. I Parlamenti, dunque, hanno man mano preso dimestichezza con l'istituto e si sono adeguati strutturalmente al fine di esercitare codesta competenza attiva che gli è stata attribuita dal Trattato di Lisbona.

È facile percepire come il numero dei pareri motivati risulti via via crescente, anno dopo anno, e come minime variazioni dalla norma, dovute a specifiche circostanze (*e.g.*, un anno legislativo con meno proposte legislative, che ha come risultato, naturalmente, l'emanazione di un minor numero di pareri motivati), non siano in grado di modificare tale tendenza.

Nel 2010, all'esordio dell'applicazione del procedimento, i Parlamenti nazionali emisero 34 pareri motivati²⁴³. Negli anni seguenti, si assistette a un loro crescente aumento: nel 2011, si arrivò a 64 pareri motivati²⁴⁴; nel 2012, a 70²⁴⁵; e nel 2013, a 88²⁴⁶. Nel 2014 vi fu un'ingente diminuzione del loro numero (appena 21 pareri motivati), ma ciò fu solamente il risultato

²⁴³ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2011).

²⁴⁴ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2012).

²⁴⁵ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2013).

²⁴⁶ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2014).

della simultanea riduzione del numero di proposte legislative nell'ultimo anno del mandato²⁴⁷. Nel 2015 tale tendenza si accentuò ulteriormente, arrivando a soli 8 pareri motivati²⁴⁸. Nel 2016, dopo 02 (due) anni pressoché atipici, si assistette a un nuovo aumento del loro numero, con la registrazione di ben 65 pareri motivati²⁴⁹. Infine, nel 2017, la Commissione registrò 52 pareri motivati²⁵⁰, la maggior parte dei quali incentrata su un numero esiguo di proposte²⁵¹. Complessivamente, dal 2010 al 31 dicembre 2017, la Commissione ha ricevuto un totale di 402 pareri motivati.

È importante sottolineare che nel 2017 la riduzione del numero di pareri motivati si accompagnò alla diminuzione del numero di Camere partecipanti all'emissione di tali pareri. Solo 19 delle 41 Camere totali, infatti, inviarono pareri motivati in tale anno (paragonate alle 26 che si avvalsero di tale competenza nel 2016): la ceca *Poslanecká sněmovna* (1), la spagnola *Cortes Generales* (2), gli irlandesi *Dáil* e *Seanad Éireann* (3), il *Bundestag* (6) e il *Bundesrat* (3) tedeschi, l'*Assemblée nationale* (2) e il *Sénat* (7) francesi, il Senato della Repubblica italiano (1), l'ungherese *Országgyűlés* (2), l'*Eerste Kamer* (2) e il *Tweede Kamer* (2) olandesi, il *Senat* (4) e il *Sejm* (2) polacchi, la *Camera Deputaților* (1) e il *Senatul* (2) romeni, il *Riksdag* svedese (4) e l'*House of Commons* britannica (2).

²⁴⁷ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2015).

²⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Union and the Council, Better Regulation: delivering better results for a stronger Union (COM 2016).

²⁴⁹ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2017).

²⁵⁰ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2018).

²⁵¹ La proposta che determinò l'invio del maggior numero di pareri motivati fu quella dell'"*internal market for electricity*", responsabile di 11 dei 52 pareri motivati inviati in quell'anno.

La soglia per l'emanazione del "cartellino giallo" fu raggiunta in appena 3 occasioni dall'introduzione dell'EWS: nel 2012, di fronte alla proposta della Commissione circa il diritto di promuovere azioni collettive; nel 2013, in occasione della proposta della Commissione riguardante l'istituzione della Procura europea; e nel 2016, rispetto alla proposta della Commissione sulla revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori.

Il "cartellino arancione" non è ancora mai stato emesso, a conferma del fatto che la soglia per il suo raggiungimento rappresenta un ostacolo reale alla sua applicazione, visto l'alto valore di consenso che si esige.

Sempre per quanto concerne i "cartellini gialli", è possibile osservare come la quantità di pareri motivati si divida in maniera disuguale tra le proposte di legge, evento effettivamente prevedibile. In determinati anni, alcune proposte hanno ricevuto un numero considerevole di pareri motivati, benché questo non fosse sufficiente a superare la soglia legale richiesta.

Nel 2010 vi fu la *Seasonal Workers Directive*, la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi e alle provvigioni riguardo al Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD)²⁵². Nel 2011 si ebbe un gran numero di pareri (9) circa la Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (6) e la determinazione di un diritto comune europeo della vendita (5)²⁵³. Stessa cosa avvenne nel 2012, con la proposta della Commissione riguardo all'istituzione del *Fund for Aid of the Most*

²⁵² Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2012).

²⁵³ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2012).

Deprived (5)²⁵⁴, e nel 2013, con la direttiva che istituì il quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (9), con la direttiva sui prodotti del tabacco (7) e con la regolazione per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti (7)²⁵⁵. Nel 2014, analoga situazione si verificò con la proposta di direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (3) e con la proposta di direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali (3)²⁵⁶. Nel 2015, cinque pareri motivati furono inviati riguardo all'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi (5)²⁵⁷ e nel 2016 ne furono emanati 8 riguardo alle proposte concernenti la "Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società" (CCCTB) e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (8)²⁵⁸. Infine, nel 2017, i pareri motivati inviati erano riguardavano principalmente la proposta del mercato interno dell'elettricità (11), le due proposte facenti parte del "services package" (9) e la proposta riguardo all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (4)²⁵⁹.

In conclusione, è evidente un graduale aumento nel coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo della *competence creep* attraverso l'invio

²⁵⁴ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2013).

²⁵⁵ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2014).

²⁵⁶ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2015).

²⁵⁷ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2016).

²⁵⁸ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2017).

²⁵⁹ Report from the Commission on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (COM 2018).

di pareri motivati, anche quando questi non riescono a raggiungere il numero minimo stabilito dall'ordinamento europeo. Dopo un primo periodo di adattamento e presa di dimestichezza, il numero di pareri motivati ha sperimentato un aumento crescente, con l'eccezione di un paio di anni in cui si verificò una minore attività legislativa complessiva nell'UE.

Si nota anche una concentrazione di Parlamenti che effettivamente fanno uso di questo potere, accentuatasi nell'ultimo anno. È probabile che ciò – questa scarsa importanza data da alcuni Parlamenti nazionali all'EWS – sia dovuto al fatto che il sistema viene ancora visto come incipiente e molto poco efficace, con le suddette critiche comprendenti il termine per l'invio dei pareri, il tipo di atti normativi che possono essere scrutinati e i livelli di contenuto che possono essere affrontati, ossia, la limitazione dell'analisi ai casi in cui si verifica un'offesa alla sussidiarietà.

Nonostante ciò, con l'aumento della cooperazione interparlamentare, dovuta molte volte a iniziativa che vanno oltre l'istituzione dell'EWS (come, ad esempio, la Procedura Barroso e il COSAC), già si intravede la formazione via via maggiore di un consenso interparlamentare riguardo alle pratiche migliori e più efficaci – sia nel sistema dell'EWS in sé, sia nella coordinazione tra i Parlamenti per l'esercizio di tale prerogativa, quando necessaria. Questo consolidamento delle buone pratiche sarà capace di migliorare tanto la velocità, l'efficienza e la dinamica procedurale nella selezione delle proposte normative europee che meritano uno sguardo più attento, quanto la coordinazione al momento di inviare pareri motivati in numero sufficiente a superare una delle due soglie previste.

L'obiettivo sembra (e deve) essere questo, vale a dire, migliorare il sistema di selezione di proposte inesatte e garantire che, una volta individuata una di esse, i Parlamenti nazionali riescano a cooperare in

maniera armoniosa per raggiungere la soglia, in modo tale da proteggere le competenze degli Stati membri.

2.3. *La funzione dell'EWS e la sua applicazione pratica*

Il Protocollo n. 2 sancisce che il Parlamento nazionale debba esporre “le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà”. Nonostante l’intelligibilità dell’enunciato, il processo di analisi dei progetti di legge finì per l’oltrepassare, in pratica, i limiti apparentemente stretti del dispositivo normativo. Questo perché i Parlamenti nazionali iniziarono ad operare, oltre all’analisi della sussidiarietà, anche un’analisi della proporzionalità dei progetti di legge, il che, secondo gran parte della dottrina, era stato espressamente vietato da Trattati e protocolli²⁶⁰.

Nonostante ciò, per le ragioni già menzionate nei capitoli precedenti, il principio di sussidiarietà possiede, in sé, una porzione del principio di proporzionalità – il che significa che, affinché venga stabilita l’orbita adeguata di competenza, è impositivo che il tema venga analizzato, almeno in teoria (o, preferibilmente, dal punto di vista empirico), nell’ottica della necessità, dell’adeguatezza e della proporzionalità *stricto sensu* (i.e. dell’inquadramento del principio di proporzionalità).

In ragione di ciò, benché dopo un’analisi superficiale del testo possa sorgere l’impressione che i Parlamenti nazionali debbano attenersi solamente al principio di sussidiarietà (come se ciò fosse possibile – o auspicabile), a conti fatti non solo l’analisi sistematica dell’ordinamento europeo la smentisce, ma il concetto stesso di sussidiarietà nei Trattati e nei

²⁶⁰ Granat K., *op. cit.*, p. 72.

protocolli presuppone già la proporzionalità – quantomeno come analisi tangenziale della sussidiarietà.

In altre parole, disponendo che spetta ai Parlamenti nazionali il compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, l'ordinamento europeo non gli impedisce di vigilare anche su quello di proporzionalità, anzi, al contrario, come conseguenza logica, lo consente. In maniera differente, l'analisi non avrebbe una funzionalità minima e si tratterebbe di una norma non solo inutile, ma anche impraticabile.

I tre “cartellini gialli” approvati dal lavoro congiunto dei Parlamenti nazionali dall'entrata in vigore dell'EWS – o, più nello specifico, i diversi pareri motivati inviati in tali casi – sono esempi eloquenti dell'applicazione pratica di questo meccanismo.

La prima occasione in cui la soglia del “cartellino giallo” venne superata si ebbe nel 2012, per una proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel contesto della libertà di fornire servizi e della libertà di stabilimento, in particolare nei casi in cui si rendesse necessario riconciliare tali pratiche in situazioni inter-frontiera.

La proposta aveva come piano di fondo i processi Viking e Laval, nei quali la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riconosceva il diritto allo sciopero come diritto fondamentale che può, tuttavia, essere sottoposto a limitazioni per garantire il diritto di libero transito in Europa. In questo contesto, la proposta, basandosi su quanto disposto dall' art. 352, TFUE (la clausola della flessibilità)²⁶¹, aveva l'obiettivo di armonizzare i due lati, vale

²⁶¹ Art. 352 (1), TFUE: se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.

a dire il diritto allo sciopero e le limitazioni allo stesso, in modo da garantire un trattamento uniformizzante al tema.

In sintesi, la proposta si basava sulla Clausola Monti, secondo la quale, in situazioni integralmente interne, la regolazione europea non dovrebbe interferire nell'esercizio del diritto allo sciopero o alla negoziazione, alla conclusione e all'enforcement degli accordi collettivi, così come sancito dagli ordinamenti nazionali (art. 1 (2)). Inoltre, determinava una sorta di reciprocità (o rispetto mutuo) tra l'applicazione o l'esercizio delle libertà economiche di stabilimento e fornitura dei servizi, da un lato, e dell'esercizio del diritto all'azione collettiva, dall'altro (art. 2).

L'art. 4, infine, fornisce disposizioni riguardo al meccanismo di allerta, che servirebbe nei casi in cui le libertà economiche fossero minate in maniera tale da poter "perturbare gravemente il corretto del mercato interno e/o causare gravi danni al suo sistema di relazioni industriali o dare origine a gravi tensioni sociali sul suo territorio o nel territorio di altri Stati membri". In tali situazioni, spetterebbe allo Stato membro interessato "la comunicazione allo Stato membro dello stabilimento o allo Stato membro di origine del prestatore di servizi e/o agli altri Stati membri interessati e alla Commissione".

I Parlamenti nazionali, dopo essere stati messi a conoscenza della proposta, emisero decine di pareri motivati, generalmente incentrati su aspetti giuridico-formali della proposta (*e.g.*, la scelta della regolazione, anziché della direttiva, come tipologia normativa, e il volerne porre le basi nella clausola della flessibilità dell'art. 352). Su questa linea, ad esempio, alcuni Parlamenti sostenevano che la proposta con compiva i requisiti per

l'applicazione dell'art. 352, anche perché in essa non si identificavano gli obiettivi dei Trattati che aspirava a colmare²⁶².

Ulteriori argomenti furono presentati alla Commissione, come l'inadeguatezza della proposta nel raggiungimento degli obiettivi determinati dai Trattati²⁶³, l'assenza di prove evidenti nel memorandum esplicativo e di un *impact assessment* sulla necessità dell'azione dell'UE²⁶⁴, e, in particolare riguardo all'art. 2 della proposta, la sua incompatibilità con le tradizioni costituzionali nazionali e la sua interpretazione (nazionale, da parte della Corte costituzionale di ciascuno Stato), vista la natura fortemente costituzionale del tema²⁶⁵.

Alcuni Parlamenti hanno condotto la discussione su un piano empirico in determinati punti, come nel sostenere la già nota esistenza di modelli domestici adeguatamente funzionali²⁶⁶. Altri, invece, mossero critiche al contenuto della proposta nell'ambito del dialogo politico, senza tuttavia arguire una violazione al principio della sussidiarietà²⁶⁷.

Il 6 giugno del 2012, la Commissione riconobbe l'attivazione del primo "cartellino giallo". Il 12 settembre dello stesso anno, dopo una revisione della proposta, la stessa Commissione decise di ritirarla. In una lettera ai

²⁶² Se manifestarono in tal senso i seguenti Parlamenti nazionali: l'*Eduskunta* finlandese, nel parere motivato del 16.05.2012 (COM 2012), il *Latvio Saeima*, nel parere motivato del 18.05.2012 (COM 2012), il *Riksdag* svedese, nel parere motivato dell'11.05.2012 (COM 2012), la *Chambre des représentants* belga, nel parere motivato del 30.05.2012 (COM 2012), la *Chambre des Députés* lussemburghese, nel parere motivato del 15.05.2012 (COM 2012), e la *Assembleia da República* portoghese, nel parere motivato del 18.05.2012 (COM 2012).

²⁶³ In tal caso, l'*Eduskunta* finlandese, nel parere motivato del 16.05.2012 (COM 2012).

²⁶⁴ In tal caso, l'*House of Commons* britannica, nel parere motivato del 21.05.2012 (COM 2012), e la maltese *Kamra tad-Deputati*, nel parere motivato del 22.05.2012 (COM 2012).

²⁶⁵ In tal caso, l'*Assembleia da República* portoghese.

²⁶⁶ Si manifestarono in tal senso il *Sejm* polacco, nel parere motivato dell'11.05.2012 (COM 2012), il *Riksdag* svedese, la *Tweede Kamer* olandese, la maltese *Kamra tad-Deputati* e a l'*Assembleia da República* portoghese.

²⁶⁷ Il *Bundestag* tedesco, nell'opinione del 15.06.2012, il *Državni zbor* sloveno, nell'opinione del 25.05.2012, il *Senat* polacco, nell'opinione dell'08.05.2012, e il *Seimas* lituano, nell'opinione del 02.05.2012.

Parlamenti nazionali, essa argomentò che considerava ancora la proposta compatibile con il principio di sussidiarietà, anche perché, dal suo punto di vista, tutte le obiezioni e le preoccupazioni espresse dai Parlamenti riguardavano tematiche che andavano oltre l'orbita di analisi della sussidiarietà²⁶⁸. Per la Commissione, pertanto, si trattava di argomentazioni e perplessità rispettabili, ma che non risultavano valide ai fini dell'EWS, secondo quanto definito nei Trattati e protocolli.

Nella sua ottica, le discussioni circa la base giuridico-formale della proposta (art. 352, TFUE), della competenza dell'UE nel legiferare su tale tematica e del valore aggiunto (o meno) della proposta stessa, circa il meccanismo di allerta (art. 4) e riguardo all'accesso a un equo meccanismo di risoluzione delle dispute, tutte le discussioni a riguardo, non avevano nulla a che vedere con il principio di sussidiarietà, e, pertanto, non dovevano aver luogo nella sfera dell'EWS.

Nonostante ciò, la Commissione concludeva la missiva affermando che la decisione di ritirare la proposta era dovuta all'improbabilità di ottenere un appoggio sufficiente alla sua approvazione da parte del Parlamento Europeo e, soprattutto, del Consiglio, nel quale sarebbe stato necessario ottenere l'unanimità.

Una seconda procedura del "cartellino giallo" è stata attivata nel 2013 in relazione alla proposta di regolamento della Commissione che istituiva la Procura europea, l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (EPPO). L'EPPO era stato ideato come un ufficio integrato decentralizzato composto da "un procuratore europeo, i suoi sostituti, il personale che li aiuta nell'esercizio

²⁶⁸ Lettera del Presidente Barroso al presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz (mem. 12/661), del 12 settembre 2012.

dei loro compiti ai sensi del presente regolamento, e i procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri” (art. 6 (1) della proposta).

Nella sua organizzazione, il Procuratore Europeo (EPP) contava sull’ausilio fornito da quattro sostituti, che “assistono il procuratore europeo in tutte le sue funzioni e lo sostituiscono in caso di assenza o impedimento in conformità delle norme adottate ai sensi dell’articolo 72, lettera d)” (art. 6 (3)). Inoltre, “in ogni Stato membro è presente almeno un procuratore europeo delegato che è parte integrante della Procura europea” e loro agiscono sotto l’autorità esclusiva del procuratore europeo nello “svolgimento delle indagini e azioni penali assegnate loro” (art. 6 (4) e art. 6 (5)).

La competenza dell’EPPO era ambivalente: nel primo caso, si esprimeva riguardo ai “reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, di cui alla direttiva 2013/xx/UE quale attuata dal diritto nazionale” (art. 12); nel secondo caso, “qualora i reati di cui all’articolo 12 siano indissolubilmente collegati ad altri reati e sia nell’interesse della buona amministrazione della giustizia svolgere le indagini e le azioni penali congiuntamente” (art. 13), la Procura Europea sarebbe competente in queste cause, a condizione che “i reati di cui all’articolo 12 siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici” (art. 13) ed essi “siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell’Unione o da un membro delle istituzioni” (art. 14).

Anche in questo caso, com’era da aspettarsi, vi fu una valanga di pareri motivati critici. Nonostante l’approvazione della proposta da parte di alcuni Parlamenti nazionali, che ritenevano che l’EPPO potesse essere

facilmente assimilato nel sistema nazionale di giustizia²⁶⁹, la maggior parte di essi si oppose con vigore alla sua approvazione.

L'argomento principale dei Parlamenti nazionali si basava su violazioni alla sussidiarietà e alla proporzionalità, sull'incompetenza dell'UE nell'agire e sull'assenza di meriti in una proposta che, oltre a rischiare di essere un'aggressione a dei diritti fondamentali, era eccessiva, non necessaria e insufficientemente motivata²⁷⁰.

La *House of Lords* britannica reiterò che la Commissione si stava dimostrando ingenuamente ottimista nel prognosticare un miglioramento nel tasso di persecuzione penale e che gli Stati membri erano già in condizioni di affrontare la frode europea per mezzo della legislazione penale nazionale²⁷¹. Su questa stessa linea di pensiero, il *Riksdag* svedese menzionò l'assenza di un'effettiva giustificazione da parte della Commissione riguardo al fatto che misure nazionali congiunte e coordinate nell'ambito dello *Eurojust* non sarebbero state in grado di raggiungere gli obiettivi della proposta²⁷².

Anche il *Državni zbor* sloveno si espresse in tal senso, affermando che le autorità nazionali degli Stati membri fornivano prove costanti del loro successo nell'investigazione e nella persecuzione di crimini finanziari in ambito europeo, e che, pertanto, miglioramenti in tal senso andavano ricercati attraverso la semplice cooperazione²⁷³.

²⁶⁹ In tal caso, la maltese *Kamra tad-Deputati*, nel parere motivato del 28.10.2013 (COM 2013), e la romena *Camera Deputaților*, nel parere motivato del 28.10.2013 (COM 2013).

²⁷⁰ Riguardo all'ultima critica, il parere motivato del 24.10.2013 (COM 2013), della britannica *House of Lords*.

²⁷¹ Riguardo all'ultima critica, il parere motivato del 24.10.2013 (COM 2013), della britannica *House of Lords*.

²⁷² Parere motivato del 25.10.2013 (COM 2013).

²⁷³ Parere motivato del 25.10.2013 (COM 2013).

La *Houses of the Oireachtas* irlandese mise in risalto i buoni risultati dello Eurojust e dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), indicando come la miglior strada da percorrere fosse l'ottimizzazione dei meccanismi già esistenti²⁷⁴.

In tutte le loro obiezioni, i Parlamenti avevano l'obiettivo di dimostrare che la Commissione non aveva sottomesso la proposta al test di sufficienza nazionale (o *negative criteria*), il che già di per sé rappresentava una chiara violazione al principio di sussidiarietà.

Vi furono anche obiezioni riguardo al test di efficienza comparativa (o *positive criteria*). Il *Senát* ceco ribadì che l'inefficienza e le pecche della persecuzione di crimini contro gli interessi finanziari dell'UE a livello nazionale sono la diretta conseguenza di deficit insiti nei sistemi nazionali e delle naturali difficoltà nell'investigazione dei crimini finanziari, difficoltà che non sarebbero state risolte dalla proposta²⁷⁵. Perciò, l'obiettivo della proposta, naturalmente, non poteva essere raggiunto in modo migliore attraverso un'azione a livello europeo.

Diversi Parlamenti sostenevano finanche la non competenza dell'UE nell'agire in ambito penale, sottolineando come la legislazione criminale fosse materia della sovranità nazionale, cosa che la renderebbe, di conseguenza, di competenza nazionale esclusiva²⁷⁶. Il Parlamento sloveno affermò addirittura che la competenza esclusiva dell'EPPO arrivava a violare la Costituzione del proprio Paese²⁷⁷.

Si ebbero anche critiche ad aspetti formali o procedurali del principio di sussidiarietà. Diversi Parlamenti asserivano che le proposte dovessero

²⁷⁴ Parere motivato del 16.10.2013 (COM 2013).

²⁷⁵ Parere motivato de 09.10.2013 (COM 2013).

²⁷⁶ Su questa linea, la maltese *Kamra tad-Deputati*, la *Houses of Oireachtas* irlandese e l'*Országgyűlés* ungherese, nel parere motivato del 21.10.2013 (COM 2013).

²⁷⁷ Parere motivato del 25.10.2013 (COM 2013).

essere accompagnate da un'analisi dettagliata, in un memorandum esplicativo, della sussidiarietà e della proporzionalità delle misure stesse, e non solamente da un *impact assessment*, che contiene in genere un mero sommario esecutivo nelle lingue ufficiali degli Stati membri (nel caso, esclusivamente in inglese)²⁷⁸.

In aggiunta a ciò, l'*impact assessment* era visto come fragile e semplicistico, cosa che faceva trarre la conclusione che l'azione degli Stati membri fosse, *in casu*, insufficiente²⁷⁹. La *House of Lords* britannica mise in risalto il fatto che la Commissione non aveva neanche analizzato in maniera approfondita altre opzioni possibili nell'analisi di impatto, come, ad esempio, quella di rafforzare i poteri dello *Eurojust*²⁸⁰.

Una critica singolare fu mossa dal *Riksdag* svedese²⁸¹, il quale, in linea con quanto espresso nel presente lavoro, sosteneva:

In addition, the Riksdag considers that the proposal is so far-reaching that the question must be put as to whether the proposed measures exceed what is necessary to achieve its objective i.e. to protect EU financial interests. There should be other, less comprehensive, alternatives that would achieve the objectives of this proposal, e.g. using further measures to prevent crimes against EU financial interests. The EU requirement that member states efficiently and effectively combat this form of criminality could be specified by requiring, for example, special resources to be allocated to these measures and by imposing increased reporting obligations to EU. Even if it is considered necessary to establish a special function at EU level tasked to protect EU financial interests, it should be possible to achieve the objectives with a less far-reaching model than the one currently proposed. Based on the above, the Riksdag considers that the proposal does not fulfil the proportionality criterion that is included in the subsidiarity check.

²⁷⁸ Parere motivato del 22.10.2014 (COM 2013), da britannica House of Commons.

²⁷⁹ Di questa opinione, le olandesi *Eerste Kamer*, nel parere motivato del 17.10.2013 (COM 2013), e *Tweede Kamer*, nel parere motivato del 10.10.2013 (COM 2013).

²⁸⁰ Parere motivato del 24.10.2013 (COM 2013).

²⁸¹ Parere motivato del 25.10.2013 (COM 2013).

Si tratta di una motivazione estremamente interessante, giacché in essa si osserva non solo un'ampia e profonda analisi del concetto di eccesso dell'azione europea ("*far-reaching proposal*"), ma anche la giustificazione stessa che sta alla base di tale analisi – ossia, che la *ratio* del principio di sussidiarietà dipende, implicitamente o esplicitamente, dalla soddisfazione dei criteri del principio della proporzionalità, essendo quest'ultimo incluso nell'altro.

È imperativo, pertanto, che la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità *stricto sensu* vengano valutate, seppur tangenzialmente, affinché si possa escludere l'eventualità di una violazione del principio di sussidiarietà.

Nella carta indirizzata ai Parlamenti nazionali datata 12 novembre 2013, la Commissione confermò l'attivazione del "cartellino giallo"²⁸². Successivamente, il 27 novembre dello stesso anno, la Commissione comunicò loro la propria decisione di mantenere la proposta dell'EPPO.

Nella risposta, la Commissione sosteneva di credere che la proposta si trovava in accordo con il principio di sussidiarietà e, nell'analisi dei pareri motivati, divise le motivazioni parlamentari in due tipi: quelle legate al principio di sussidiarietà o che potessero rappresentare preoccupazioni soggette alla sussidiarietà, e le altre, come quelle relazionate al principio di proporzionalità, al merito delle scelte politiche, etc.²⁸³

In relazione al test di insufficienza nazionale, la Commissione, basandosi sulle statistiche annuali dell'OLAF, mise in risalto come la situazione

²⁸² Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Visto su <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do>. Accesso del 12 aprile 2019.

²⁸³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office regarding the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol n. 02 (COM 2013).

sufficiente in alcuni Stati membri non fosse di per sé decisiva, poiché era risaputo che l'azione a livello degli Stati membri è generalmente insufficiente, mentre quella a livello dell'Unione riuscirebbe a raggiungere in maniera migliore gli obiettivi della *policy*²⁸⁴.

Per quanto concerne l'uso e il perfezionamento dei meccanismi esistenti – come lo *Eurojust*, la *Europol* e l'*OLAF* – come alternativa all'introduzione dell'EPPO, giacché essa potrebbe trattarsi di una *far-reaching action*, la Commissione affermò che i suoi poteri sarebbero stati sufficienti allo scopo²⁸⁵.

Riguardo alla scelta di una direttiva piuttosto che di una regolazione, dando disposizioni circa l'armonizzazione della legislazione penale in materia (*e.g.*, definizioni di offesa, livelli di sanzionamento penale, etc., nei crimini di interesse finanziario dell'UE), la Commissione ribadì la tesi secondo cui gli Stati membri non sarebbero in grado di raggiungere gli obiettivi della proposta in maniera sufficiente.

In relazione al test di efficienza comparativa, la Commissione difese che una Procura comune europea avrebbe compensato le differenze esistenti tra gli stati membri in materia, in particolare negli ambiti dell'investigazione e della persecuzione. Oltre a ciò, dopo la creazione di tale istituzione, sarebbe aumentata, almeno in teoria, la probabilità che venissero scoperte frodi internazionali, in comparazione a un sistema basato su differenti investigazioni limitate al territorio nazionale. Infine, vi sarebbero state

²⁸⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office regarding the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol n. 02 (COM 2013).

²⁸⁵ *Idem*.

anche una semplificazione e una maggiore armonia dei procedimenti riguardanti l'ammissibilità di prove e l'ottenimento di informazioni²⁸⁶.

Nel marzo del 2014, la Commissione, forse grazie alla precedente esperienza di un "cartellino giallo", decise di inviare risposte specifiche ed esaurienti a ciascun Parlamento che avesse espresso dei pareri motivati, inclusi quelli che lo avevano fatto oltre il termine temporale consentito.

Si trattò di un'interessante e intelligente iniziativa, sia dal punto di vista del rafforzamento del dialogo interistituzionale – perché dimostrava l'attenzione nel fornire risposte precise a preoccupazioni specifiche di ciascun Parlamento nazionale, piuttosto che dare risposte generali a preoccupazioni collettive –, sia dal punto di vista del pragmatismo procedurale – poiché in tal modo si riducevano i rischi di un posteriore rigetto della proposta all'interno del Parlamento Europeo o del Consiglio.

Il procedimento del "cartellino giallo" fu attivato per la terza volta nel maggio 2016, dopo che 14 camere parlamentari di 11 Stati membri dell'UE avevano espresso parere contrario alla proposta della Commissione di rivedere la direttiva sul distacco dei lavoratori, che aveva l'obiettivo di promuovere il principio di uguaglianza di pagamento, qualora si trattasse di fornire il medesimo servizio nello stesso luogo.

Tale proposta si basava sull'art. 53 (1) e no art. 62, TFUE, che disponeva riguardo alla libertà di stabilimento e fornitura di servizi. In linea generale, la direttiva sanciva che gli accordi collettivi fossero ammissibili per tutti i lavoratori distaccati, indipendentemente dal settore economico²⁸⁷, che le regole di salario applicabili ai lavoratori locali (derivate sia

²⁸⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office regarding the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol n. 02 (COM 2013).

²⁸⁷ Tale norma valeva, prima, solamente per il settore della costruzione civile.

dall'ordinamento nazionale, sia da accordi collettivi di una determinata categoria lavorativa) si estendessero ai lavoratori distaccati e che gli Stati membri assumessero determinati obblighi, come la pubblicazione online dei dati inerenti alla remunerazione dei lavoratori distaccati²⁸⁸.

Nei pareri motivati, gran parte dei Parlamenti nazionali sostenne che la direttiva del 1996 affrontava già codesto tema. Tale norma, tuttavia, offriva solamente una possibilità di adeguamento agli Stati membri e, nonostante ciò, un buon numero di essi aveva già optato liberamente per estendere le regole lavorative ai lavoratori distaccati²⁸⁹, il che dimostra che non vi fosse una comprovazione dell'insufficienza delle regolazioni nazionali. Per tali motivi, come asserivano le case legislative interessate, l'imposizione di suddette regole, che diventavano così obbligatorie, avrebbe violato frontalmente il principio di sussidiarietà.

Vi fu anche chi espresse dubbi riguardo alla capacità dell'UE di raggiungere l'obiettivo desiderato senza ledere la competitività degli affari nei Paesi-membri²⁹⁰.

Il *Poslanecká* ceco manifestò il proprio parere asserendo che le relazioni economico-industriali dovessero essere regolate a livello nazionale, vista la tradizione storica e sociale in materia, strettamente legata alle negoziazioni tra impiegati e datori di lavoro²⁹¹. Per il Parlamento ceco, la sostituzione della contrattazione collettiva tra imprenditore e operaio sarebbe la

²⁸⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council di 16 dicembre 1996 sul distacco dei lavoratori (COM 2016).

²⁸⁹ Su questa linea, ad esempio, il *Sejm* polacco, nel parere motivato del 13.04.2016 (COM 2016), il *Narodno sabranie* bulgaro, nel parere motivato del 20.04.2016 (COM 2016), il *Senát* polacco, nel parere motivato del 29.04.2016 (COM 2016), e la romena *Camera Deputaților*, nel parere motivato del 13.04.2016 (COM 2016).

²⁹⁰ Nel caso, il *Riigikogu* estone, nel parere motivato del 10.05.2016 (COM 2016).

²⁹¹ Parere motivato del 31.04.2016 (COM 2016).

permuta di qualcosa di concreto, dinamico e fondamentale e che riflette la necessità di entrambe le parti del rapporto di lavoro per una costruzione artificiale, dall'alto verso il basso²⁹².

Nell'ambito della sussidiarietà in senso stretto, le critiche procedurali furono numerose, a partire dall'insufficiente giustificazione della proposta, giacché essa si trattava della semplice affermazione che la direttiva del 1996 sarebbe potuta essere emendata solamente attraverso una nuova direttiva, non accompagnata da qualsivoglia analisi di impatto pratico dell'introduzione del nuovo sistema remunerativo, di un *impact assessment* ponderato o di un *assessment* finanziario con indicatori ed evidenze quantitativi e qualitativi²⁹³.

L'*Országgyűlés* ungherese e il *Folketing* danese andarono oltre, il primo sottolineando come i Trattati garantissero all'UE una competenza meramente complementare in materia di politica o diritto sociali²⁹⁴, il secondo mettendo in risalto che la definizione di salario e le condizioni applicabili ai lavoratori suddetti sono una competenza degli Stati - membri²⁹⁵.

L'11 maggio 2016 la Commissione confermò l'attivazione del "cartellino giallo". Nel mese di luglio dello stesso anno, il Vicepresidente della Commissione Frans Timmermans incontrò i rappresentanti dei Parlamenti

²⁹² Parere motivato del 31.04.2016 (COM 2016).

²⁹³ Su questa linea, ad esempio, il *Sejm* polacco, nel parere motivato del 13.04.2016 (COM 2016), il *Narodno sabranie* bulgaro, nel parere motivato del 20.04.2016 (COM 2016), la romena *Camera Deputaților*, nel parere motivato del 13.04.2016 (COM 2016), il *Národná rada* slovacco, nel parere motivato del 10.05.2016 (COM 2016), lo *Saeima* lettone, nel parere motivato de 05.05.2016 (COM 2016), l'*Hrvatski sabor* croato, nel parere motivato del 05.05.2016 (COM 2016).

²⁹⁴ Parere motivato del 10.05.2016 (COM 2016).

²⁹⁵ Parere motivato del 06.05.2016 (COM 2016).

nazionali nelle riunioni del COSAC e successivamente inviò loro la risposta dell'istituzione stessa, che aveva deciso di mantenere la proposta²⁹⁶.

La Commissione suddivise le obiezioni dei Parlamenti nazionali in quattro gruppi: a) all'argomento in difesa dell'idoneità delle regole già in vigore, la Commissione rispose che l'estensione facoltativa del framework, come previsto dalla direttiva del 1996, non raggiungeva appieno l'obiettivo; b) all'obiezione che sosteneva che il livello nazionale fosse adeguato per questo genere di *policy*, la Commissione rispose che se gli Stati membri avessero agito unilateralmente, le loro azioni avrebbero portato alla frammentazione del mercato interno, in quanto non garanti di un livello di consistenza giuridico-legale, trasparenza e armonia; c) al terzo gruppo, che l'accusava di usurpazione di competenze, la Commissione ribadì che la proposta rispettava totalmente la competenza degli Stati membri nelle definizioni di remunerazione e nelle condizioni di lavoro; d) al quarto gruppo, che sosteneva la mancanza di una giustificazione riguardo al principio di sussidiarietà, la Commissione argomentò che, nonostante la sua brevità, il *memorandum* esplicativo era accompagnata da un *impact assessment* e dalla giustificazione riguardo alla necessità di azione da parte dell'UE, com'esigeva da giurisprudenza della CGUE²⁹⁷.

Inoltre, la Commissione reiterò che la proposta non sostituiva il meccanismo nazionale di negoziazioni collettiva, ma determinava soltanto l'estensione di tali accordi, puramente nazionali, ai lavoratori distaccati²⁹⁸, ossia, appena imponeva l'applicazione delle stesse regole, stabilite a livello nazionale, ad ambo le categorie di lavoratori. Ciononostante, l'istituzione

²⁹⁶ Granat K., *op. cit.*, p. 88.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 88.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 88.

ammise che la proposta avrebbe potuto ridurre la competitività dovuta al costo-lavoro²⁹⁹.

Di fronte ai tre casi appena menzionati, è possibile percepire che, in tutti i momenti in cui si verificò un'attivazione del "cartellino giallo", la Commissione non ammise mai una violazione della sussidiarietà. Nel primo caso, quello della proposta Monte II, la Commissione decise di ritirare la proposta in ragione delle difficoltà che avrebbe incontrato successivamente per la sua approvazione da parte dei propri co-legislatori, il Parlamento e il Consiglio, e non per aver riconosciuto una possibile violazione alla sussidiarietà.

Ciò si dovette, principalmente, al rifiuto della Commissione di riconoscere l'ambito materiale del principio di sussidiarietà, che è l'analisi della proporzionalità della misura o dell'azione anelate

Detto in maniera semplicistica, la Commissione comprese che, se i Parlamenti nazionali si fossero limitati a valutare la bastevolezza (o no) dell'azione nazionale in materia, il fondamento giuridico-morale dell'azione europea, l'inadeguatezza della misura per il raggiungimento dei fini proposti, l'eccessività della misura, la veridicità dei dati e delle analisi condotte per valutare effettivamente se l'azione europea fosse giustificata o se ci si trovasse davanti a un'usurpazione ingiustificata delle competenze degli Stati membri da parte dell'Unione, in realtà non si starebbero operando un'analisi della sussidiarietà, ma della proporzionalità.

Partendo da queste premesse, la Commissione si accorda addirittura l'arduo compito di rispondere a tutte le preoccupazioni espresse, una ad una, ma lo fa nell'ottica del dialogo interistituzionale (iniziativa Barroso),

²⁹⁹ Granat K., *op. cit.*, p. 89.

non nell'ambito del processo di controllo della sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali (EWS).

Ciò che si nota è che, per il modo in cui la Commissione vede l'analisi della sussidiarietà nei termini del Protocollo n. 02, non è possibile sapere con esattezza ciò che questa spera che sia effettivamente valutato dai Parlamenti nazionali. Se essi non possono controllare, ad esempio, gli aspetti materiali, le analisi quantitative e qualitative che giustificano la proposta o i fondamenti normativi della proposta³⁰⁰, cosa esattamente ci si aspetta che facciano?

Dai Parlamenti nazionali ci si aspetta che accettino proposte da parte della Commissione, anche nel momento in cui queste non trovino giustificazioni con base nei test di insufficienza nazionale e di efficienza comparativa (*positive e negative criteria*), non siano accompagnate da *impact assessments* fondati su dati verosimili e che considerino ampiamente gli impatti economici, sociali e finanziari delle proposte, e siano basate su interpretazioni estensive dell'ordinamento europeo?

Qualora sia questo il caso, se la finalità di codesto nuovo e promettente istituto fosse solamente far sì che i Parlamenti nazionali degli Stati membri perdano del tempo prezioso analizzando centinaia di proposte all'anno in un breve intervallo di tempo, è possibile affermare che l'EWS esegue al meglio la propria funzione.

Se però, al contrario, l'EWS ha l'obiettivo di promuovere e garantire la partecipazione di organi legislativi centenari – che sono, al giorno d'oggi, quelli che più si avvicinano ad istituzioni rappresentative della volontà popolare e dotate di legittimità in Europa – non al processo legislativo in sé,

³⁰⁰ Vedasi il caso Monti II, in cui la Commissione basò l'azione dell'Unione sull'art. 352, TFUE.

ma al controllo della *competence creep* europea, risulta evidente che il concetto di sussidiarietà adottato dalla Commissione necessita di un cambiamento radicale.

Affinché i Parlamenti nazionali esercitino la complessa funzione di *custodes* delle competenze degli Stati membri, il concetto di sussidiarietà deve approssimarsi a quanto disposto dal Trattato di Lisbona e dal Protocollo n. 2. Ciò dev'esser fatto non solo in quanto era questa l'intenzione con cui furono plasmate tali norme, ma anche perché si tratta dell'unica interpretazione in grado di dare efficacia all'istituto e di collocarlo al servizio degli Stati membri, direttamente, e dell'Unione Europea, indirettamente, garantendo a entrambi mutui benefici.

3. Il processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali

Innanzitutto, è importante distinguere, nell'ambito del processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali, due categorie, per semplificarne e ottimizzarne l'analisi: la prima riguardante l'adattamento, l'evoluzione e il condizionamento istituzionale; la seconda, riguardante l'attività legislativa influenzata in parte dal complesso mosaico euro-nazionale.

Logicamente, in questo lavoro ci occuperemo della prima categoria.

L'impressione che si ha è che i Parlamenti nazionali non si lascino influenzare dall'integrazione europea, o almeno non direttamente. Infatti, analizzando le attribuzioni e le prerogative storiche di un organo parlamentare, si perviene alla conclusione che l'influenza dell'Europa su tali competenze fu nulla – o quasi nulla.

Per usare le parole di Ladrech, "*if the traditional functions of parliaments can be listed as representation, deliberation, legislation, authorization of expenditure, and scrutiny of the executive, the formal increase of the power*

and influence of the EU does not directly impact any of these except scrutiny of executive"³⁰¹. Tenendo conto di ciò, l'influenza dell'Europa nel funzionamento domestico dei Parlamenti nazionali dovrebbe essere, al massimo, tangenziale.

Nonostante ciò, com'è stato esaustivamente commentato fin qui, l'invito alla partecipazione alle questioni dell'Unione andò via via crescendo nel corso del tempo, passando da mere raccomandazioni e menzioni all'apertura di forum di discussione e coordinazione interparlamentare (COSAC) e all'invio di documenti ai fini di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali nella costruzione delle *policies* (Iniziativa Barroso). Più recentemente, fu loro concesso il controllo della sussidiarietà nel processo normativo europeo (EWS).

Quest'ampio ventaglio di possibilità non fu mai imposto, al contrario, furono sempre facoltà ad essi concesse – benché, come nel caso dell'EWS, si tratti di facoltà che emanano una grande responsabilità istituzionale – per cercare di colmare il noto deficit europeo.

Nonostante tutto ciò, ciò che si nota è una crescente evoluzione dei Parlamenti nazionali, che si stanno adattando, alcuni più rapidamente e altri con maggior riluttanza, e stanno incorporando diversi metodi e pratiche – come la creazione di una Commissione degli Affari Europei (CAE), che fu istituita praticamente in tutti gli Stati membri – per migliorare la partecipazione nell'ambito del sistema parlamentare euro-nazionale³⁰².

Numerose circostanze risultano degne di nota, come il fatto che, nonostante le CAE siano state create in tutti i Parlamenti, il funzionamento, le competenze e le metodiche di lavoro di tali organi variano

³⁰¹ Ladrech R. Poguntke T., Aylott N., *The Europeanisation of National Politics: a conceptual analysis*, European Journal of Political Research 46(6): 747 - 771, 2007.

³⁰² Termine felice coniato da Andrea Manzella.

considerevolmente a seconda del Paese. In alcuni Parlamenti, ad esempio, la CAE è l'unico organo competente in materia di questioni europee, mentre in altri tale competenza è prerogativa di comitati specializzati³⁰³ o della stessa Aula³⁰⁴.

Un tema che incontra ampia divergenza è il momento dello scrutinio, che può avvenire *ex ante* – prima che l'accordo venga discusso in Consiglio – o *ex post* – quando sia già stato stipulato un accordo tra i ministri di Stato³⁰⁵.

Altro fattore di distinzione consiste nel fatto che alcuni Parlamenti, anche quando possiedono formalmente la prerogativa di promuovere scrutini *ex ante* e rappresentano i più forti dell'Unione nel loro rapporto col governo³⁰⁶, si rifiutano spesso di avvalersi di tale competenza³⁰⁷. Il motivo consiste nell'evitare che venga ritirata la flessibilità del governo nelle complesse relazioni con il Consiglio, il che potrebbe condurre a risultati insoddisfacenti nelle negoziazioni.

Un altro elemento consiste nella misura in cui il fattore politico-partitico determina il controllo del Parlamento sul governo, cioè, se la maggioranza del Parlamento effettivamente confronta il governo o se semplicemente perde la sua reale autonomia. Come affermò Holz hacker, “*this so-called*

³⁰³ Per Comitati specializzati si intendono comitati specializzati nella particolare materia contenuta nella proposta normativa dell'Unione. Ad esempio, nel caso di una proposta normativa sulla politica ambientale dell'Unione, spetterebbe al Comitato per l'Ambiente del Parlamento nazionale lo scrutinio della proposta, e non alla CAE.

³⁰⁴ Spreitzer A., *Measuring the Europeanisation of National Parliaments*, visto su <http://rc08.ipsa.org/public/2011_papers/Paper_RECON_Spreitzer_Astrid.pdf>. Accesso del 20 aprile 2019.

³⁰⁵ *Idem*.

³⁰⁶ I Parlamenti svedese, austriaco, danese e finlandese, come visto su: Spreitzer A., *Measuring the Europeanisation of National Parliaments*, visto su <http://rc08.ipsa.org/public/2011_papers/Paper_RECON_Spreitzer_Astrid.pdf>. Accesso del 20 aprile 2019.

³⁰⁷ È il caso dei Parlamenti austriaco e danese.

'Monism', a more general phenomenon in parliamentary government, appears when parties are the dividing line, instead of institutions"³⁰⁸.

Questi due ultimi fattori risultano estremamente rilevanti, giacché, più che l'organo in cui si realizza lo scrutinio, il punto fondamentale è rappresentato dalla natura, dal grado e dall'efficacia di tale scrutinio.

Appare logico che non vi sia molta differenza tra uno scrutinio condotto all'interno della CAO piuttosto che da un comitato specializzato del Parlamento, mentre risulta molto diverso uno scrutinio condotto da parte di un Parlamento realmente autonomo e interessato a controllare il governo, rispetto a uno condotto all'interno di un Parlamento relativamente soggiogato dal governo. Ciò significa che l'influenza e la partecipazione dei Parlamenti nazionali negli affari europei dipende molto dalla reale natura dei poteri di tali istituzioni in relazione al rispettivo governo, piuttosto che dalla creazione di un organo o all'imitazione di un particolare procedimento.

Proprio in ragione di ciò, il problema ha radici ben più profonde di quanto possa sembrare a prima vista, poiché non basta semplicemente istituire una CAE in un determinato Parlamento, aprire un ufficio parlamentare a Bruxelles o inviare un pugno di parlamentari alle riunioni interparlamentari perché un determinato Parlamento sia capace di dare effettivamente e autonomamente il proprio contributo all'azione dell'Unione.

È necessario un mutamento più profondo, che intacchi l'architettura costituzionale dello Stato membro, le tradizionali relazioni governo-parlamento, l'organizzazione dei partiti e il sistema elettorale.

³⁰⁸ Holzhaacker R. L., in Spreitzer A., *Measuring the Europeanisation of National Parliaments*, visto su <http://rc08.ipso.org/public/2011_papers/Paper_RECON_Spreitzer_Astrid.pdf>. Accesso del 20 aprile 2019.

Proprio per questo, nel caso di molti Stati membri, l'attribuzione di determinate competenze all'Unione³⁰⁹, che quindi progressivamente si rafforza eccessivamente come entità intergovernativa, è equivalso a sottrarre poteri al Parlamento in favore del governo. Tale cambiamento nell'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo, causato dall'incapacità di molti Parlamenti nazionali di contrapporsi a o di controllare il rispettivo governo, si sta aggravando dalla crisi del 2008.

Codesta linea di pensiero si concilia con quanto sostenuto da Nicola Lupo. Egli infatti ritiene che il processo di integrazione europea abbia prodotto un effetto di rafforzamento dei Governi, in particolare di quelli più deboli come quello italiano, "abilitati a 'fare sponda' con le istituzioni dell'Unione e chiamati a specchiarsi, nelle sedi europee, con Governi mediamente più stabili e più 'attrezzati'"³¹⁰.

L'integrazione, pertanto, sta incidendo profondamente sugli equilibri interni alle singole forme di governo, che sono state oggetto di un significativo e crescente processo di "europeizzazione"^{311, 312}.

3.1. *Il dialogo e la cooperazione interparlamentari*

³⁰⁹ Addirittura da Trattati stipulati al di fuori del *framework* dell'Unione, come, ad esempio, il *Fiscal Compact*.

³¹⁰ Lupo N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella Costituzione "Composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, Rivista AIC n. 3/2014, pubblicata il 12 settembre 2014., p. 4.

³¹¹ *Ibid.*, p. 4.

³¹² Per lo stesso Lupo, l'Unione Europea non tenta mai di bypassare le istituzioni degli Stati membri, ma si ricerca le proprie basi e fondamenta in esse, e, in ragione di ciò, propone (o esige) da parte loro nuove prestazioni.

Vi sono stati, tuttavia, salti di qualità nell'azione dei Parlamenti nazionali, soprattutto dopo il Trattato di Lisbona, come l'attribuzione, agli stessi, di poteri che potrebbero essere esercitati con autonomia³¹³.

Queste nuove forme di cooperazione e partecipazione dei Parlamenti nazionali possiedono, nella maggior parte dei casi, il Parlamento Europeo, se non come organo centrale, quantomeno come organo di riferimento per i diversi Parlamenti d'Europa (art. 9 e art. 12, "f" del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali). Nei termini di Gianniti, "tutte le sedi nuove di cooperazione interparlamentare che si stanno sviluppando dopo Lisbona vedono nella fase genetica compartecipazione a pieno titolo del Pe"³¹⁴.

L'iniziativa Barroso, ad esempio, nacque in questo contesto. Cercando – a ragione – di evitare una partecipazione meramente ostruttiva dei Parlamenti nazionali, la Commissione "al fine di spingere i Parlamento nazionali a muoversi in una logica positiva di cooperazione [...] ha inventato una nuova procedura, chiamata in un primo momento 'procedura Barroso' e poi, con maggiore precisione, 'dialogo politico'"³¹⁵. Ivi la Commissione dimostrò che contava su "l'apporto fattivo e attivo [dei Parlamenti nazionali] per arricchire l'istruttoria e rafforzare il consenso e la legittimazione delle proprie iniziative"³¹⁶. Fu la prima volta che la possibilità di una discussione autentica di contenuto, non soltanto delle *best*

³¹³ Gianniti L., *I Rapporti fra Parlamento Italiano e Istituzioni dell'Unione Europea*, in Bonvicini G. (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, visto su <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_09.pdf>. Accesso del 22 aprile 2019., p. 104.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 104.

³¹⁵ Olivetti M., in Lupo N., Manzella A. (a cura di), *I Poteri Europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti in Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015., p. 104.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 104-105.

practices procedurali, in dialogo diretto con la Commissione, si aprì ai Parlamenti nazionali e alla COSAC^{317, 318}.

Tale dialogo diretto con la Commissione concesse ai Parlamenti nazionali un'ampia possibilità d'influenzare la presa di decisioni politiche, sempre attraverso suggerimenti e discussioni trasparenti. Su questa riga, superando la fase in cui erano solamente "recettori" di decisioni prese dalla *Troika*, i Parlamenti nazionali divennero partecipanti attivi e rilevanti a livello sopranazionale.

Non si può affermare che tale procedimento iniziò a esistere in maniera meramente formale. In diverse situazioni la Commissione ascoltò davvero i suggerimenti, le rimostranze e finanche le richieste di azione normativa da Parlamenti nazionali, modificando o addirittura avanzando nuove proposte.

A titolo esemplificativo, è possibile citare solo negli ultimi 5 anni i seguenti casi in cui la Commissione, dopo la manifestazione di un Parlamento nazionale, abbia alterato una proposta presentata: 1) la proposta che istituiva la *European Border and Coast Guard* (2016); la proposta di direttiva che stabiliva regole generali riguardo a pratiche tributarie che compromettono l'adeguato funzionamento del mercato interno (2016); 3) la proposta di regolazione per evitare lo spreco alimentare (2015); e 4) la

³¹⁷ Olivetti M., in Lupo N., Manzella A. (a cura di), *op. cit.*, p. 105.

³¹⁸ Per quanto riguarda l'Iniziativa Barroso, Jančić D., *The Barroso Initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, *Utrecht Law Review*, 8 (1). p. 78-91, che discute circa la distinzione tra la procedura Barroso e l'EWS, che pur essendo molto chiara dal punto di vista giuridico-formale, è tenue nella pratica. Infatti, spesso i pareri motivati che vengono inviati servono simultaneamente a entrambi i canali di discussione: "*National parliaments do not send two types of reasoned opinions to the Commission. Rather, the reasoned opinions serve for the purposes of both the Barroso initiative and the early warning mechanism. There is no crystal-clear demarcation line between the two procedures*".

proposta di regolazione della produzione e del *labelling* di prodotti organici (2014)³¹⁹.

Altro dispositivo rilevante è rappresentato dall'art. 10, par. 2, TUE, che riconosce la complementarietà tra rappresentazione diretta e indiretta – oltre all'integrazione di entrambe per l'anelata legittimazione democratica dell'UE – e stabilisce come funzione primaria dei Parlamenti nazionali nel sistema costituzionale composito dell'Unione la responsabilizzazione dei rispettivi governi nazionali per l'azione condotta a livello europeo.

Vi è anche il Protocollo n. 1, che nel suo art. 9 stabilisce come il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali debbano definire congiuntamente "l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione".

Nell'art. 10, il Protocollo determina la creazione di una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione che sia capace di promuovere "lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate", oltre a conferirle la prerogativa di sottomettere all'attenzione del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione "i contributi che ritiene utili".

Per dare una diretta spiegazione alla normativa del Protocollo n. 1, nel 2008, furono adottate dalla Conferenza dei Presidenti le Linee Guida sulla cooperazione interparlamentare³²⁰, in cui furono stabiliti, tra le altre cose, i tre obiettivi principali della cooperazione, che sono:

³¹⁹ Annual reports on relations with national parliaments, visto su <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-relations-national-parliaments_en>. Accesso del 20 settembre 2019.

³²⁰ Esposito A., *La Cooperazione Interparlamentare: principi, strumenti e prospettive in Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale*, in Lupo N., Manzella A. (a cura di), *I Poteri Europei dei*

- 1) Favorire lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e con il Parlamento Europeo, al fine di rafforzare il controllo, l'influenza e l'esame dei parlamenti a tutti i livelli. Nel capo III, si precisa che lo scambio riguarda "tutti i settori di attività ricompresi" nei Trattati dell'UE ed assume particolare rilievo con riferimento alle procedure di intervento parlamentare in materia europea;
- 2) Garantire l'esercizio effettivo delle competenze parlamentari nelle materie dell'UE, in particolare con riguardo al controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. A questo scopo, i (soli) parlamenti nazionali sono esortati a scambiarsi le informazioni rilevanti in relazione ai progetti di atti normativi dell'UE. Viene così espressamente riconosciuto un modulo di cooperazione puramente "orizzontale" in ragione dell'obiettiva rilevanza della collaborazione tra parlamenti nazionali nel sistema di allerta precoce. Al tempo stesso si limita la collaborazione in materia allo scambio di informazione, escludendo un esercizio coordinato o addirittura collettivo del controllo di sussidiarietà;
- 3) Promuovere la cooperazione con i parlamenti di paesi terzi. Tale obiettivo concerne, in particolare, le attività di assistenza tecnica che sono condotte da singole assemblee nazionali ma si iscrivono nella cornice stabilita dalla Conferenza dei Presidenti³²¹.

In tale contesto, l'idea secondo la quale la cooperazione interparlamentare si riassumerebbe a uno strumento per l'attivazione dell'EWS oppure a un metodo per stabilire un dialogo collettivo con la Commissione, avendo come obiettivo la sua *accountability* – essendo dotata di bassissima legittimità democratica –, è molto superficiale. Il dialogo politico con la Commissione e con il Parlamento europeo, come asserito da Antonio Esposito, incrementarono "in modo esponenziale l'ambito e le finalità del rapporto diretto tra parlamenti nazionali e le istituzioni dell'UE"³²².

Andando oltre, egli assevera che, per quanto concerne il controllo di sussidiarietà, i pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali, seppur in

Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti in Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 145.

³²¹ *Ibid.*, p. 140.

³²² *Ibid.*, p. 140.

costante aumento³²³, rispondevano a solamente il 10% dei pronunciamenti inviati alla Commissione nell'ambito del dialogo politico negli ultimi anni³²⁴. Ciò dimostra l'importanza che la partecipazione nelle scelte politiche e legislative dell'Unione possiede per i Parlamenti nazionali, anche quando comparata con la crescente rilevanza della funzione di "guardiani delle competenze nazionali".

Quel che si osserva nel dialogo politico e nella cooperazione interparlamentare è che questo sistema che si sta evolvendo da anni, al contrario di quanto si possa pensare, genera effetti concreti sull'attività parlamentare.

La prima rilevante funzione della cooperazione è un "arricchimento degli elementi di conoscenza e valutazione a disposizione di ciascuna assemblea ai fini dell'intervento in materia europea (o, in alcuni casi, in ambito meramente interno)"³²⁵. In quest'area particolare, sono degne di nota le riunioni delle commissioni del Parlamento europeo con le omologhe commissioni dei parlamenti nazionali su particolari provvedimenti.

La seconda riguarda il contributo all'aumento della "consapevolezza da parte dei parlamenti nazionali della dimensione europea in cui si inseriscono le decisioni di ciascuno Stato membro"³²⁶. Da questo punto di vista, la cooperazione interparlamentare diventa un ottimo mezzo per garantire il buon funzionamento di un sistema in cui i parlamenti risultano già legati attraverso parametri ragionevolmente comuni e co-promotori delle scelte politiche e legislative dell'UE³²⁷.

³²³ Vedasi capitolo precedente.

³²⁴ Esposito A., *op. cit.*, p. 141.

³²⁵ *Ibid.*, p. 179.

³²⁶ *Ibid.*, p. 179.

³²⁷ Manzella A., *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 179.

La terza è caratterizzata dall'“ibridazione” dei procedimenti e dell'organizzazione dei Parlamenti nazionali, quantomeno in materia europea. Vi è una progressiva emulazione (in linee generali) delle migliori esperienze avutesi negli altri Stati membri, oltre a “una *cross fertilization* che non può che giovare al rafforzamento del ruolo delle assemblee in materia europea”³²⁸.

In ultimo, la quarta funzione riguarda la cooperazione amministrativa, che garantisce un perenne contatto tra i parlamenti, il quale a sua volta permette il transito di intensi e immensi flussi d'informazione tra le assemblee, facilitando e ottimizzando la cooperazione politica tra le stesse. In tal modo, le informazioni fornite dall' IPEX – *EU Interparliamentary Exchange*, ad esempio, hanno già da qualche tempo iniziato a integrare gli elementi istruttori su cui si basano le decisioni degli organi parlamentari nella fase di formazione della normativa europea³²⁹.

Tutte queste funzioni hanno prodotto negli ultimi anni un intenso scambio tra i Parlamenti nazionali (e tra essi e il Parlamento europeo), il che ha consentito un incremento della già progressiva europeizzazione degli stessi, oltre a una loro maggiore preparazione nell'agire in maniera efficace ed espressiva nella formazione delle *policies* nell'UE. Di conseguenza, tutto ciò sta delineando l'inizio della costruzione di quello che potremmo forse chiamare sistema multi-parlamentare europeo³³⁰.

4. Il caso dell'Italia

³²⁸ Esposito A., *op. cit.*, p. 180.

³²⁹ Esposito A., *op. cit.*, p. 181.

³³⁰ Risulta molto interessante su questo tema la discussione sul “parlamentarismo per connessione”, in Manzella A., *op. cit.*, p. 143.

Il Parlamento italiano divenne l'assemblea politica di uno Stato con una sovranità auto-limitata, val a dire di un "Community State"³³¹. E, com'è noto, fu proprio la Costituzione della Repubblica italiana a prevedere un'integrazione così profonda (art. 11), a patto che essa si delineasse in condizioni di uguaglianza con gli altri Stati. L'Italia, così come gli altri Stati membri, "has limited its sovereignty in a collective contractual way"³³².

Pertanto, fin dai Trattati di Roma, ma soprattutto dopo l'ingresso nell'Eurozona (la "union in the Union") e gli avvenimenti degli ultimi anni (e.g., il *Fiscal Compact* e la – quasi – imposizione di un emendamento all'art. 81 della Costituzione italiana circa l'incorporazione della regola d'oro di bilancio nel testo costituzionale del Paese), l'Italia è sempre stata partecipe, spesso in veste di protagonista, di ciascuno dei passi che hanno portato a una maggiore integrazione, anche in casi di cooperazione rafforzata³³³.

In tale contesto, l'istituzione che più ha sofferto gli effetti di tale integrazione è stata senza dubbio il Parlamento, per tutti i motivi precedentemente esposti, e il caso italiano risulta paradigmatico per almeno due motivi: il primo ha a che vedere con l'evoluzione della posizione reale del Parlamento nell'architettura istituzionale italiana, mentre il secondo riguarda il modo in cui esso partecipa al processo di integrazione europea, storicamente e in epoca più recente.

È possibile affermare che il Parlamento italiano, dalla proclamazione della Repubblica nel 1946 al 1992, era riconosciuto come modello di

³³¹ Termine coniato da Andrea Manzella in Lupo N., Manzella A., *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2017, p. xv.

³³² Manzella A., *op. cit.*, p. xv.

³³³ È bene citare la dichiarazione di Federica Mogherini, all'epoca Ministro degli Affari Esteri del governo italiano, in una riunione del Partito Democratico, il 27 febbraio 2014: "L'Italia ha due capitali: Roma e Bruxelles".

istituzione forte in relazione al governo³³⁴, e tale autonomia gli attribuiva una considerevole capacità di trasformazione nel foggiare e modellare le *policies*.

Fino al 1993, tutti i governi italiani furono sostenuti da una maggioranza parlamentare che includeva i democristiani appoggiati da uno (o più d'uno) dei partiti "secolari" minoritari (i liberali, i repubblicani, i socialdemocratici e finanche i socialisti dopo gli Anni Sessanta).

Tale architettura istituzionale, che prevedeva un governo basato su coalizioni fragili, era il sintomo di un sistema partitario estremamente frammentato e polarizzato verso gli estremi dello spettro politico. Dal momento che i democristiani spesso non riuscivano a formare una maggioranza consistente, accettavano l'influenza politica anche di piccoli partiti politici pur di formare il governo – il che, nella pratica, generava un'alternanza tra lunghe e brevi crisi di governabilità, sempre come conseguenza della perdita di appoggio da parte di qualche partito di ridotta espressione elettorale³³⁵.

In tale organizzazione, con governi che duravano in media meno di un anno³³⁶, il Parlamento acquisiva un protagonismo singolare, ragion per cui veniva spesso paragonato – tanto dagli studiosi³³⁷, quanto dalle burocrazie

³³⁴ Falletta P., *The Transformative Role of the Parliament*, in Lupo N., Manzella A., *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2017, p. 11.

³³⁵ Falletta P., *op. cit.*, p. 20.

³³⁶ Per citare dei numeri, l'Italia ha avuto 52 governi tra il 1948 e il 1994, con 20 differenti Presidenti del Consiglio. Anche dopo il cambiamento radicale del sistema politico-elettorale, avvenuto nel 1994, l'Italia ha portato avanti la propria tradizione di instabilità governativa: 14 governi, con 10 lider differenti, fino al momento della pubblicazione del presente lavoro. A titolo di comparazione, la Germania ha avuto 6 cancellieri tra il 1948 e il 1994 e 2 successivamente a tale periodo, mentre l'Inghilterra ha avuto 16 *Prime Ministers* dal 1945 ad oggi.

³³⁷ Fasone C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012.

parlamentari – al Congresso americano, piuttosto che alle sue controparti europee³³⁸.

Era il Parlamento la vera chiave dell'amministrazione dell'Italia, mentre il governo era spesso solamente espressione della complessa e multiforme dialettica che si sviluppava in seno all'assemblea, giammai conducendo, ma sempre da questa condotto. Il governo appariva come un mero e temporaneo comitato esecutivo del Parlamento, nei termini di Pietro Falletta³³⁹.

Tale supremazia del Parlamento, tuttavia, iniziò a declinare dagli Anni Ottanta e si aggravò in modo irreversibile nel 1993³⁴⁰, forse come conseguenza di un totale capovolgimento del sistema partitico in vigore fino ad allora – in ragione sia dei mutamenti nel contesto geopolitico internazionale dopo la Caduta del Muro di Berlino e l'implosione dell'URSS, sia degli scandali giudiziari riguardanti il finanziamento illegale dei partiti politici – e del passaggio a un sistema elettorale maggioritario³⁴¹.

Il peso del Parlamento italiano nell'equilibrio istituzionale domestico ha sofferto un considerevole mutamento a partire dal 2012. In quell'anno furono approvati il *Fiscal Compact* e l'emendamento costituzionale per l'introduzione della regola del pareggio di bilancio (art. 81), oltre all'introduzione di tutta una serie di disposizioni normative armonizzanti, che aggiunsero un numero ancor maggiore di componenti europee all'interno dell'ordinamento nazionale.

Alla fine dell'anno, con l'approvazione della Legge n. 234, del 24 dicembre 2012, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e

³³⁸ Falletta P., *op. cit.*, p. 11.

³³⁹ Falletta P., *op. cit.*, p. 21.

³⁴⁰ Falletta P., *op. cit.*, p. 18.

³⁴¹ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1997.

all'attuazione della normativa europea, furono finalmente regolati i nuovi poteri conferiti dal Trattato di Lisbona al Parlamento italiano.

Infine, nel 2016, fu indetto un *referendum* popolare al fine di modificare una serie di competenze delle due camere legislative italiane, differenziandole in composizione e attribuzioni, il che avrebbe finito col seppellire il vigente bicameralismo simmetrico.

Tale sistema, caratterizzato, tra gli altri fattori, dalla condivisione di poteri praticamente identici da parte di entrambe le case – addirittura sul tema della fiducia, che dev'essere ottenuta e sostenuta da entrambe le camere nei confronti del governo – era già da tempo criticato dalla dottrina, in particolare nell'ottica del diritto comparato, vista la sua eccezionalità di fronte agli altri ordinamenti giuridici occidentali.

Vi erano infatti numerose critiche, la maggior parte delle quali sottolineava l'irrazionalità di un sistema in cui il Parlamento era composto da due case con identiche attribuzioni, il che, oltre a ridurre l'efficienza della produzione legislativa, non apportava alcun beneficio noto tipico dei sistemi bicamerali.

Ciò che emerse con la proposta di *referendum*, tuttavia, "è che si è passati da un bicameralismo perfetto a un bicameralismo confuso"³⁴², il che faceva già intravedere un grande rischio di depotenziamento del ruolo del Parlamento, con una riduzione nella partecipazione dei cittadini a favore di un governo di forte tenore maggioritario e concentrato.

In seguito alla mancata approvazione del referendum e nel contesto di una crisi politica iniziata e trascinatasi già da molto prima della

³⁴² Azzariti G., *Una nuova Costituzione? Preferirei di no*, visto su << <http://www.libertaegiustizia.it/2016/06/03/gaetano-azzariti-una-nuova-costituzione-preferirei-di-no/>>>. Accesso del 10 settembre 2019.

votazione³⁴³, il premier Matteo Renzi presentò le proprie dimissioni. Tutto ciò contribuì alla continuità di un'omogeneità *sui generis* nella composizione politica dei due rami del Parlamento³⁴⁴.

Per quanto concerne la partecipazione del Parlamento italiano nell'ambito dell'integrazione europea, è possibile riconoscere l'esistenza di tre periodi distinti.

Nel primo di questi, che si estese fino alla promulgazione della Legge n. 86/1989, non vi erano strumenti specifici per mettere a punto l'intersezione tra gli ordinamenti italiano ed europeo. Infatti, l'implementazione della legislazione europea e il coinvolgimento di organi e istituzioni non-governativi nella formazione della normativa europea nel corso di tale periodo non erano perseguiti attraverso un procedimento diviso in fasi, ma attraverso un confuso mosaico di decisioni *case-by-case*. Vale a dire che qualsiasi decisione veniva presa sul momento, secondo il regolamento parlamentare e la convenienza e urgenza della materia³⁴⁵.

All'epoca, lo strumento legale maggiormente adoperato in Italia per l'implementazione della legislazione europea consisteva nel delegare poteri legislativi al governo, il che, naturalmente, dava origine a tutto un insieme di distorsioni all'interno del sistema politico. Vi erano non solo serie perplessità riguardo alla compatibilità formale di tale strumento con le ristrette disposizioni dell'art. 76 della Costituzione italiana, ma anche problemi di fondo strettamente legati al tema del deficit democratico.

³⁴³ La situazione politica trasformò addirittura la votazione in una sorta di *referendum* sul governo Renzi per gran parte degli elettori, cosa che naturalmente accade per riforme di siffatto spessore. Ciò determinò diversi paragoni con i governi francesi di de Gaulle (1968, sulla riforma del Senato) e Jacques Chirac (2005, sul Trattato Costituzionale Europeo).

³⁴⁴ Lupo N., Manzella A., *op. cit.*, p. 18.

³⁴⁵ Astone F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 38.

La delegazione legislativa, per sua propria natura, attribuiva al Parlamento un ruolo di semplice “vidimatore” a priori degli atti del governo, il che, in altre parole, sfociò non solo nell’emarginazione dell’organo parlamentare – che si allontanò sempre più dall’orbita delle decisioni europee –, ma anche in un rafforzamento sproporzionato del governo nell’ambito degli affari europei. In aggiunta a tutte queste problematiche, tale sistema possedeva anche un *vulnus* di ordine pratico: era evidentemente inefficiente e, in virtù dei ritardi reiterati e smisurati, l’Italia fu oggetto di innumerevoli procedimenti d’infrazione da parte dell’UE.

Il secondo periodo ha inizio con la Legge n. 86/1989, che creò la cosiddetta Legge Comunitaria Annuale. Tale legge era suddivisa in tre parti: a) la prima parte conteneva le misure che modificavano direttamente le norme italiane che si trovavano in conflitto diretto con le direttive europee; b) la seconda parte delegava poteri legislativi al governo per la trasposizione delle direttive europee; e c) la terza parte autorizzava il governo a implementare la legislazione europea mediante regolazioni governative³⁴⁶.

Con questo sistema, l’Italia aumentò relativamente l’efficienza della trasposizione delle norme europee nell’ambito del territorio nazionale, ma continuavano a persistere – seppur in minor grado – ritardi e difetti nell’adeguata partecipazione del Parlamento italiano nella concretizzazione degli atti normativi europei (ad esempio, della trasformazione di una direttiva europea in una specifica e concreta regolazione di una determinata

³⁴⁶ Ibrido R., *Formulating and Implementing EU Law and Policies: ‘Ascending’ and ‘Descending’ Phases and Beyond*, in Lupo N., Manzella A., *op. cit.*, p. 60.

materia in ambito nazionale). Vi erano ritardi addirittura nell'adozione della Legge Annuale il 31 gennaio di ogni anno³⁴⁷.

Vi furono poi ulteriori relativi mutamenti con la Legge n. 11/2005, che, tra le altre cose, ampliò i poteri del Parlamento italiano, specificamente nella fase discendente della formazione degli atti europei.

L'art. 4 di tale legge dà disposizioni riguardo a una speciale riserva di scrutinio per il Parlamento. Su questa linea, quando una Camera avesse intrapreso il processo di scrutinio di una proposta legislativa europea, avrebbe potuto esigere che il governo non prendesse una posizione ufficiale sul tema finché essa non avesse raggiunto una conclusione³⁴⁸.

Il terzo e ultimo periodo ha inizio con la Legge n. 234/2012, che sostituì integralmente la Legge n. 11/2005.

Questa riforma radicale trovava la propria giustificazione nella necessità di adattarsi alle grandi novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dal superamento della rigida separazione tra le fasi ascendente e discendente, con un conseguente rafforzamento delle relazioni tra governo, Parlamento e Regioni.

Il superamento di tale dicotomia non si è verificato, dal momento che la struttura della legge ha mantenuto l'idea di esistenza di queste due fasi, cosa che finì col perpetuare l'uso di tali concetti, benché, in pratica, codesta distinzione finisca col generare una serie di effetti collaterali.

Tra questi effetti vi sono la persistenza di una certa confusione (nell'ambito della dottrina e addirittura in quello della politica) e la perseveranza di una visione antiquata del processo di formazione

³⁴⁷ Ibrido R., *op. cit.*, p. 60.

³⁴⁸ Tale sospensione dell'azione del governo durava fino a 20 giorni. Dopo questo termine, il governo poteva procedere senza attendere una decisione parlamentare.

normativa dell'UE, che è – al contrario di quanto la dicotomia porti a credere – continuo e ininterrotto.

In relazione agli adattamenti alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, la Legge n. 234/2012 ebbe un esito migliore. Nell'art. 6, comma 1, ad esempio, è presente una previsione del fatto che il governo debba inviare i progetti di legge dell'Unione accompagnati, nei casi di particolare rilevanza, da una "nota illustrativa della valutazione del Governo e dall'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione, con segnalazione degli eventuali profili di urgenza ovvero, in caso di più atti, del grado di priorità indicato per la loro trattazione".

Inoltre, secondo l'art. 6, comma 3, "ciascuna Camera può chiedere al Governo [...] la nota illustrativa di cui al comma 1, in relazione ad altri atti o progetti di atti, anche di natura non normativa, trasmessi ai sensi del presente articolo".

Con tale innovazione vi è un chiaro intento di aumentare la profondità e l'attenzione dell'analisi d'impatto legislativo e di implementare gli obblighi d'informazione delle Camere, con evidenti vantaggi sia nella trasposizione della normativa europea all'ordinamento italiano, sia nelle discussioni e nella partecipazione prelieve del governo e del Parlamento italiano nella formazione di queste stesse normative.

Nella fase discendente, per di più, vi fu una divisione della Legge Comunitaria Annuale in due strumenti legali separati: la Legge Europea e la Legge di Delegazione Europea.

La Legge Europea contiene le modifiche e le aggiunte all'ordinamento nazionale necessarie in ragione delle decisioni della CGUE, del procedimento di infrazione o della semplice attività normativa dell'UE.

Differentemente da quanto avveniva con la Legge Comunitaria Annuale, nel caso della Legge Europea non esiste un termine previamente determinato per la sua conclusione e approvazione.

La Legge di Delegazione Europea, dal canto suo, è una legge di delegazione di poteri legislativi affinché il governo promuova l'implementazione delle direttive europee. Essa deve essere presentata dal governo ogni 28 febbraio e, se necessario, è possibile presentare una seconda legge il 31 luglio di ogni anno.

Nell'analisi empirica del numero di procedimenti d'infrazione aperti dall'UE nei confronti l'Italia, è possibile notare che dal 2005 ad oggi essi si sono ridotti alla metà³⁴⁹. Ciononostante, si evidenziano ancora l'inefficienza nella trasposizione della normativa europea all'Italia e l'assenza di un dibattito profondo delle questioni europee all'interno delle due Camere parlamentari.

E ciò risulta curioso, se si pensa che l'Italia è storicamente un Paese estremamente favorevole all'integrazione europea³⁵⁰, che si è sempre concentrato molto più nell'efficienza dei processi parlamentari domestici su tematiche europee che nell'effettiva analisi del suo contenuto – inclusa, qui, l'analisi formale riguardo alla limitazione e alla legittimità del potere delle istituzioni europee. Nelle parole di Renato Ibrido, "*paradoxically, the higher*

³⁴⁹ Falleta P., Lupo N., *Mechanism for Implementing EU Law at State Level*, in Di Cosimo G., *Implementing EU Environmental Law in Italy*, Eleven International Publishing, L'Aja, Olanda, 2013, p. 129.

³⁵⁰ Per un'analisi interessante sulle posizioni storiche dell'Italia e dei partiti politici italiani in relazione all'integrazione europea, vedasi Bindi F., *Italy and the European Union*. Brookings Institution Press, Washington, USA, 2011. Riguardo ai legami tra questo tema e la complementazione degli obiettivi e dell'identità costituzionale italiani, vedasi Fabbrini F., Pollicini O., *Constitutional identity in Italy : European integration as the fulfilment of the Constitution*. European University Institute, visto su <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/45605>>. Accesso del 15 maggio 2019.

degree of consensus of the European integration process in the Italian public opinion led to the downgrade of the political dimension of the European affairs"³⁵¹.

4.1. La partecipazione del Parlamento italiano nella fase ascendente della formazione degli atti legislativi comunitari

La dottrina costituzionale italiana, almeno per quanto riguarda i temi relazionati all'integrazione europea, ha prodotto alcuni concetti e definizioni che, sebbene in alcuni casi siano diventati noti all'interno degli altri Paesi d'Europa, non hanno mai avuto un impatto effettivo nella dottrina costituzionale europea.

Un chiaro esempio di ciò è rappresentato dalla dicotomia tra fase ascendente e fase discendente, utilizzata per distinguere due momenti fondamentali del processo normativo europeo: a) l'elaborazione e la rappresentazione della posizione della Repubblica Italiana in Europa; e b) i procedimenti domestici impiegati per garantire il compimento e l'utilizzo, in Italia, delle norme sancite in Europa.

Ai fini di questo Lavoro, la fase ascendente rappresenta il fulcro della questione. Anche perché, come suddetto, nell'analizzare il numero di procedimenti d'infrazione aperti dall'UE nei confronti dell'Italia, si nota che dal 2005 essi si sono ridotti della metà. Ciò porta a ritenere, in realtà, che il problema della fase discendente – cioè, della trasposizione delle norme europee all'ordinamento nazionale italiano – sia una conseguenza del deficit (principalmente in termini di effettiva partecipazione) nella fase ascendente.

³⁵¹ Ibrido R., *Formulating and Implementing EU Law and Policies: 'Ascending' and 'Descending' Phases and Beyond*, in Lupo N., Manzella A., *op. cit.*, p. 66.

Ciò si giustifica in quanto, naturalmente, la partecipazione deficitaria nella formazione degli atti europei risulta nell'approvazione, senza un'adeguata analisi, di norme europee con seri problemi di compatibilità con l'ordinamento nazionale. Oltre a ciò, il semplice fatto che il Parlamento italiano non abbia avuto un contatto previo con tale questione amplia le complessità della fase discendente – dal momento che, solo in tale contesto, il Parlamento avrà per la prima volta un effettivo contatto con il tema.

Dunque, non è una coincidenza che dal 2005, ossia, da quando lo scrutinio parlamentare italiano della legislazione europea è cresciuto quantitativamente e qualitativamente, si sia assistito a un dimezzamento delle procedure d'infrazione contro l'Italia. Anzi, tale statistica non fa altro che confermare come il metodo migliore per garantire l'ottemperamento adeguato degli obblighi di trasposizione normativa UE-Italia consiste nell'aumentare la partecipazione del Parlamento italiano nella formazione della manifestazione italiana in Europa³⁵².

Detto ciò, si ritorna alla fase ascendente.

Ebbene, tradizionalmente, nell'ambito dello scrutinio sul governo, la Camera e il Senato si sono sempre serviti degli strumenti parlamentari classici: interrogazioni e interpellanze. Le prime, che riguardano le materie di fatto ed esigono risposte affermative o negative da parte di un determinato membro del governo; e le seconde, che rappresentano uno strumento più politico, in quanto riguardano la *policy* che il governo si pone l'obiettivo di perseguire in un determinato ambito.

Nel contesto europeo, tuttavia, la Camera e il Senato non devono limitarsi ad assolvere a questa classica funzione di controllo, ma possono,

³⁵² Falleta P., Lupo N., *Mechanism for Implementing EU Law at State Level*, in Di Cosimo G., *Implementing EU Environmental Law in Italy*, Eleven International Publishing, L'Aja, Olanda, 2013, p. 132.

altresì, approvare direttive volte a indirizzare l'attività del governo attraverso mozioni e risoluzioni.

Tramite le mozioni, il Parlamento dà inizio a un dibattito che si conclude con una votazione che sancisce la *policy* governativa da perseguire.

Pur non essendo giuridicamente vincolante, il voto promuove una certa costrizione politica nel governo. Dopo Lisbona, il governo può anche optare per non aderire alle politiche determinate dalla mozione, ma è obbligato a motivare previamente tale discordanza davanti alla camera parlamentare.

Le risoluzioni, dal canto loro, sono votate in maniera plenaria alla fine dei dibattiti sul programma di governo circa le attività a livello europeo. In Italia, il governo ha l'obbligo di presentare annualmente alle due camere parlamentari un documento che elenchi tutte le priorità della Repubblica italiana nell'ambito delle *policies* europee (art. 13, Legge n. 234/2012).

Alla fine del dibattito, i plenari votano una risoluzione che può andare ad aggiungere nuove linee guida al governo.

Proseguendo l'analisi, l'ideale sarebbe dividere la partecipazione della Camera e del Senato nella fase ascendente, giacché è essenziale sottolineare le differenze procedurali risultate in una maggiore efficienza del Senato nella partecipazione negli affari europei.

Il Regolamento della Camera, insieme alla Legge n. 234/2012 e alle disposizioni del Trattato di Lisbona, garantisce a tale istituzione la prerogativa di influenzare le priorità maggioritarie e il *framework* strategico della politica italiana in Europa, di promuovere il controllo e l'accompagnamento dell'azione del governo nel Consiglio Europeo e la posizione di questi all'interno della negoziazione con il Consiglio stesso, e

di essere informata e consultata durante tutto il periodo delle negoziazioni di trattati e accordi in materia economica e finanziaria.

Secondo Esposito, il modello di scrutinio della Camera è un *tertium genus*. Ciò perché non si tratta di un “*document-based system*”, in cui lo scrutinio di progetti legislativi individuali e di documenti rappresenterebbe una caratteristica maggioritaria, o di un “*mandating system*”, in cui il governo sarebbe obbligato a ottenere l’approvazione delle camere prima di ciascuna riunione del Consiglio³⁵³.

Il modello di scrutinio della Camera italiana è un sistema particolare, in cui si raggiunge, sì, l’obiettivo di controllare e orientare l’azione del governo a livello europeo, ma attraverso una complessa combinazione di strumenti e procedimenti³⁵⁴.

È anche possibile affermare che tale modalità di scrutinio si è sviluppata in risposta all’evoluzione istituzionale verificatasi all’interno dell’UE. La concentrazione di poteri (pratici) di *policy-making* nel Consiglio Europeo e l’aumento di accordi previ prima dell’inizio del processo legislativo ordinario in Europa riducono, logicamente, l’efficacia di un *mandating system* e di un sistema a scrutinio individuale di documenti e atti.

Pertanto, per la Camera divenne fondamentale partecipare in maniera sempre più profonda alla definizione della politica nazionale all’interno del Consiglio Europeo – preferibilmente nello stadio pre-legislativo. Solo in questo modo è infatti possibile avere davvero voce in capitolo nella costruzione delle policies in ambito europeo³⁵⁵.

³⁵³ Esposito A., *European Affairs within the Chamber of Deputies*, in Lupo N., Manzella A., *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2017, p. 101.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 101.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 101.

Proseguendo, lo scrutinio nella fase ascendente si basa su una serie di procedimenti e obblighi imposti al governo dall'ordinamento italiano e dai Trattati europei, sempre a favore di una maggiore e più qualitativa partecipazione del Parlamento, come precedentemente detto.

Il primo di essi consiste nel dovere attribuito al governo di trasmettere documenti (art. 6.1, Legge n. 234/2012) e fornire informazioni, accompagnate da *assessments* (art. 6.4, Legge n. 234/2012), alle camere.

Tale obbligo serve a fornire sussidi alle camere nella selezione di documenti europei da scrutinare e nella comprensione di tutte le questioni legali e sostanziali in gioco (compresa la corrispondenza tra le previsioni del progetto legislativo e la legislazione domestica), oltre a favorire un minimo di omogeneità tra le posizioni del Parlamento e del governo negli ambiti dell'EWS e del dialogo politico.

Il secondo consiste invece nella partecipazione alle riunioni (art. 6.2, Legge n. 234/2012). Il governo ha l'obbligo di inoltrare al Parlamento tutte le manifestazioni e contributi che invia alle istituzioni europee nell'ambito delle riunioni (formali o informali).

È quindi fondamentale che il Parlamento abbia piena conoscenza delle posizioni decise dal governo nella fase pre-legislativa, soprattutto per agire in maniera minimamente efficace. Purtroppo, tale obbligo non viene compiuto in modo soddisfacente e, in diversi casi, il Parlamento ha finito con l'essere informato sulle manifestazioni del governo solamente dopo che queste fossero pubblicate dal governo stesso o dalla Commissione.

Il terzo obbligo è rappresentato dalla partecipazione al Consiglio Europeo e al Consiglio (art. 4.1, Legge n. 234/2012). Il governo deve informare le camere sulle posizioni che intende assumere negli incontri del Consiglio europeo, oltre a informare i comitati competenti prima delle

riunioni del Consiglio (su loro richiesta) e dopo de riunioni del Consiglio e del Consiglio Europeo, entro un termine massimo di 15 giorni.

In pratica, tali determinazioni sono state applicate *in toto* per quanto riguarda il Consiglio Europeo e quasi mai per quanto concerne il Consiglio³⁵⁶. Infatti, dal novembre del 2011, il Presidente del Consiglio informa il plenario di ciascuna camera prima di ciascun incontro del Consiglio Europeo, in modo che le camere possano dibattere e votare una risoluzione determinando la posizione parlamentare riguardo ai temi che saranno discussi nel Consiglio Europeo.

La partecipazione italiana nel Consiglio Europeo, pertanto, affonda le proprie radici in un'armonica e coordinata relazione tra Parlamento e governo, e tale relazione dimostra il riconoscimento generale, tra i partiti politici italiani e i parlamentari, del valore crescente del Consiglio Europeo nella costruzione e nell'impulso delle *policies* europee³⁵⁷.

Il quarto obbligo è il dovere d'informazione e consultazione nell'ambito degli affari economici e finanziari (art.4.4, Legge 234/2012). Il quinto è un dovere analogo, ma nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e da Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC). Tali argomenti non sono rilevanti ai fini di questo Lavoro, ragion per cui non verranno discussi a fondo.

Il sesto e ultimo è lo scrutinio diretto ai rappresentanti delle istituzioni europee (art. 127-ter, Regolamento della Camera). Esso prevede che le commissioni "possono invitare membri del Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni e all'attività delle istituzioni dell'Unione europea" (art. 127-ter, 1). Non solo: le commissioni

³⁵⁶ Esposito A., *op. cit.*, p. 103.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 103.

possono anche invitare i “componenti della Commissione europea a fornire informazioni in ordine alle politiche dell’Unione europea su materie di loro competenza” (Art. 127-ter, 2).

In Italia, i procedimenti usati dalla Camera e dal Senato nelle due fasi diverge in maniera considerevole e ciò si riflette anche nel livello di partecipazione effettiva in Europa – sia in semplici manifestazioni, sia nell’invio di pareri motivati nell’ambito dell’EWS.

Nella Camera dei Deputati, il procedimento per la partecipazione all’EWS fu stabilito attraverso due opinioni espresse dal Comitato per la Legislazione. Secondo queste due opinioni, la Commissione Politiche dell’UE gode della competenza per promuovere il controllo della sussidiarietà. Ad essa spetta l’emissione di un documento che contenga il parere motivato o la decisione positiva circa la conformità del progetto di atto legislativo con il principio di sussidiarietà entro un termine di 40 giorni. Tale scadenza esiste per permettere, eventualmente, la richiesta di sottomissione della decisione al plenario della Camera.

Il Presidente della Camera trasmette al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Commissione il parere motivato espresso dalla Commissione Politiche dell’UE o dal Plenario. Su richiesta della Commissione, può essere persino inviata la decisione positiva di conformità – e fino ad ora la Camera ne ha sempre richiesto l’invio³⁵⁸.

Il fatto che sia la Commissione Politiche dell’UE, piuttosto che le singole commissioni settoriali, a valutare ciò, è una scelta di natura pragmatica che tiene conto, principalmente, dell’eccessivo lavoro di queste ultime e che è dunque finalizzata perlopiù a garantire un’analisi più celere.

³⁵⁸ Esposito A., *op. cit.*, p. 131.

Dal Trattato di Lisbona, la Commissione Politiche dell'UE della Camera a sviluppato una prassi per condurre il controllo della sussidiarietà.

In primo luogo, la Commissione non controlla in maniera sistematica tutti i progetti di legge trasmessi sulla base del Protocollo n. 2, ma solamente quelli per i quali si renda necessaria un'analisi più profonda.

A tal fine, la Commissione si basa sui suoi *reports* del governo, su comunicazioni esposte da altri parlamenti nazionali nell'ambito della cooperazione interparlamentare e sugli *assessments* eseguiti dai funzionari della Camera.

Nella penultima legislatura (Legislatura XVI, de 2008 a 2013), la Commissione ha eseguito il controllo di venti progetti legislativi, esternando quattro pareri motivati e 14 manifestazioni positive. Nell'ultima legislatura (Legislatura XVII, che ha avuto inizio nel 2013, con dati atualizzati fino al 31 dicembre 2016), la Commissione ha effettuato il controllo di tre progetti legislativi e ha espresso tre manifestazioni positive³⁵⁹. Tutto ciò dimostra che il controllo di sussidiarietà nell'ambito dell'EWS non rappresenta una priorità per la Camera, che preferisce concentrarsi nello scrutinio al governo e nel dialogo politico.

In secondo luogo, la Commissione, quando promuove il controllo di sussidiarietà, è solita fare un'analisi riguardo alla motivazione legale del progetto di atto legislativo. Frequentemente la Camera si manifesta sostenendo che il progetto di legge ha una base giuridica non corretta od oltrepassa la finalità e l'obiettivo della corretta base giuridica.

Inoltre, la Commissione ha deciso che una violazione alla proporzionalità non sarebbe in grado di giustificare l'adozione di un parere

³⁵⁹ Esposito A., *op. cit.*, p. 111.

motivato³⁶⁰. Questo perché si è inteso come quanto disposto dall'art. 6 del Protocollo n. 2 abbia dato origine all'EWS come un mero meccanismo per l'esclusivo controllo della sussidiarietà. In ragione di tale scelta, la Camera è solita esprimere la propria opinione circa la proporzionalità solamente negli ambiti dello scrutinio generale e del dialogo politico.

Terzo, la Commissione suole soffermarsi molto profondamente sugli *assessments* governativi che accompagnano tutti i progetti di legge. Essa, inoltre, ha l'abitudine di invitare i ministri e gli altri rappresentanti di governo alle riunioni in cui viene dibattuto il controllo di sussidiarietà³⁶¹. Tutto ciò con l'obiettivo di evitare che un parere motivato venga espresso senza il rischio d'inficiare in qualsiasi misura la posizione negoziativa dell'Italia all'interno del Consiglio.

In virtù delle questioni suddette, autori come Nicola Lupo considerano il procedimento della Camera inefficiente e esageratamente complesso, soprattutto se paragonato al procedimento del Senato, che dimostra una maggiore disinvoltura nel controllo di sussidiarietà.

Nel Senato, dopo la modifica applicata al Regolamento del Senato nel 2003, vi è stata una flessibilizzazione del procedimento, cosa che gli ha permesso di adattarsi in maniera più efficace all'analisi dei progetti legislativi proveniente dall'UE.

Infatti, la differenza più evidente tra Senato e Camera consiste nel fatto che nel primo il responsabile per il controllo di sussidiarietà è la commissione settoriale. In esso vi è una frammentazione delle competenze

³⁶⁰ Per informazioni a riguardo, consultare il documento emesso dalla Commissione degli Affari Europei nella Relazione Annuale del 2013 in materia di sussidiarietà e proporzionalità (COM(2014) 506), in http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2014&mese=11&giorno=05&idCommissione=14&numero=0004&file=indic_e_stenografico.

³⁶¹ Esposito A., *op. cit.*, p. 111.

nel gestire le questioni europee: la scelta della commissione responsabile dipenderà dal contenuto del documento che arriva dall'Europa (art. 144, Regolamento).

Lo stesso art. 29, 2-bis del Regolamento determina che "il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione sono altresì predisposti in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea", cosa che garantisce una maggior sincronia tra le diverse commissioni e una maggiore efficienza nell'analisi, il tutto avente come risultato una maggiore capacità di manifestarsi nell'ambito dell'EWS.

La commissione settoriale competente nella materia oggetto di dibattito ha a disposizione quindici giorni per inviare le proprie conclusioni alla Commissione per le Politiche dell'Unione Europea. Se tale termine non viene rispettato, la Commissione per le Politiche dell'Unione Europea può emettere una manifestazione propria.

Un'altra chiara differenza riguarda la forma attraverso la quale il Senato concepisce il controllo di sussidiarietà. Per il Senato, l'EWS non è un sistema di pura e semplice opposizione, bensì qualcosa di ben più complesso, che consente un'ampia gamma di considerazioni generali riguardo alla proposta. Proprio per questo, il controllo del principio di sussidiarietà è solamente una parte dello scrutinio promosso dal Senato nell'ambito dell'EWS – in accordo con il ragionamento già esposto in questo Lavoro, secondo il quale l'analisi della proporzionalità integra, obbligatoriamente, l'analisi della sussidiarietà³⁶².

³⁶² Capuano D. A., *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, visto su <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2011/05/28/il-senato-e-lattuazione-del-trattato-di-lisbona-tra-controllo-di-sussidiarieta-e-dialogo-politico-con-la-commissione-europea/>>. Accesso del 25 maggio 2019.

Nella lettera del 1° dicembre 2009 del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni, inoltre, si sancì non solo che ciascuna commissione sarebbe stata responsabile del controllo della proposta di legge (come stabilito dall'art. 144, Regolamento), ma che, per garantire il rispetto del termine di otto settimane del controllo di sussidiarietà, le proposte legislative sarebbero state inviate direttamente alle commissioni responsabili della materia in esame. Le scadenze interne del Senato sono inoltre molto esigue e terminano ben prima delle otto settimane, in modo da consentire, quando ritenuto necessario, l'eventuale votazione nel plenario (come sancito dall'art. 50, 3, Regolamento).

Il Senato si è servito di pareri motivati in dodici casi. In nove di essi, le opinioni della Commissione per le Politiche dell'Unione Europea e della Commissione competente coincisero³⁶³.

Il documento finale, dopo l'approvazione, è una risoluzione e può configurarsi come un parere motivato o una semplice opinione, a seconda che il Senato abbia riconosciuto una violazione al principio di sussidiarietà o meno.

Quel che si nota, a conti fatti, è che il Senato, come già detto, utilizza un'ampia nozione di sussidiarietà, che contiene in sé la stessa analisi di proporzionalità, nel senso che, per promuovere la prima, è necessario attingere a quest'ultima.

Si tratta senza dubbio dell'unica maniera di dare concretezza al controllo di sussidiarietà, come precedentemente menzionato. Oltre a ciò, questo

³⁶³ Si consideri che la Commissione per le Politiche dell'Unione Europea del Senato esercita una funzione di estremo rilievo. A essa compete la valutazione degli aspetti costituzionali dell'attività dell'UE e dei suoi organi. Inoltre, è responsabile delle relazioni con il Parlamento Europeo e con il COSAC, controlla la conformità con la legislazione europea e fa riferimento al Senato per la foggatura della Legge di Delegazione Europea e della Legge Europea, introdotte annualmente.

approach è in accordo con la natura politica del Parlamento – una camera innanzitutto politica – e dell'EWS – che, fin dalla sua introduzione a Lisbona, si sta dimostrando uno strumento con una forte essenza politica.

Nulla di tutto ciò è negativo, anzi, si tratta di una partecipazione che può apportare (e sta apportando) vigore e dinamicità alle istituzioni europee, presentandole con la fresca, intensa e legittima partecipazione politica dei Parlamenti degli Stati membri.

Naturalmente è molto difficile affermare con relativa certezza quale sia la rilevanza di una posizione politica espressa da una delle Camere del Parlamento italiano a livello europeo.

Tuttavia, forse, la questione più rilevante in questo momento sarebbe assicurarsi che i meccanismi più adeguati per un'intensa, fruttifera e celere partecipazione del Parlamento italiano nelle discussioni europee vengano garantiti.

Sarà difficile confutare con precisione algebrica il grado d'influenza delle singole opinioni espresse da essi, essendovi una miriade di opinioni espresse dai vari governi e istituzioni degli Stati membri in ambito europeo, ma abbiamo ragione di credere che la migliore (o la più radicata) opinione che è possibile venga costruita dai parlamentari italiani sarà a disposizione della Commissione, del Consiglio, del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo per l'analisi e per un'adeguata e positiva influenza nel processo di *decision-making* europeo, e già questo sarà un ottimo inizio.

Su questa riga, risulta evidente che la flessibilità e la partecipazione ad alto livello delle commissioni tematico-settoriali che si verifica nella procedura del Senato italiano sono un buon punto di partenza. E sarebbe oltremodo positivo se vi fosse anche la costruzione di una minima coordinazione politica *ex ante* tra la Camera e il Senato – e non solo

nell'ambito dell'EWS, ma anche nel dialogo politico e nello scrutinio al governo.

4.2. *Il Fenomeno della Deparlamentarizzazione*

Il processo di crescente integrazione europea – o europeizzazione – ha influenzato, già da decenni e in maniera sempre più chiara, la divisione dei poteri negli Stati membri. In primo luogo, è possibile notare come cedere progressivamente competenze all'Europa abbia avuto come risultato un rafforzamento dei governi nazionali – interlocutori privilegiati nell'Unione –, a discapito, ovviamente, dei Parlamenti nazionali, che da allora soffrono una graduale erosione delle loro funzioni tradizionali nell'ambito di un sistema democratico. Questa è la corrosione della cosiddetta divisione orizzontale del Potere.

Inoltre, la stessa divisione verticale del Potere sta faticando nel tentativo di assicurare le proprie competenze. Essendo una caratteristica tipica degli Stati in cui vige una relativa decentralizzazione e frammentazione del Potere – che si divide tra lo Stato centrale e le organizzazioni politiche subnazionali (tali come i *Länder*, le *Comunidades Autonomas*, le Regioni e le Province) –, la divisione verticale del Potere è costantemente minata dal trasferimento di competenze domestiche (o regionali) da parte dello Stato centrale all'Unione Europea.

È evidente che siano state prese misure atte a tentare di attenuare tali sopraggiunti squilibri, come i già citati meccanismi di partecipazione delle unità subnazionali tanto nel delineamento dell'opinione nazionale (dello Stato membro), quanto direttamente in quello delle politiche sovranazionali

(dell'Unione)³⁶⁴. Ciò che è stato posto in evidenza, tuttavia, è che gli stessi rimedi messi in atto finirono con l'alimentare un altro problema intrinsecamente legato a questa storia di federalismo cooperativo: il rafforzamento smisurato del potere dei governi regionali a discapito dei parlamenti, siano essi regionali o lo stesso Parlamento nazionale.

In altre parole, anche quando si è cercato di ridurre la disintegrazione della divisione verticale dei poteri, non si è ottenuto altro che un'ulteriore emarginazione del(dei) Parlamento(i), già enormemente indebolito(i) in questo secolo di crisi del parlamentarismo.

Stando così le cose, viene alla luce un problema molto concreto: l'integrazione europea sta producendo via via uno squilibrio nelle divisioni orizzontale e verticale del Potere, sempre in favore del Potere Esecutivo. E su questo punto sembra possibile affermare che il deficit democratico dell'UE finì per contaminare, in qualche forma, gli stessi regimi democratici nazionali – quantomeno in ciò che riguarda il sano e auspicabile controllo dell'Esecutivo –, aggravando il sintomo che la dottrina è solita definire *executive dominance*.

Secondo Börzel e Sprungk, esiste una letteratura crescente che analizza l'impatto dell'integrazione europea negli Stati membri. Secondo questi Autori, *“several studies have identified conditions, processes and outcomes of Europeanization pressures on domestic policies, politics and polity, thus covering all dimensions of the domestic political system (Héritier, Knill and Mingers 1996;*

³⁶⁴ Un esempio tra molti è il Comitato Europeo delle Regioni (CdR). Come suddetto, si tratta di un organo consultivo dell'UE composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale provenienti da tutti i 28 Stati membri. Attraverso il CdR essi possono scambiarsi pareri sulle norme dell'UE che incidono direttamente sulle regioni e sulle città. In pratica, il CdR offre alle città e alle regioni la possibilità di esprimere formalmente la loro opinione nel processo legislativo dell'Unione europea per assicurare che la posizione e le esigenze degli enti regionali e locali siano rispettate.

Héritier 2001; Knill 2001; Cowles, Caporaso, and Risse 2001; Börzel 2002; Featherstone and Radaelli 2003)"³⁶⁵.

Tali autori proseguono ponendo in risalto il fatto che, nella maggior parte dei lavori focalizzati sull'analisi di come l'europeizzazione abbia alterato la politica domestica *in toto* – cioè di come questa avrebbe trasformato completamente l'organizzazione delle istituzioni, dei procedimenti e delle regole associati alla democrazia parlamentare all'interno degli Stati membri –, non sia stata raggiunta una risposta positiva. Non si è riusciti a dimostrare in maniera consensuale i "*system-wide effects*" dell'Europa negli Stati membri.

Nonostante ciò, alcune questioni risultano molto chiare. Tra esse, vi è l'esistenza di un considerevole impatto dell'europeizzazione nella divisione del Potere negli Stati membri. Questo perché, in maniera molto concreta, essa ha alterato e continua ad alterare la redistribuzione dei ricorsi e delle competenze normative degli Stati membri, tanto tra i differenti rami del potere (Esecutivo e Legislativo), quanto tra i diversi livelli di governo (Unione, Stati membri ed entità subnazionali)³⁶⁶.

In tal senso, l'Europa è una struttura politica che, in un modo o nell'altro, crea tanto nuovi strumenti, quanto nuove restrizioni agli attori domestici. E in tale situazione sono i parlamenti nazionali e le regioni che devono affrontare le maggiori restrizioni e le maggiori sfide per mantenere l'equilibrio istituzionale d'altri tempi.

Risulta ripetitivo, in questo punto del lavoro, affermare nuovamente che i Trattati europei hanno fornito sempre più nuovi meccanismi di potere ai

³⁶⁵ Börzel T. A, Sprungk C., *Undermining Democratic Governance in the Member States? The Europeanization of National Decision-Making*, Freie Universität Berlin, visto su <http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel_sprungk_2003.pdf>.

Accesso del 25 giugno 2019, p. 4.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 4-5.

Parlamenti nazionali (e allo stesso Parlamento Europeo). Il Trattato di Lisbona è stato quella che ha apportato, tra tutti, maggiori benefici, stabilendo per i governi nazionali (e la stessa Unione) una serie di obblighi d'informazione e di considerazione reale allo scrutinio e all'analisi parlamentare, come già esaurientemente discusso.

Tuttavia, allo stesso tempo, anche la quantità di costrizioni e restrizioni a competenze precedentemente esercitate risultò via via crescente.

Così, ad esempio, l'esercizio delle tradizionali funzioni legislative da parte dei Parlamenti nazionali si trova ad affrontare una serie di restrizioni strutturali. Ciò è dovuto al fatto che, diversamente da quanto accade a livello nazionale, in ambito europeo l'architettura istituzionale stabilisce la partecipazione di una molteplicità di attori, organi, istituzioni e gruppi nei vari livelli di governo.

Dopo il Trattato di Lisbona, i Parlamenti nazionali iniziarono a poter agire direttamente in Europa, sempre attraverso il controllo del principio della sussidiarietà nell'ambito dell'EWS. Ad eccezione di questo caso, i Parlamenti nazionali possono contribuire attivamente alla formazione della legislazione e delle *policies* europee solamente in maniera indiretta e obliqua, vale a dire solamente per mezzo degli agenti precedentemente menzionati³⁶⁷.

Nonostante ciò, benché, ad esempio, un ministro membro del Consiglio sia obbligato dall'ordinamento nazionale a prendere in considerazione la posizione del Parlamento nazionale durante le riunioni del Consiglio, questo potrebbe risultare forse totalmente infruttifero. Ciò è dovuto al fatto che la produzione normativa dell'Unione Europea è estremamente

³⁶⁷ Börzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 7.

complessa e possiede le proprie dinamiche e specificità, oltre a non trovarsi totalmente sotto il controllo dei governi (molto meno di un unico governo).

Dunque, il trasferimento di competenze normative all'UE porta a restrizioni, quantomeno parziali, nell'esercizio delle tradizionali funzioni parlamentari in una democrazia sana. Per garantire un livello adeguato di *input legitimacy*, l'esercizio di queste funzioni diventa più costoso, macchinoso e complicato se paragonato con quanto accadeva tradizionalmente nella politica domestica³⁶⁸.

In ragione di ciò, l'uropeizzazione è responsabile, almeno parzialmente, dell'aggravamento della crisi (o dell'emarginazione) dei parlamenti in Europa, giacché inficia un aspetto essenziale della divisione orizzontale del Potere, ossia l'equità o equilibrio tra il governo e il Parlamento nel processo decisionale delle *policies*. Nelle parole di Böerzel e Sprungk:

Moreover, the new opportunities for national parliaments do also not compensate for the substantial loss of competencies, since they do not imply effective sanction mechanisms. The new powers mainly guarantee that parliaments are better informed about EU issues and can articulate their position before a legal act is decided, but represent no effective means to impose the consideration of their position. Again, this results in a stronger cooperation between executive and legislative power. On the one hand, the parliament depends on the government for having a maximal impact of national parliaments on European legislation, which can still only be achieved through the articulation of the parliament's position and its immediate transmission to the respective Council members (Laprat 1995; Maurer 2001). On the other hand, the government is now asked to actually transmit information to the parliament and to take its position into account during Council meetings³⁶⁹.

Inoltre, nel caso delle democrazie parlamentari, nelle quali la divisione del Potere è meno definita rispetto alle democrazie presidenziali, gli incentivi a un reale "conflitto" tra governo e Parlamento risultano

³⁶⁸ Böerzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 7.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 8.

ulteriormente ridotti. Ciò è percettibile anche in quei Paesi in cui il legislativo dispone di grande autonomia pratica (*i.e.*, la Germania con il suo *Bundestag*). Infatti si osserva che parlamentari che fanno parte della maggioranza assumono raramente posizioni contrarie rispetto al governo, persino qualora percepiscano un'erosione nelle tradizionali competenze del Parlamento³⁷⁰. È allo stesso modo improbabile che la maggioranza contesti le decisioni prese dal governo in Europa, soprattutto nel controllo *ex post*.

E questa non è altro che la conseguenza dell'architettura istituzionale parlamentare: essendo il governo un mero prodotto della maggioranza, è poco comune che questa stessa maggioranza che ha formato il governo stabilisca molti ostacoli o limiti alle scelte politiche dell'esecutivo – in particolare quando sono prese in ambito europeo.

In ragione di quanto detto, si consolida una prossimità via via maggiore tra governo e Parlamento, soprattutto dal momento che quest'ultimo dipende in larga misura dal suo approssimarsi al primo – tanto al fine di ricevere informazioni, quanto per far sentire la propria voce in Europa al di fuori dell'ambito dell'EWS.

Tale prossimità sempre maggiore indebolisce ancor più un altro aspetto della divisione del Potere, vale a dire la distinzione tra i diversi rami del Potere. Se tale distinzione è già relativamente meno definita in un regime parlamentare standard, diventa ancor più tenue quando il Legislativo dipende in larga misura dalla buona volontà e dalla prossimità con l'Esecutivo per esercitare in Europa in maniera efficiente alcune delle sue tradizionali prerogative.

Altro effetto percepibile dell'uropeizzazione consiste nell'indebolimento della divisione verticale del Potere, cosa ancor più

³⁷⁰ Börzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 10.

evidente nei Paesi in cui essa esiste effettivamente, ossia negli Stati federali (come Germania, Austria, Belgio e, principalmente, Spagna).

Con la cessione delle competenze all'UE, quel che si verifica è una distribuzione crescente disuguale tra il "say" e il "pay". Per quanto riguarda il primo, le regioni tendono a vedere le proprie competenze minate in maniera pressoché definitiva in favore del governo centrale, dal momento che il suo trasferimento all'Europa coincide, in ultima analisi, con il suo trasferimento a un *locus* in cui sono gli esecutivi del governo centrale e gli autori europei a controllare il processo di *decision-making*. Per quanto riguarda il secondo, spetta alle regioni l'implementazione delle decisioni già prese in ambito europeo, ossia, spettano ad esse i costi dell'implementazione normativa, che va dall'infrastruttura alla manutenzione e/o fiscalizzazione dell'applicazione normativa.

In maniera molto semplice, le regioni sono solo hanno perso il potere decisionale in ultima analisi su un determinato tema, ma l'hanno perso in favore del governo centrale, che è giustamente l'altro braccio della bilancia con il quale esse si equilibrano (o dovrebbero equilibrarsi)³⁷¹. E, come se ciò non fosse sufficiente, spetta ad esse anche il costo dell'implementazione concreta delle *policies* decise al di fuori dell'ambito regionale – che normalmente non lasciano alcun spazio di discrezionalità normativa.

Sicuramente è possibile affermare che esistono innumerevoli *fora* e metodi di accesso influenza nell'ambito del *decision-making* europeo, come la Commissione, il Parlamento Europeo, il COSAC, etc., tutti ampiamente menzionati nel presente lavoro. È difficile negare, però, che tutta questa architettura istituzionale di partecipazione informale, per quanto positiva e ben intenzionata, non sia stata capace di ristabilire lo *status quo ante*

³⁷¹ Börzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 13.

regionale, ma solamente di mitigare lievemente gli effetti dell'aumento nello squilibrio nell'ambito della separazione verticale del Potere.

In tal modo, pur considerando che la cessione delle competenze danneggia tanto le competenze dello Stato centrale, quanto quelle dell'entità subnazionale nella relazione con l'Unione Europea, quel che si osserva è che lo Stato centrale ottiene l'accesso a competenze che gli erano state sottratte dalla Costituzione nazionale per essere cedute alle regioni. Ciò perché i governi nazionali agiscono direttamente nel *decision-making* europeo attraverso la partecipazione nel Consiglio e nel Consiglio Europeo, cioè prendono decisioni in maniera diretta su argomenti che precedentemente erano di pertinenza esclusivamente subnazionale³⁷².

Pertanto, benché lo Stato centrale risulti contemporaneamente indebolito relativamente alla propria relazione con l'UE per aver dovuto cedere a quest'ultima determinate competenze, esso si rafforza in relazione alle entità subnazionali, cosa che aggrava lo squilibrio e riduce l'efficacia della separazione verticale del Potere.

Come soluzione al problema, molto si è investito nella partecipazione di qualità delle entità nazionali, sia in ambito indiretto (dialogando con il governo nazionale, che a sua volta ha potere decisionale in Europa), sia in ambito diretto (dialogando in maniera diretta con le istituzioni e gli organi europei). Tale partecipazione, infatti, ha compensato relativamente la perdita di competenze causata dal processo di europeizzazione³⁷³.

Ma la grande questione è che, per risolvere il problema primario della distribuzione disuguale di "say" e "pay", la compensazione attraverso la partecipazione ha aggravato un altro problema: l'*executive dominance*³⁷⁴.

³⁷² Börzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 13.

³⁷³ *Ibid.*, p. 13.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 14.

Ciò si deve al fatto che, in ambito subnazionale, quando il governo regionale esercita i propri poteri di co-decisione, raramente informa e consulta (in maniera protocollare) i parlamenti regionali sulle tematiche europee. In tal modo, differentemente da quanto accade nel *policy-making* nazionale, i parlamenti regionali non possiedono alcun potere formale ed effettivo nella formulazione delle *policies* europee³⁷⁵.

Così, i tentativi di ridurre gli effetti dell'europeizzazione nella separazione verticale del Potere finiscono per diluire considerevolmente la divisione orizzontale del Potere in ambito regionale. Tale indebolimento ed erosione delle competenze dei parlamenti regionali³⁷⁶ ha rafforzato la tendenza alla deparlamentarizzazione a livello nazionale³⁷⁷.

4.3. Procedimento di fronte alla Commissione: l'EWS nell'ottica del Parlamento Italiano

Quando si parla delle relazioni del Parlamento italiano con le istituzioni europee nel post-Lisbona, è necessario tener presente sin dal principio che, per questo, il dialogo politico e l'EWS non sono strumenti totalmente autonomi e indipendenti, bensì esercitano una funzione complementare³⁷⁸.

³⁷⁵ Börzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 14.

³⁷⁶ Ciò è percepibile nel caso della Germania, in cui i *Landtage* vengono emarginati sempre più nella costruzione delle *policies*. I *Länder*, in sé, sono riusciti a compensare la perdita di competenze attraverso un'intensa e fruttifera partecipazione, sia attraverso il *Bundesrat* e alcune decisioni di *Karlsruhe*, sia attraverso una crescente approssimazione al governo tedesco. Tale partecipazione, tuttavia, è di natura governativa e perciò rafforzativa dell'*executive dominance*. Quel che si nota è che i *Landtage* praticamente non esercitano alcuna funzione nel *decision-making* europeo, visto che le loro competenze si riassumono alla ricezione di alcune informazioni e a una sorte di scrutinio *ex post* quasi protocollare delle attività governative.

³⁷⁷ Börzel T. A, Sprungk C., *op. cit.*, p. 14.

³⁷⁸ Lupo N., *Procedures vis-à-vis the Commission: Subsidiarity Scrutiny as a Way to 'Reconnect' EU Democracy*, in Lupo N., Manzella A., *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2017, p. 163.

Nel caso dell'Italia, grazie alla particolarità del bicameralismo simmetrico, la Camera e il Senato si relazionano e si vincolano al governo attraverso un rapporto di fiducia. In tal senso, entrambe le case posseggono gli stessi attributi per quanto concerne, tra le altre cose, lo scrutinio del governo italiano nelle discussioni e nelle scelte politiche che avvengono a livello europeo.

Inoltre, Senato e Camera tendono da sempre a mostrare la tendenza a non esprimere una posizione completamente indipendente o svincolata da quella già manifestata dal governo in ambito europeo. Ciò non significa che non si verificano manifestazioni discrepanti. Al contrario, nel sistema italiano è difficile negare l'esistenza di una lieve tensione tra il governo e la maggioranza parlamentare in alcuni (non rari) momenti³⁷⁹, il che finisce col portare il Parlamento a divergere pubblicamente dalla linea di governo.

Tuttavia, anche in questi casi, entrambe le camere non si manifestano in maniera totalmente divergente. Lo fanno in maniera tenue, con l'obiettivo d'influire, in un modo o nell'altro, sull'orientamento dell'azione di governo nell'UE – questo perché si tende a privilegiare la ricerca di un'uniformità d'espressione tra le istituzioni italiane a livello europeo³⁸⁰.

Proseguendo, con il Trattato di Lisbona, come su menzionato, le regole di procedimento delle due camere passarono a divergere in una serie di questioni, cose che, a lungo andare, finì col generare risultati molto distinti.

Nella Camera, lo scrutinio del rispetto al principio della proporzionalità e della sostanza della proposta normativa è di competenza delle

³⁷⁹ Su questo tema, con analisi molto pertinenti riguardo al funzionamento pratico del parlamentarismo italiano, con *insights* sulla sana dinamica conflittuale tra governo e Parlamento, vedasi Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

³⁸⁰ Lupo N., *Procedures vis-à-vis the Commission: Subsidiarity Scrutiny as a Way to 'Reconnect' EU Democracy*, in Lupo N., Manzella A., *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2017, p. 163.

commissioni settoriali, che possono ricevere un'opinione della Commissione Politiche dell'Unione Europea.

Già per quanto concerne l'EWS, è la stessa Commissione Politiche dell'Unione Europea la grande responsabile dello scrutinio e dell'analisi delle proposte normative. Spetta ad essa la prerogativa di pubblicare un'analisi sulla struttura della proposta di atto normativo in relazione al principio di sussidiarietà. Qualora questa risulti positiva, suddetta Commissione possiede la facoltà d'inviare un'opinione alle istituzioni europee nell'ambito del dialogo politico, dipendendo dall'approvazione di un documento da parte della commissione settoriale; qualora risulti negativo, d'altra parte, spetta comunque ad essa l'invio del parere motivato alla Commissione europea.

Di fronte a un sistema così inutilmente complesso, che dipende da una quasi perfetta coordinazione e armonia tra le varie commissioni della Camera, non sorprende la differenza che è possibile osservare, empiricamente, tra le partecipazioni del Senato e della Camera nel *policy-making* europeo.

È evidente come nel Senato vi sia un sistema più flessibile e capace di gestire l'ingente quantità e qualità della produzione normativa europea. Ivi si ha quasi una completa intersezione tra l'EWS e il dialogo politico. Su questa linea, le relazioni tra Senato e governo, e tra Senato e istituzioni europee, si verificano, simultaneamente e volutamente, tanto nella Commissione Politiche dell'UE, quanto nelle commissioni settoriali.

Come precedentemente menzionato, solitamente la Commissione Politiche dell'UE manifesta la sua opinione in uno stadio iniziale. E se la commissione settoriale non si esprime entro il termine di quindici giorni a partire dalla manifestazione della Commissione Politiche dell'UE,

quest'ultima può, attraverso una risoluzione votata nuovamente, inviare direttamente la propria opinione alle istituzioni europee e al governo.

Il procedimento adottato in Senato fa trasparire la forma in cui tale istituzione vede la partecipazione nella costruzione della policy-making dell'Unione: l'EWS, il dialogo politico e il tradizionale scrutinio parlamentare del governo sono sub-divisioni di uno stesso sistema, ossia, del sistema di partecipazione e costruzione di politiche buone e legittime in ambito europeo e, pertanto, sono dipendenti e intrecciati tra loro³⁸¹.

In ragione di quest'ottica distinta, mentre nella Camera la selezione dei progetti di legge per i quali iniziare l'EWS è di competenza esclusiva della Commissione Politiche dell'UE, nel Senato i progetti vengono inviati simultaneamente alla commissione settoriale responsabile e alla Commissione Politiche dell'UE (che, come già detto, può sostituirsi alla prima in caso d'inattività dopo quindici giorni).

A causa della centralizzazione che si verifica nella Camera, si decise di non scrutinare tutti i progetti legislativi europei. In tal senso, si attribuì alla Commissione Politiche dell'EU una sorta di potere monopolistico di decisione su quali progetti legislativi europei dovessero essere sottoposti o meno a scrutinio.

Pertanto, quel che si nota è che mentre la Camera ha scelto un sistema di fortissima centralizzazione, all'interno del Senato è stato costruito un procedimento di scrutinio frammentato, con *focus* ambivalente sia nella Commissione Politiche dell'UE, sia nella commissione settoriale più adatta a dibattere il contenuto sostanziale della materia. Nelle parole di Nicola

³⁸¹ Riguardo alle differenze nel procedimento del Senato e di come esse creano un sistema più propizio alla partecipazione costante e positiva in ambito europeo, vedasi Baraggia A., *Bicameralism and Interparliamentary Cooperation*, in Fasone C., Lupo N., *Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, Hart, Oxford, UK, 2016.

Lupo, “the one preferred by the Senate could be better qualified as a ‘mixed model’, with the dominance of the Committee on EU Policies”³⁸².

Nella logica della Camera, l’obiettivo era garantire una netta separazione tra lo scrutinio nell’ambito della proporzionalità e del contenuto (di competenza della commissione settoriale) e lo scrutinio riguardante la sussidiarietà o forma (di competenza della Commissione Politiche dell’UE).

La Camera promuove i due tipi di scrutinio, ma per mezzo di due organi totalmente distinti al suo interno, come se si trattasse di analisi assolutamente autonome tra loro.

Sarebbe una buona (e raccomandabile) idea, logicamente, supponendo che fosse possibile separare l’analisi di sussidiarietà dall’analisi di proporzionalità.

Non è solo inutile promuovere l’analisi di sussidiarietà senza tenere in conto i criteri di adeguatezza, necessità e proporzionalità *stricto sensu*, ma si sa anche che i parlamentari possiedono una tendenza naturale e incosciente a esprimere un giudizio positivo sulla sussidiarietà (o anche indipendentemente da essa), se concordano in linea generale con il contenuto o la sostanza del progetto legislativo. In senso opposto e complementare, vi è anche l’inevitabile tendenza a considerare che il principio della sussidiarietà sia stato violato ogniqualvolta il contenuto del progetto risulti sgradevole dal punto di vista politico³⁸³.

In conclusione, è evidente che l’architettura procedimentale costruita nel Senato abbia contribuito enormemente ad esplicitare il suo alto livello di

³⁸² Lupo N., *Procedures vis-à-vis the Commission: Subsidiarity Scrutiny as a Way to ‘Reconnect’ EU Democracy*, in Lupo N., Manzella A., *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, UK, 2017, p. 168.

³⁸³ *Ibid.*, p. 168.

partecipazione – quantitativamente e qualitativamente – alle riunioni decisionali d’Europa³⁸⁴.

Non si vuole affermare che il procedimento all’interno del Senato sia perfetto, al contrario. I problemi esistono e devono essere affrontati, come il rischio di manifestazioni conflittuali tra le differenti commissioni, che genererebbero, alla fine, la stesura di un documento contenente diverse posizioni discordanti e mescolate tra loro, da inviare all’Europa e al governo³⁸⁵. Tale problema potrebbe essere ovviato con qualcosa che è già previsto nelle regole di procedimento, vale a dire con la partecipazione eventuale del plenario del Senato.

Ma non si può negare anche che si tratti di un sistema dotato di un’efficienza invidiabile e che molto si avvicina allo spirito di Lisbona. C’è da migliorare, senza dubbio, ma è difficile negare che sia quella la direzione giusta.

Altra questione rilevante è costituita dal modo in cui il Parlamento italiano vede la cooperazione interparlamentare nell’ambito dell’EWS.

In questo caso, Camera e Senato sono sufficientemente omogenei nel vedere l’EWS (e lo stesso dialogo politico) in maniera individualista. La cooperazione interparlamentare e il dialogo con le istituzioni europee vengono lodati ed elogiati, diversamente dal cosiddetto controllo

³⁸⁴ Infatti, alla fine del 2016, si ebbero 11 pareri motivati espressi dal Senato, *versus* 4 della Camera. Inoltre, il Senato ha già approvato più di 400 risoluzioni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mentre la Camera è arrivata ad appena 100 documenti.

³⁸⁵ Esempi di questo tipo di situazione spiacevole sono visibili nella Direttiva sui prodotti derivati dal tabacco, in cui, dopo la partecipazione di tre commissioni, si arrivò alla stesura di un documento finale contenente una posizione favorevole e due posizioni critiche allo stesso tempo. Per un ulteriore approfondimento, vedasi Lupo N., *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate*, oltre a Goldoni M., Cornell A. J., *The Trajectory of the Early Warning System*, in Goldoni M., Cornell A. J., (eds.) *The National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart, Oxford, UK, 2017.

“collettivo” della sussidiarietà, ossia, una sorta di promozione e coordinazione delle manifestazioni dei Parlamenti nazionali per assurgere al cartellino giallo o rosso.

Nell’ottica del Senato, il ridotto numero di cartellini attivati fino ad ora non è qualcosa di negativo, ma dimostra soltanto, in una chiave di lettura individualista, che i Parlamenti nazionali possiedono interessi politici eterogenei e distinte priorità (quando scelgono quali progetti scrutinare), oltre ad adoperare criteri assolutamente diversi per la verifica della violazione – o meno – del principio della sussidiarietà³⁸⁶.

Proprio per questo, non si concepisce come necessaria o fondamentale la cooperazione collettiva volta ad attingere la soglia dell’EWS, anzi, al contrario, il Senato vede tale miriade multiforme di opinioni come un valore aggiunto che porta la Commissione a prendere contatto con una serie di opinioni e pareri motivati differenti, cosa che le fornisce senza alcun dubbio un *input* più ricco.

Non si vuole qui affermare che il dialogo politico attraverso la nota Procedura Barroso sia perfetto o infallibile e che non vi sia nulla da migliorare. Al contrario, i problemi sono numerosi e la questione della rappresentazione è un *vulnus* importante che va affrontato il più presto possibile, anche per evitare il giustificato grado di scetticismo che si sta formando nell’opinione pubblica degli Stati membri.

Ma nulla di ciò impedisce il riconoscimento di cammini positivi, come il dialogo politico e l’adeguato uso dell’EWS, e di procedimenti empiricamente efficaci di partecipazione, come quello del Senato italiano.

La soluzione ai problemi di rappresentatività non è semplice, ma, per superare alcuni dei numerosi ostacoli presenti, il cammino più razionale

³⁸⁶ AS, XVII legislatura, doc. XVIII.

(almeno tra quelli che non implicano cambiamenti bruschi e radicali, per non dire utopici) è percorrere la strada che si dimostra più efficace, vale a dire apprendere che le *good practices* esistono, adoperarle e proseguire a partire da qui.

CONCLUSIONI

Il Trattato di Lisbona (2009) fu il Trattato più ambizioso siglato in Europa dall'epoca del Trattato di Maastricht (1992). Dopo il fallimento del *referendum* del Trattato Costituzionale (2004) in Francia e Paesi Bassi, la costruzione dell'Europa sembrò aver sofferto un duro colpo e si venne a trovare in una situazione di *impasse*: come andare avanti?

L'*impasse*, tuttavia, non durò a lungo, giacché il Presidente della Commissione Europea, il portoghese Manuel Durão Barroso, istituì coraggiosamente l'informale *Barroso Initiative* (2006), al fine di tentare di ampliare, almeno consuetudinariamente, l'apertura politica e la *accountability* democratica all'interno dell'Unione.

Nell'ambito di tale procedimento flessibile, la Commissione si arrogò l'impegno di portare avanti il complesso ed estenuante incarico di comunicare direttamente con tutti i Parlamenti nazionali d'Europa, ricevendone il *feedback* e motivando loro le proprie scelte di *policies*. Tutto ciò al fine di avvicinare un po' di più, nei limiti del possibile, la burocratica Europa ai propri cittadini.

Purtroppo, però, la reazione all'insuccesso del Trattato Costituzionale, come si è visto, non si concluse lì. Dopo lunghe discussioni, fu firmato il Trattato di Lisbona, e i Parlamenti d'Europa – tanto il Parlamento Europeo, quanto i Parlamenti nazionali – furono considerati, in quell'occasione, i grandi vincitori. Il Parlamento Europeo, come suddetto, divenne co-legislatore al fianco del Consiglio nella grande maggioranza delle materie di legge e ampliò enormemente il raggio delle proprie prerogative di scrutinio e informazione.

Si tentò addirittura, senza successo – come si è visto nel 2019 –, un avvicinamento dei sistemi di governo parlamentari degli Stati membri. In

tal senso, il Presidente della Commissione da eleggere sarebbe stato il candidato principale del partito vincitore delle elezioni al Parlamento Europeo – il già menzionato *Spitzenkandidaten*. Ci sarebbe stata una simmetria più netta tra la Commissione e i governi nazionali, se tali riforme si fossero concretizzate, dal momento che si sarebbe formata tra questi, almeno in linea generale, una relazione che avrebbe compreso la formazione del governo (*a priori*) e la fiducia (*a posteriori*) – esattamente come accade nelle democrazie parlamentari nazionali.

Eppure il Trattato di Lisbona andò oltre: il tentativo di democraticizzare l'Unione e garantirle maggior legittimità democratica risultò nella concessione di poteri ai Parlamenti nazionali, che divennero dunque i “custodi” del principio di sussidiarietà. Uno strumento chiamato *Early Warning System* fu creato proprio per consentirgli un controllo efficace del rispetto, da parte della Commissione e delle altre istituzioni europee, delle competenze degli Stati membri – finanche delle stesse entità subnazionali.

La grande questione affrontata nel presente Lavoro consiste nel valutare se tutto ciò fu sufficiente a sanare lo storico problema del deficit democratico nell'UE, che tradizionalmente consisteva solamente nell' *input legitimacy* e che, a partire dalla crisi del 2008, iniziò a interessare anche, in parte, l'*output legitimacy*. E, se non fu sufficiente, fu almeno positivo, ossia, implementò la reale rappresentazione politica in Europa? E come l'Italia, attraverso il proprio Parlamento, si sta servendo di tale strumento?

In questo Lavoro si è osservato come i Parlamenti nazionali si siano serviti e si servano tuttora intensamente dell'EWS, benché vi sia un'enorme disparità tra quelli che inviano un maggior numero di pareri motivati alla Commissione e quelli che ne inviano meno. La differenza è percettibile anche all'interno di uno stesso Paese: nella maggior parte degli Stati – e

l'Italia non è differente – si è verificata e si continua a verificare una partecipazione più consistente della Camera Alta piuttosto che Camera Bassa. Le spiegazioni sono molteplici, e la maggior parte di esse, in Europa, sono legate direttamente o indirettamente alla relativa minor importanza del Senato sui temi nazionali, cosa che finisce per incentivarlo a ricercare un maggior protagonismo in ambito sopranazionale. Nel caso italiano, in cui vige un particolare bicameralismo simmetrico, tale disparità si verifica, come analizzato, a causa delle considerevoli differenze nei procedimenti condotti dalla Camera dei Deputati e dal Senato nell'analisi e nella manifestazione degli atti normativi europei.

Tuttavia, più che una partecipazione segnata dalla quantità di pareri motivati espressi, quel che si è notato è che, in quasi dieci anni di partecipazione parlamentare nell'EWS, vi è stato un graduale aumento della qualità delle manifestazioni.

I Parlamenti nazionali hanno avuto e continuano ad avere grandi incentivi nello scambio di buone pratiche, buone metodologie e buoni procedimenti. Infatti, nell'ambito delle organizzazioni sopranazionali volte alla coordinazione, al dialogo e alla cooperazione interparlamentari (come, ad esempio, il COSAC), i Parlamenti nazionali (e addirittura le singole commissioni al suo interno) hanno mantenuto un dialogo e una interrelazione ricchissima, divenuta sempre più intensa e proficua.

È evidente – ed è stato ampiamente dimostrato in questo Lavoro – che la stragrande maggioranza dei Parlamenti vede l'EWS come uno strumento individuale, che in alcun modo deve diventare un mezzo per manifestazioni collettive pianificate.

Ma non è di ciò che si tratta: quel che si sta affermando è che tale scambio di buone pratiche e procedimenti e codesto dialogo progressivamente più intenso hanno contribuito al lavoro interno di ciascun Parlamento.

Essi infatti dispongono di una sempre maggiore preparazione tecnica per promuovere uno scrutinio di qualità dei progetti normativi europei – nonché di selezionare i più rilevanti tra le centinaia che arrivano loro mensilmente –, oltre a riuscire ad anticipare alcuni argomenti di dibattito e a non perdere il termine di otto settimane stabilito dall'ordinamento europeo.

E anche al di fuori dell'ambito dell'EWS, la maggior parte dei Parlamenti ha sentito il bisogno di manifestarsi nel giudizio di proporzionalità puro, attraverso il dialogo interistituzionale della *Barroso Initiative*. Ormai è diventata una sana pratica manifestarsi e vedere i propri interrogativi analizzati e risolti da parte della Commissione in tempi utili.

Nel caso italiano, il Senato si è rivelato un buon esempio di procedimento efficiente, manifestandosi tanto in virtù dell'EWS, quanto attraverso il dialogo politico, operando uno scrutinio approfondito (da parte delle commissioni tematiche) di temi rilevanti pre-selezionati.

Sussiste ancora tutta una serie di problematiche, e le più gravi sono state ampiamente discusse in questo Lavoro. Una di esse è rappresentata dal fatto che l'EWS non possiede un "cartellino rosso", ossia, un potere di veto al procedimento legislativo. Un'altra consiste nell'estesa zona grigia tra la sussidiarietà e la proporzionalità, che, purtroppo, nella pratica dei parlamenti nazionali ha visto prevalere la tesi secondo la quale l'analisi della sussidiarietà dipende da un'analisi preliminare della proporzionalità – sfortunatamente, però, non è questa l'opinione della Commissione.

Vi è un grande problema legato all'integrazione europea, che sta via via indebolendo i Parlamenti, sottraendo loro competenze e prerogative tradizionali, e rafforzando al contempo i governi nazionali, che, in fin dei conti, risultano essere i veri responsabili delle decisioni di rilievo prese in ambito europeo.

La crisi del 2008 fu risolta quasi interamente attraverso il metodo intergovernativo, che molte volte ignorò l'esistenza stessa di luoghi di discussione istituzionali e approvò, al di fuori dell'architettura dell'Unione Europea, trattati aggiuntivi da essere approvati successivamente in Europa. È possibile affermare, come sostenuto dai loro difensori, che tali misure furono necessarie, e che in quel momento ci si trovava davanti a un problema grave, forse al pari di quello del 1929.

Vero è che, senza la minima difficoltà, si capovolse il sistema costituzionale europeo, furono ignorate le istituzioni e i sistemi deputati a prendere decisioni e furono approvate tutte le norme che i governi nazionali considerarono rilevanti. L'Europa non era mai sembrata tanto una semplice organizzazione internazionale *standard* quanto nel periodo più oscuro della crisi.

E tutta questa preponderanza dei governi, che divenne ancor più evidente tra il 2008 e il 2016, risulta ancora visibile. Come discusso, è noto che oggi si sta assistendo a una crisi dei parlamenti (o dei parlamentarismi), ma è possibile allo stesso tempo percepire che l'integrazione, per la forma in cui è stata delineata, stia apportando un indebolimento e un'emarginazione via via maggiori dei Parlamenti, che si vedono progressivamente e considerevolmente privati di proprie funzioni e prerogative fondamentali.

L'EWS (o, per meglio dire, il Trattato di Lisbona) è riuscito a guarire questo *vulnus*? La risposta, che probabilmente non incontrerebbe alcuna obiezione, è negativa.

Allo stesso tempo, però, quando ci si trova davanti al secondo quesito, cioè se in qualche modo tale strumento sia stato capace di apportare un miglioramento nella rappresentanza democratica in Europa, la risposta dev'essere necessariamente positiva.

E, dato il livello di distorsioni che sussistono all'interno dell'Unione, sarebbe illusorio credere che sarebbe sufficiente un cambiamento per correggere decenni di deficit democratico. Se una questione semplice come l'assenza di potere d'iniziativa di legge al Parlamento Europeo non è ancora stata affrontata, non si può almeno cominciare a superare i complessi problemi sistemici, come il sistema elettorale europeo, i partiti politici europei che assomigliano a conglomerati di partiti e l'inesistenza di un *demos* europeo.

L'EWS potrebbe migliorare e potrebbe incorporare molti dei suggerimenti che vengono proposti dalla dottrina specializzata, come il già menzionato "cartellino verde", che finirebbe non solo per dare più rilievo al meccanismo, ma, anche per questo, per stimolare ancor di più la partecipazione dei Parlamenti nazionali. Di fatto, l'EWS potrebbe dare una porzione ancora maggiore di contributo, funzionando in maniera ottimale come metodo di partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali negli affari dell'Unione – e non solamente come metodo per portare un po' d'aria fresca e legittimità democratica ai piani alti, ma anche per garantire la sana divisione verticale del Potere, con i Parlamenti nazionali che custodiscono le competenze nazionali.

Per tutto ciò, bisogna apprendere dagli errori e dalle inefficienze del procedimento, e bisogna anche rafforzare l'EWS e la partecipazione parlamentare, sia prolungando il termine per l'invio del parere motivato, sia dandogli maggior rilievo (una capacità di veto e, forse, una soglia più bassa per l'attivazione dei cartellini giallo e arancione). Tale meccanismo va necessariamente migliorato, avendone evidenziate le limitazioni inerenti. Finché l'Europa non avrà un Parlamento Europeo effettivamente funzionale e capace di esercitare, almeno in modo considerevole, le classiche funzioni di un Parlamento (come, si ripete, la semplice funzione di proporre progetti di legge), è ingenuo credere che implementare la partecipazione dei Parlamenti nazionali, persino concedendo loro il potere di veto su determinati argomenti, potrebbe rivoluzionare realmente il sistema.

In politica non esistono vittorie complete, né soluzioni facili. Ma ci sono vittorie possibili e soluzioni che gradualmente orientano un'organizzazione nella direzione corretta. L'EWS, al contrario di ciò che credevano gli studiosi più scettici, ne è un chiaro esempio. Non è stato capace di rivoltare completamente il concetto di Europa, ma sicuramente le ha fornito mezzi più concreti per intraprendere un nuovo cammino – chissà un nuovo vecchio cammino, come quello immaginato da Kant, Hayek e tanti altri.

L'esperienza di tale meccanismo si sta dimostrando promettente e alcune modifiche suggerite ne migliorerebbero enormemente la funzionalità. Tuttavia, per i problemi che si pone l'obiettivo di sanare, esso non è (e non potrebbe essere) sufficiente. Si tratta, ovviamente, di uno dei vari mattoni necessari per la costruzione di qualcosa di più solido e duraturo, di un ordine costituzionale che quantomeno possa avvicinarsi alla dinamicità e al

vigore di una matura democrazia nazionale. Ma continua comunque ad essere solamente uno dei tanti mattoni.

Affinché il deficit democratico europeo possa essere realmente eliminato, sarebbe necessaria maggiore audacia nell'affrontare i problemi più complessi dell'Unione Europea. Facendo ciò, è possibile che, così come nel 2004, dopo un delicato *impasse* nel bel mezzo di una situazione di crisi e di perdita della fiducia nei confronti dell'Europa – come sta avvenendo oggi – si riesca a incontrare e intraprendere un nuovo cammino.

E forse avverrà ancora una volta con un nuovo Trattato, ancor più ambizioso e, perché no, filo-parlamentare di quello di Lisbona.

BIBLIOGRAFIA

Algotino Alessandra, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3/2016;

Allegri Maria Romana, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, *federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2013, in <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23493>>;

Amato Giuliano, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3/2004, in <<http://www.costituzionalismo.it/articoli/163/>>;

Astone Francesco, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2007;

Azzariti Gaetano, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it* 3/2008, in <<http://www.costituzionalismo.it/articoli/294/>>;

Azzariti Gaetano, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2014;

Azzariti Gaetano, *Diritto e conflitti: Lezioni di diritto costituzionale*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2010;

Azzariti Gaetano, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2013;

Azzariti Gaetano, *L'eclissi del Parlamento*, *Costituzionalismo.it*, 2013, in <<http://www.costituzionalismo.it/notizie/622/>>;

Azzariti Gaetano, *Una nuova Costituzione? Preferirei di no*, in <<http://www.libertaegiustizia.it/2016/06/03/gaetano-azzariti-una-nuova-costituzione-preferirei-di-no/>>;

- Bagus Philipp, *A Tragédia do Euro*, Vide Editorial, Campinas (SP), Brasile, 2010;
- Bardi Luciano, Ignazi Piero, *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Bartolini Stefano, *The strange case of the 'European parties'*, in Erol Külahci (ed.), *Europeanisation and Party Politics*, ECPR Press, Colchester, UK, 2012;
- Benvenuti Marco, *Libertà senza liberazione: Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;
- Besselink Leonard F. M., *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Groningen, Olanda, 2007;
- Bilancia Paola (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, CEDAM, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2016;
- Bilancia Paola, D'Amico Marilisa (a cura di), *La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè Editore, Milano, 2009;
- Bilancia Paola, *L'Early Warning System nella prassi dello spazio pubblico europeo*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/09/Bilancia_convegnoprin12-13_5_2015.pdf>;
- Bin Roberto, Caretti Paolo, Pitruzzella Giovanni, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015;
- Bin Roberto, Pitruzzella Giovanni, *Diritto Costituzionale*, 16^a Edizione, G. Giappichelli, Torino, 2015;
- Bindi Federiga, *Italy and the European Union*, Brookings Institution Press, Washington, USA, 2011;
- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco, *Dicionário de Política*, Editora Universidade de Brasília, Brasília (DF), Brasile, 2007;

Bonafé Beatrice I., *Il modello europeo e gli organi parlamentari nell'esperienza internazionale*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Bonaf%C3%A8_convegnoprin12-13_5_2015.pdf>;

Bonini Monica, *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del Bilancio": Principio democratico, Meccanismo Europeo di Stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, Rivista AIC n. 4/2011, in <<https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/monica-bonini/dai-signori-dei-trattati-al-dominus-del-bilancio-principio-democratico-meccanismo-europeo-di-stabilit-e-forma-di-governo-parlamentare-nella-recente-giurisprudenza-del-bundesverfassungsgericht-tedesco>>;

Bonvicini Gianni (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014, in <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_09.pdf>;

Börzel Tanja A, Sprungk Carina, *Undermining Democratic Governance in the Member States? The Europeanization of National Decision-Making*, in Holzacker Ronald, Albaek Erik, *Democratic governance and European integration: linking societal and state processes of democracy*, 2007, in <<http://hdl.handle.net/1814/42255>>;

Bradley Anthony W., Pinelli Cesare, *Parliamentarism*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, UK, 2012;

Callejón Francisco Balaguer, *Constitución y Estado en el Contexto de la Integración Supranacional y de la Globalización*, in (a cura di) Sánchez Miguel Carbonell, Fix-Fierro Héctor, Pérez Luis Raúl González, Ríos Diego Valadés, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria:*

Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Vol. 4, Tomo 1, Editora Universidad Nacional Autónoma de México, Città del Messico, 2015;

Callejón Francisco Balaguer, *El debate constitucional en la UE ¿Hacia una Constitución de la Unión Europea?*, in Herrera Miguel A. García, *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, CEPC-UPV, Bilbao, 2006, Vol. II, pp. 15-24;

Callejón Francisco Balaguer, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione della democrazia pluralistica a livello europeo*, Intervento al Convegno “Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea”, Roma, 5 marzo 2015, Rivista Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/news/convegno-panue-26-febbraio-2015/>>;

Callejón Francisco Balaguer, *Il Modello Europeo di Integrazione e la sua Incidenza sulle Corti Costituzionali e sui Parlamenti Nazionali*, Rivista Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/05/Balaguer_concegnoprin12-13_5_2015_ita.pdf>;

Callejón Francisco Balaguer, *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, Rivista Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/05/Balaguer_concegnoprin12-13_5_2015_ita.pdf>;

Callejón Francisco Balaguer, *La contribución de Peter Häberle a la Construcción del Derecho Constitucional Europeo*, Revista de derecho constitucional europeo, n. 3/2010, in <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/260494>>;

Capuano Davide Alberto, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2011/05/28/il-senato-e>>

[attuazione-del-trattato-di-lisbona-tra-controllo-di-sussidiarieta-e-dialogo-politico-con-la-commissione-europea/](#)>;

Caretti Paolo, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Osservatorisullefonti.it, Fascicolo 3/2010, in <<https://www.osservatorisullefonti.it/archivi/archivio-saggi/411-3-paolo-caretti>>;

Cartabia Marta, Lupo Nicola, Simoncini Andrea, *Democracy and Subsidiarity in the EU: national parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013;

Cartabia Marta, Weiler Joseph H. H., *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000;

Casella Rino, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza Interparlamentare sulla Governance Economica e Finanziaria*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Casella_convegnoprin12-13_5_2015.pdf>;

Chiti Edoardo, Teixeira Pedro Gustavo, *The Constitutional Implications of the European responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Common Market Law Review*, n. 50/2013, Wolters Kluwer Law and Business, Olanda, 2013;

Chiti Mario P., *Am Deutschen Volke Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid su La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea, Roma, 21 settembre 2019, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rela/Relazioni_Seminario-BVG_21_09_09.pdf>;

Conti Gabriele, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2014, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28333>>;

Conti Gabriele, *L'elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il processo di consolidamento dei partiti politici europei*, Osservatorio Costituzionale, Luglio, 2014, in <https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Conti%20luglio%202014%20bis.pdf>>;

Corbett Richard, Jacobs Francis, Neville Darren, *The European Parliament*, 9th Edition, John Harper Publishing, London, UK, 2016;

Craig Paul, *Subsidiarity: a political and legal analysis*, 50 Journal of Common Market Studies 72, 2012;

Croce Benedetto, *Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia*, Giuffrè Editore, Milano, 2016;

Dahl Robert A., *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, Political Science Quarterly, 109, 1994;

Dahl Robert A., *Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View*, in Shapiro Ian, Hacker-Cordón Casiano (Ed.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1999;

Dahl Robert A., *Polyarchy. Participation and opposition*, Yale University Press, New Haven and London, 1971;

Dahl Robert A., *Sobre a Democracia*, Editora Universidade de Brasília, Brasília (DF), Brasile, 2001;

Dahl Robert A., *Uma Crítica do Modelo de Elite Dirigente*, Zahar Editores, Rio de Janeiro (RJ), Brasile, 1970;

Dal Canto Francesco, *Governo vs Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, Osservatoriosullefonti.it, Fascicolo n. 3/2016, in <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/1050-governo-vs-parlamento-evoluzioni-del-potere-di-normazione-al-tempo-della-crisi-economica-atti-normativi-del-governo-e-qualita-della-normazione>>;

Dani Marco, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, CEDAM, Padova, 2013;

De Búrca Grainne, *Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam*, in <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990701.html>>;

De Fiores Claudio, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012;

De Noriega Antonio Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2002;

De Souza Neto Cláudio Pereira, Sarmiento Daniel, *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2016;

De Tocqueville Alexis, *Democracy in America, Historical-critical Edition of De la démocratie en Amérique*, Liberty Fund, Indianapolis (IN), USA, 2009;

De Witte Bruno, *Community Law and National Constitutional Values*, Vol. 18 Legal Issues of Economic Integration, Issue 2, 1991, p. 1/22;

Degni Marcello, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2016, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33051>>;

Dellavalle Sergio, *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2008;

Demmig Adele Anzon, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella 'sentenza Lissabon' del Tribunale costituzionale federale tedesco*, *Giurisprudenza costituzionale*, Vol. 54, n. 6, 2009, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/ordinamentieuropei/Anzon01.pdf>;

Di Cosimo Giovanni, *Implementing EU Environmental Law in Italy*, Eleven International Publishing, L'Aja, Olanda, 2013;

Di Martino Alessandra, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, *federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2012, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=20806&content=La%2Bsentenza%2Bdel%2BBundesverfassungsgericht%2Bsul%2BMeccanismo%2BEuropeo%2Bdi%2BStabilit%C3%A0%2Be%2Bsul%2BFiscal%2BCompact%2E%2BUna%2Blettura%2Balla%2Bluce%2Bdella%2Bgiurisprudenza%2Bprecedente&content_author=Alessandra%2BDi%2BMartino>;

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (a cura di), *Direito Regulatório: Temas Polêmicos*, 2 ed., Editora Fórum, Belo Horizonte (MG), Brasile, 2004;

Dogliani Mario, *Può la Costituzione europea non essere una Costituzione in senso moderno?*, *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2013;

Eggermont Frederic, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Intersentia, Cambridge, UK, 2012;

Eichengreen Barry, *Hall of Mirrors: The Great Depression, the Great Recession and the Uses-and-Misuses of History*, Oxford University Press, USA, 2014;

Enderlein Henrik et al. (2012), *Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe*, Notre Dame Study No. 92, in <http://renesmits.eu/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012_011.pdf>;

Enderlein Henrik, Guttenberg Lucas, Spiess Jann, *Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro Area*. Notre Europe/Jacques Delor Institute Studies and Reports, settembre, in <http://www.eng.notre-europe.eu/011-16659-Blueprint-for-a-Cyclical-Shock-Insurance-in-the-euro-area.html>>;

Fabbrini Federico, Pollicini Oreste, *Constitutional identity in Italy: European integration as the fulfilment of the Constitution*, European University Institute, in <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/45605>>;

Fabbrino Sergio, *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe*, March 18, 2014, in <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2441201>;

Faraguna Pietro, Fasone Cristina, Piccirilli Giovanni (a cura di), *Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism*, The Italian Journal of Public Law, vol. 10, n. 2, 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Ferrara Gianna, *Oltre il Parlamentarismo?*, Seminario dell'AIC, I costituzionalisti e le riforme, Osservatorio Giugno 2013;

Foret François, Rittelmeyer Yann-Sven, *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, Routledge, CRP Press, London, UK, 2014;

Frosina Laura, *Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione Europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed Early*

Warning System, Nomos. Le attualità nel diritto, 2016, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/laura-frosina-il-contributo-dei-parlamenti-nazionali-al-buon-funzionamento-dellunione-europea-a-proposito-di-conferenze-interparlamentari-ed-early-warning-system/>>;

Frosini Tommaso Edoardo, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2012, in <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=241>>;

Gaja Giorgio, Adinolfi Adelina, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2014;

Geti Peter Lewis, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Geti_convegnoprin12-13_5_2015.pdf>;

Granat Katarzyna, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order*, Parliamentary Democracy in Europe, Bloomsbury, Oxford and Portland, 2017;

Grasso Giorgio, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, Rivista Nomos. Le attualità nel diritto, n. 1, 2017;

Grasso Giorgio, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento*, UTET, Torino, 2008;

Griffi Filippo Patroni, *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, Intervento al Convegno "Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive", Roma, 1 giugno 2018, federalismi.it, rivista di diritto pubblico

italiano, comparato ed europeo, 2018, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36950>>;

Grimm Dieter, *Il futuro della Costituzione*, in (a cura di) Zagrebelsky Gustavo, Portinaro Pier Paolo, Luther Jörg, *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1997;

Grimm Dieter, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/09/Grimm_convegnoprin12-13_5_2015_ita.pdf>;

Grimm Dieter, *The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World*, in Dobner Petra, Loughlin Martin (a cura di), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford (MA), USA, 2010;

Grimm Dieter, *Una Costituzione per l'Europa?*, in (a cura di) Zagrebelsky Gustavo, Portinaro Pier Paolo, Luther Jörg, *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1997;

Guastaferrò Barbara, *Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/Guastaferrò_convegnoprin12-13_5_2015.pdf>;

Guerrieri Sandro, *Un Parlamento oltre le nazioni: l'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Habermas Jürgen, *Morale, Diritto e Politica*, Einaudi, Torino, 1992;

Hayek Friedrich August von, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge, Abingdon, UK, 2012;

Hayek Friedrich August von, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press; Chicago, USA, 2011;

Hayek Friedrich August von, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, Foundation for Economic Education, reprinted from *New Commonwealth Quarterly*, V, No. 2 (September, 1939), Atlanta, USA, 2017;

Hix Simon, Høyland Bjørn, *Empowerment of the European Parliament*, *The Annual Review of Political Science*, Palo Alto (CA), USA, n. 16, 2013;

Hollanda Cristina Buarque de, *Teoria das Elites*, Zahar Editores, Rio de Janeiro (RJ), Brasile, 2011;

Innerarity Daniel, *Does Europe need a Demos to be Truly Democratic?*, LEQS Paper No. 77/2014, July 2014;

Irelli Vincenzo Cerulli, *Verso un cauto rafforzamento delle istituzioni nazionali nella nuova fase del processo di integrazione europea*, in *Convegno su "La sentenza del Bundesverfassungsgerichts sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea"*, Roma, 21 settembre 2009;

Jacobs Francis, Best Edward, *Ready for the future? The impact of enlargement on the European Parliament*, EIPA, EIPAScope 2004/3, 2004, in <http://aei.pitt.edu/5936/>;

Jančić Davor, *The Barroso Initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, *Utrecht Law Review*, 8 (1), in <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.181/>;

Joerges Christian, Dehousse Renaud, *Good governance in Europe's integrated market*, 2002, XI/2, *Collected courses of the Academy of European Law*, Oxford Scholarship Online, 2012, in <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199246083.001.0001/acprof-9780199246083>;

Kant Immanuel, *À paz perpétua*, L&PM, Porto Alegre (RS), Brasile, 2017;

Keynes John Maynard, *The Economic Consequences of Peace*, Cosimo Classics, New York, USA, 2005;

Kreppel Amie, *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2002;

Krouse Richard W., *Polyarchy & Participation: the changing democratic theory of Robert Dahl*, Palgrave Macmillan Journals, Polity, Vol. 14, No. 3, Spring, USA, 1982;

Ladrech Robert, Poguntke Thomas, Aylott Nicholas, *The Europeanisation of National Politics: a conceptual analysis*, European Journal of Political Research 46(6): 747 - 771, 2007;

Lehner Eva, *L'identità costituzionale europea tra Corti e Parlamenti*, Rivista Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Lehner_convegnoprin12-13_5_2015.pdf>;

Lenaerts Koen, *Keeping the Balance of Federalism*, 17 Fordham Int'l L.J. 846 (1993), in <<https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol17/iss4/2/>>;

Lippolis Vincenzo, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, Rivista AIC n. 2/ 2017;

Luciani Massimo, *Cittadinanza europea e rappresentanza. Introduzione*, in Panunzio S. P. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002;

Luciani Massimo, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Luci/Luciani_BVG_Trilisbona.pdf>;

Luciani Massimo, *Il Bundesverfassungsgerichts e le prospettive dell'integrazione europea*, in Convegno su "La sentenza del Bundesverfassungsgerichts sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea", Roma, 21 settembre 2009;

Luciani Massimo, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001;

Luciani Massimo, *La rappresentanza politica nell'Unione*, in AA.VV., *Per un'Europa costituzionale*, Ediesse, Roma, 2006;

Lupo Nicola, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, Amministrazione in Cammino, 2011, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2011/05/25/costituzione-europea-pareggio-di-bilancio-ed-equita-tra-le-generazioni-notazioni-sparse/>;

Lupo Nicola, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, Amministrazione in Cammino, 2014, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/29/i-parlamenti-nazionali-nell%E2%80%99unione-europea-e-il-principio-di-sussidiarieta-qualche-suggestione-per-la-camera-dei-deputati/>;

Lupo Nicola, Manzella Andrea (a cura di), *I Poteri Europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti in Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015;

Lupo Nicola, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, Rivista AIC n. 3/ 2014;

Lupo Nicola, Piccirilli Giovanni (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Parliamentary Democracy in Europe, Bloomsbury, Oxford and Portland, 2017;

Maatsch Aleksandra, *Erosion of parliamentary democracy during the European financial crisis*, Research Notes on Parliamentary Democracy 13/2016, in https://pure.mpg.de/rest/items/item_2339553_4/component/file_2339551/content;

Manzella Andrea, *80 giorni dopo*, in Convegno su “La sentenza del Bundesverfassungsgerichts sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea”, Roma, 21 settembre 2009;

Manzella Andrea, *Lo “stato” del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, Conferenza inaugurale al Corso “Nuevas tendencias del derecho parlamentario”, Universidad de Cantabria, Santander, 2009, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Manz/Manzella_Lo-Stato-del-Parlamento_20.6.09.pdf;

Manzella Andrea, Lupo Nicola (a cura di), *Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale*, G. Giappichelli, Torino, 2014;

Marquand David, *Parliament for Europe*, John Cape Ltd., London, UK, 1979;

Marsocci Paola (a cura di), *La rappresentanza politica nell’Unione europea alla prova dell’euroscetticismo*, Atti degli incontri del Progetto EUPoliS vol. I Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;

Marsocci Paola (a cura di), *Partecipazione politica transazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Atti degli incontri del Progetto EUPoliS vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;

Marsocci Paola, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, costituzionalismo.it, Le riforme in una democrazia costituzionale, Fascicolo 1, 2017, Parte II;

Marsocci Paola, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012;

Masala Pietro, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano*, Rivista AIC n. 4/2016;

Modugno Franco (a cura di), *Diritto Pubblico*, Terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017;

Morrone Andrea, *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2014, in <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=342>>;

Muzi Laura, *La tutela della democrazia tedesca di fronte al procedimento di integrazione UE: una rassegna sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in Nomos, Le attualità nel diritto, n. 3, 2013, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/03/Saggio-Muzi.Nomos3-20132.pdf>>;

Neuhold Christine, *Into the New Millenium: The Evolution of the European Parliament from Consultative Assembly to Co-legislator*, EIPA, EIPAScope 2000/1, 2000, in http://aei.pitt.edu/782/1/2000_1_1.pdf>;

Neunreither Karlheinz, *Political representation in the European Union: a common whole, various wholes, or just a hole?*, Fifth Biennial ECSA International Conference, June 1997, in <https://core.ac.uk/download/pdf/148841900.pdf>>;

Nugnes Francesca, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del parlamento europeo e del Parlamento italiano*, Amministrazione in Cammino, 2014, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2014/01/Nugnes_Governance-economia-UE-e-Parlamento.pdf;

Nugnes Francesca, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, Federalismi.it, n. 26/2016, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33054>;

Olivito Elisa, Repetto Giorgio, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, Costituzionalismo.it, Fascicolo 3/2016, in <http://www.costituzionalismo.it/articoli/583/>;

Papa Anna, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Papa_convegnoprin12-13_5_2015.pdf;

Pinelli Cesare, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, in Bonvicini Gianni (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014;

Pinelli Cesare, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, Costituzionalismo.it, Fascicolo 1/2014., in <http://www.costituzionalismo.it/articoli/470/>;

Pinelli Cesare, *Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*, in Convegno su "La sentenza del Bundesverfassungsgerichts sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea", Roma, 21 settembre 2009, in <http://www.astrid->

online.it/static/upload/protected/Pine/Pinelli_Relaz_Convegno-21_09_09.pdf>;

Pinon Stéphane, *Le déficit démocratique de l'Union européenne: mais quel déficit?*, Actes du Congrès de Rome –12 et 13 mai 2015 – Revue Nomos - Le actualità nel diritto, 2015;

Posner Richard A., *Direito, Pragmatismo e Democracia*, Editora Forense, Rio de Janeiro (RJ), Brasile, 2010;

Preda Daniela (a cura di), *Avanti Adagio: i Trattati di Roma e l'unità europea*, CEDAM, Padova, 2013;

Raffini Luca, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, in <<http://www.cires.unifi.it/CMpro-v-p-256.html>>;

Reed Anthony, Fisher David, *The Fall of Berlin*, 1st Edition, W. W. Norton & Company, New York, USA, 1993;

Ridola Paolo, *Il voto europeo del 6 e 7 Giugno: la 'sfera pubblica europea', l'integrazione multilivello e le sfide della complessità*, in *federalismi.it*, n.12/2009;

Ridola Paolo, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, AIC, 2005, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/democrazia_europa/index.html>;

Rodotà Stefano, *Vivere la democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2018;

Ruggeri Antonio, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, *federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2017, in <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=458&content=I%2Bmalati%2Bgravi%2B%28e%2Bincurabili%3F%29%2Bdegli%2BStati%2Bcostituzionali%3A%2Bi%2Bpartiti%2Bpolitici&content_auth=%3Cb%3EAntonio%2BRuggeri%3C%2Fb%3E>;

Sartori Giovanni, *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*, Editora Ática, São Paulo (SP), Brasile, 1994;

Schmidt Vivien A., *A Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*, Annual Review of Political Science, Vol. 11, 2008;

Schmidt Vivien A., *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: can the EU rebuild public trust and support for european economic integration?*, Fellowship Initiative 2014-2015 Growth, integration and structural convergence revisited, Discussion Paper 015, Settembre 2015, in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp015_en.pdf;

Schumpeter Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge London and New York, UK, 2003;

Schütze Robert, *Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis*, 33 European Law Review 709, 2008;

Scicluna Nicole, *EU Constitutionalism in Flux: is the Eurozone Crisis Precipitating in Centralisation or Diffusion?*, in European Law Journal, n. 18/2012;

Sciortino Antonella, *Governance economica europea e parlamenti nazionali*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Sciortino_convegnoprin12-13_5_2015.pdf;

Scuto Filippo, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, Nomos. Le attualità nel diritto, 2015, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Scuto_convegnoprin12-13_5_2015.pdf;

Spinelli Altiero, Rossi Ernesto, Hirschmann Ursula, *Il Manifesto di Ventotene*, 1941, in <http://novara.anpi.it/attivita/2015/manifesto%20di%20ventotene.pdf>;

Stiglitz Joseph E., *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Penguin Books, London, 2016;

Talarico Emanuele, *Vincoli europei e cessione di sovranità*, federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, 2016, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33053>;

Teasdale Anthony, *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, in <http://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper117.pdf>.

Tomuschat Christian, *The United Nations at Age Fifty: a Legal Perspective*, Brill, Leida, Olanda, 1997;

Tosato Gian Luigi, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in www.astridonline.eu;

Tostes Ana Paula B., *A supranacionalidade e a democracia: o caso europeu*, in *Contexto Internacional*, vol. 23, n. 1, jan/jun 2001, Rio de Janeiro (RJ), Brasile, 2001;

Toth Akos G., *The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty*, 29 *Common Market Law Review*, Issue 6, 1992;

Tsebelis George, *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, New York (NY), USA, 2002;

Tulli Umberto, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Mondadori, Firenze, 2017;

Vanacore Vincenzo, *La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario: in particolare, i partiti politici europei*, Amministrazione in Cammino, 2014, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/14/la-crisi-della->

[democrazia-rappresentativa-fra-ordinamento-interno-e-comunitario-in-particolare-i-partiti-politici-europei/](#)>;

Von Coudenhove-Kalergi Richard Nikolaus, *The Pan-European Manifesto*, 1923, in <<https://eufundedproeutroll.wordpress.com/2014/06/08/eu-federalization-the-pan-european-manifesto-paneuropa/>>;

Weatherhill Stephen, *Competence Creep and Competence Control*, Yearbook of European Law, Volume 23, Issue 1, 2004, p 1–55. in <<https://academic.oup.com/yel/article-abstract/23/1/1/1669172?redirectedFrom=PDF>>;

Weatherhill Stephen, *Using National Parliaments to Improve Security of the Limits of EU Action*, 28 European Law Review 909, 2003;

Weiler Joseph H., *The Transformation of Europe*, 100 Yale L.J., 1991, in <<https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol100/iss8/5>>;

Wolfgang Wessels, Udo Diedrichs, *A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: The Evolution of the European Parliament*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 006, in <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>>.

RINGRAZIAMENTI

Nei tre lunghi anni che ho trascorso a Roma, la mia gratitudine è rivolta a tanti, ma mi piacerebbe ringraziare qualcuno in particolare.

I miei *tutores*, per l'infinita gentilezza, per la disponibilità costante e per i suggerimenti continui;

aos meus amigos latino-americanos do Doutorado, que preencheram o meu tempo na Academia com alegria e leveza quando elas me faltaram;

aos meus pais, que mesmo estando do outro lado do Atlântico me cobriram de amor e carinho por todos esses anos, e que mesmo às custas de muito sofrimento se desdoblaram para transformar a distância física em um mero detalhe;

ao meu avô Adelman, que sonhava que um dia eu teria me aventurado a seguir meus estudos fora do Brasil e que através do exemplo e das doces memórias em mim impressas acabou por construir muito do que hoje sou;

e à Erika, que iluminou e coloriu cada um dos dias que passou ao meu lado, que me deu convicção e força para seguir em frente nos vários momentos em que achei que não conseguiria fazê-lo, e que foi, incontáveis vezes, minha principal interlocutora e a solitária entusiasta desta Tese.

A tutti voi il mio sincero "muito obrigado".