

quaderni IAI

ISSN 0075-1448

Il Parlamento europeo per la nuova Unione

a cura di Gianni Bonvicini



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI

Il Parlamento europeo per la nuova Unione

a cura di Gianni Bonvicini



Edizioni Nuova Cultura

Questa pubblicazione è frutto della partnership strategica tra l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e la Compagnia di San Paolo.

Hanno contribuito:

Luciano Bardi, Ordinario di Scienza politica, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pisa.

Gianni Bonvicini, Vice Presidente Vicario dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

Enrico Calossi, PhD, Coordinator Observatory on Political Parties and Representation (OPPR) - European University Institute (EUI), Firenze.

Luigi Gianniti, consigliere del Senato della Repubblica, Roma

Cesare Pinelli, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università "Sapienza" di Roma.

Nicoletta Pirozzi, Responsabile di Ricerca, Area Europa, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Professore a contratto, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi "Roma Tre", Roma.

Eleonora Poli, ricercatrice, Istituto Affari Internazionali, Roma.

Gian Luigi Tosato, Professore Emerito di Diritto dell'Unione Europea, Università "Sapienza" di Roma.

Lorenzo Vai, borsista, Istituto Affari Internazionali, Roma e Centro Studi sul Federalismo, Torino.

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione aprile 2014 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma

www.iai.it

Copyright © 2014 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788868122805

Copertina: Chiara Mastrantonio

Composizione grafica: Chiara Mastrantonio

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Lista delle abbreviazioni	9
Il Parlamento europeo nella grande crisi e il futuro dell'Unione, di <i>Gianni Bonvicini</i>	11
1. Il Parlamento europeo e il mutato contesto politico e istituzionale	11
2. Il Parlamento europeo, questo sconosciuto	12
3. Come accrescere l'influenza del Parlamento europeo	15
4. Il Parlamento europeo e il futuro dell'Unione europea	18
1. Il Parlamento europeo e la <i>governance</i> economica dell'Unione europea, di <i>Gian Luigi Tosato</i>	21
1. La <i>governance</i> economica nell'assetto di Maastricht	22
2. La prassi applicativa da Maastricht a Lisbona	24
3. Gli sviluppi intervenuti per effetto della crisi	26
4. Il ruolo del Parlamento europeo: la posizione attuale	30
5. Possibili sviluppi a Trattati costanti	32
6. Eventuali modifiche dei Trattati	35
2. Alle prese con la <i>governance</i> politica: lo stato e l'uso dei poteri del Parlamento europeo nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa, di <i>Nicoletta Pirozzi</i>	37
1. La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea e i nuovi poteri del Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona	39
2. Il Parlamento europeo e la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea post-Lisbona	42
2.1. Il ruolo del Parlamento europeo nella creazione e nel funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna	42
2.2. Il controllo parlamentare della Politica di sicurezza e difesa comune: le missioni civili e militari	47
2.3. Le competenze del Parlamento europeo nell'attuazione dell'azione esterna dell'Unione europea: le negoziazioni per gli strumenti finanziari 2014-2020	49
3. Costruire nuove alleanze con i principali attori della Politica estera e di sicurezza comune	52

3. Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro, di <i>Cesare Pinelli</i>	55
1. Più poteri al Parlamento europeo con il Trattato di Lisbona	55
2. L'uso dei nuovi poteri nel corso dell'ultima legislatura	57
3. L'elezione del Presidente della Commissione e i nuovi equilibri istituzionali	59
4. La crisi finanziaria e il suo impatto istituzionale	61
5. Dalla filosofia delle regole al governo dell'economia europea	64
6. Dalla <i>output</i> alla <i>input legitimacy</i> . Il percorso verso il governo politico dell'Unione europea	65
7. La Commissione come agenzia di innovazione istituzionale. Un ruolo esaurito?	67
8. Verso una nuova strategia politico/istituzionale del Parlamento europeo	69
4. Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello di Unione europea, di <i>Luciano Bardi e Enrico Calossi</i>	73
1. Partiti e Sistema di Partito nell'Unione europea	76
2. Soluzioni per migliorare la politicizzazione della vita politica a livello europeo	83
2.1 Fondazioni Politiche europee	83
2.2 Il nuovo statuto dei Partiti politici a livello europeo	85
2.3 Candidatura del Presidente della Commissione	88
3. Verso la nascita di uno spazio politico competitivo?	90
5. I rapporti fra Parlamento italiano e Istituzioni dell'Unione europea, di <i>Luigi Gianniti</i>	93
1. La nuova forza del Parlamento europeo a seguito del Trattato di Lisbona	94
2. Consiglio europeo e Parlamento italiano: una rinnovata responsabilità	95
3. Il diverso rapporto fra Parlamento italiano ed europeo	98
4. L'esercizio di controllo della sussidiarietà da parte del Parlamento italiano	100
5. La cooperazione interparlamentare e il Parlamento europeo	103
6. Per una maggiore cooperazione fra Parlamento italiano ed europeo	106
6. L'impatto del Parlamento europeo sul Processo legislativo europeo e nazionale, di <i>Eleonora Poli e Lorenzo Vai</i>	109
1. Ruolo ed impatto del Parlamento europeo nei processi legislativi europei	110
2. L'impatto del Parlamento europeo sul Parlamento italiano: analisi delle 15 votazioni di Vote Watch	121
Conclusioni	128

Appendice.....	131
Fig. 1 - Tasso di partecipazione ed astensione alle elezioni del Parlamento europeo	131
Tab. 1 - Tasso di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo per Stato membro	132
Fig. 2 - Percentuale dei seggi conquistati dai tre maggiori gruppi politici europei	131
Tab. 2 - Evoluzione dei principali poteri del Parlamento europeo	140
 Bibliografia essenziale	 135

Lista delle abbreviazioni

ACTA	Accordo internazionale anti contraffazione
AFCO	Affari costituzionali del Parlamento europeo
AFET	Committee on Affaires étrangères (Commissione affari esteri dell'Unione europea)
AGRI	Agricoltura e sviluppo rurale
APP	Approval Process (Procedura di approvazione)
AUE	Atto unico europeo
BCE	Banca centrale europea
BUDG	Financial Programming and Budget (Bilanci)
CE	Consiglio europeo
CES	Confederazione europea dei sindacati
CONS	Consultation Process (Procedura di consultazione)
COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
CUL	Culture and Education (Cultura e istruzione)
DCI	Development and Cooperation Instrument (Strumento di cooperazione allo sviluppo)
DEVE	Development and Cooperation (Cooperazione allo sviluppo)
ECON	Economic and Monetary Affairs (Affari economici e monetari)
ECOFIN	Consiglio economia e finanza
EIDHR	European Instrument for Democracy & Human Rights (Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani)
EMPL	Employment and Social Affairs (Occupazione e affari sociali)
ENI	European Neighbourhood Instrument (Strumento europeo di vicinato)
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument (Strumento europeo di vicinato e partenariato)
ENVI	Environment, Public Health and Food Safety (Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare)
ESM	Meccanismo di stabilità europeo
FES	Fondo europeo di sviluppo
FESF	Fondo europeo di stabilità finanziaria
FMI	Fondo monetario internazionale
FPLE	Fondazioni politiche a livello europeo

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

FTT	Tassa sulle transizioni finanziarie
IFS	Instrument for Stability (Strumento per la stabilità)
INTA	International Trade (Commercio internazionale)
IMCO	Mercato interno e protezioni dei consumatori
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance (Strumento di assistenza pre-adesione)
ISP	Strumento per la stabilità e la pace
ITRE	Industria, ricerca e energia
JURI	Affaires juridiques (Affari giuridici)
LIBE	Civil Liberties, Justice and Home Affairs (Libertà civili, giustizia e affari interni)
MES	Meccanismo europeo di stabilità
OMT	Outright Monetary Transactions (Operazioni monetarie definitive)
PE	Parlamento europeo
PECH	Peche (Pesca)
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PI	Partnership Instrument (Strumento di partenariato)
PLO	Procedura legislativa ordinaria
PPL	Partiti politici a livello europeo
PSDC	Politica di sicurezza e difesa comune
REGI	<i>Regional development</i> (Sviluppo regionale)
RELEX	Relations extérieures (Relazioni esterne)
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SEBC	Sistema europeo di banche centrali
SEDE	Security and Defense (Difesa e sicurezza)
SM	Stati membri
SMP	Securities Market Programme
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TDL	Trattato di Lisbona
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TRAN	Transport and Tourism (Trasporti e turismo)
TSCG	Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TUE	Trattato sull'Unione europea
UEM	Unione economica e monetaria

Il Parlamento europeo nella grande crisi e il futuro dell'Unione

di *Gianni Bonvicini**

È nella tradizione dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) affrontare i temi politico-istituzionali dell'Unione europea (Ue) alla vigilia di eventi particolarmente significativi della vita comunitaria. Le varie riforme dei trattati, la nascita di una politica estera e di sicurezza, la *governance* economica, il ruolo del Consiglio europeo nella sua progressiva evoluzione sono stati oggetto di numerosi studi e pubblicazioni nel passato. Anche il Parlamento europeo (Pe) ha rappresentato uno dei temi di approfondimento. L'esempio più recente è stato il Quaderno IAI n. 14 del marzo 2009 (*Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*) a pochi mesi dall'ultima tornata elettorale europea (maggio 2009).

1. IL PARLAMENTO EUROPEO E IL MUTATO CONTESTO POLITICO E ISTITUZIONALE

Le prossime elezioni del Pe si svolgono in uno scenario profondamente diverso da quello dei precedenti appuntamenti. Le ragioni sono molteplici, ma fra di esse le più significative sono:

- Il Trattato di Lisbona, se da una parte ha notevolmente accresciuto i poteri "normali" del Pe, dall'altra ha spostato l'equilibrio istituzionale verso il Consiglio europeo (Ce); ciò a discapito della Commissione che si è trovata a svolgere una funzione sempre più burocratica ed esecutiva a scapito di un ruolo politico e di iniziativa legislativa che ne aveva contraddistinto i periodi "alti" del suo operare. Lo stesso Pe si è trovato parzialmente spiazzato dovendo

* *Gianni Bonvicini è Vice Presidente Vicario dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).*

riorientare la propria azione di controllo politico più verso il Ce che nei confronti della Commissione, con minori strumenti di reale influenza su capi di governo e stato che sfuggono di fatto alla sua area di competenza.

- A complicare ancora di più il quadro hanno notevolmente contribuito le modalità con cui è stata affrontata, sotto la spinta dell'emergenza, la crisi economica. Invece di trovare all'interno del Trattato gli strumenti per aggredirla, il Ce ha escogitato soluzioni istituzionali al suo esterno, con il varo di due trattati internazionali, il Fiscal Compact e l'Esm. Pur facendo riferimento in essi ad un ruolo del Pe, è abbastanza evidente che anche in questo caso l'Assemblea di Strasburgo si è trovata a navigare in un oceano sconosciuto, ove i suoi poteri contano certamente meno di quelli riconosciuti dal Trattato di Lisbona.
- Infine il tema della "austerità senza crescita", ha indebolito la comprensione pubblica sul valore dell'integrazione europea; di conseguenza sono nate forze euroscettiche ed antieuropee in quasi tutti i paesi dell'Unione con il rischio concreto di un futuro Pe largamente condizionato dalla presenza di questi movimenti. Paradossalmente sul tema del futuro dell'Unione si è quindi assistito anche a una "ri-nazionalizzazione" della politica in chiave antieuropea.

2. IL PARLAMENTO EUROPEO, QUESTO SCONOSCIUTO

L'azione svolta dal Pe per affrontare questi problemi ed i suoi tentativi di rimanere in qualche collegato alla grande evoluzione/rivoluzione politico-istituzionale di questi ultimi anni è rimasta largamente sconosciuta, certamente non ha avuto un significativo impatto sull'umore di un'opinione pubblica sempre più scettica e convinta dell'esistenza di un profondo deficit democratico all'interno dell'Ue. Scetticismo che se da un lato fa temere per il futuro dell'integrazione europea, dall'altro ci fa ritenere che le prossime elezioni del Pe saranno le prime in cui le tematiche nazionali si intersecheranno strettamente con quelle relative al ruolo dell'Unione europea. In altre parole l'Europa sarà al centro del dibattito fra le forze politiche, anche se in buona parte orientate a dire no all'Ue, almeno nella sua attuale configurazione. Ciò obbligherà i sostenitori dell'integrazione ad uscire dalla retorica e a spiegare la non-alternativa ad un processo di crescente unione fra gli stati europei con argomenti concreti e di sostanza.

Al di là quindi di un'analisi conoscitiva e critica del ruolo fino ad oggi svolto dal Pe, la nostra intenzione è quella di fare delle proposte per una sua più incisiva azione nei confronti delle altre istituzioni e dei cittadini europei. Quali rapporti instaurare con la Commissione e il Consiglio. Quali sono i temi prioritari su cui il Pe dovrebbe orientare la propria battaglia. Quale dovrebbe essere il futuro della politica estera, di sicurezza e difesa europea. Come deve essere reimpostato il tema della sussidiarietà. Quale collegamento realizzare su questo tema con i parlamenti nazionali. Come si può realizzare uno spazio politico europeo.

L'obiettivo di questo volume è quindi duplice: non solo contribuire a fare meglio conoscere il Parlamento europeo, ma anche e soprattutto individuare i punti critici e suggerire quindi le azioni e funzioni prioritarie in vista della futura legislatura.

Nei sei capitoli che seguono si possono individuare alcune linee di fondo comuni.

- a) Il Pe ha operato con notevole efficacia ed ha ottenuto (dalle altre istituzioni) molto di più di quanto normalmente si possa credere. E' riuscito ad agganciare gran parte delle novità emerse dal Trattato di Lisbona, non solo nel campo della normale procedura di co-decisione ormai estesa a gran parte delle politiche comuni, ma anche nei settori tradizionalmente intergovernativi della politica estera e di sicurezza (meno in quello della difesa) usando principalmente la leva del bilancio per penetrare all'interno della linea Maginot eretta dai governi e dalle altre istituzioni dell'Ue. D'altronde fin dall'inizio del processo di integrazione è stata questa la via battuta dal Pe: entrare dalla porta di servizio (il bilancio) per affermare i propri poteri di controllo e possibilmente di co-legislazione. Ma in quest'ultima legislatura il Pe ha dovuto anche rincorrere i cambiamenti istituzionali indotti dalla crisi finanziaria e dalla palese assenza di un governo europeo dell'economia. Soprattutto nei confronti delle modifiche istituzionali extra trattato la battaglia è stata dura e i risultati, come vedremo, piuttosto ambigui: in ogni caso il Pe ha dato segnali di vitalità e di volontà di non essere ulteriormente emarginato.
- b) Va tuttavia sottolineato come questa difficile lotta sia passata quasi del tutto inosservata presso le opinioni pubbliche nazionali. Le nostre analisi sulle principali votazioni del Pe e il loro impatto sui Parlamenti nazionali e sui mass media fanno intravedere una distanza abissale fra l'importanza dell'azione svolta dal Pe e la percezione che se ne avuta negli stati membri e nelle istituzioni nazionali. Si-

curamente un'attenzione di gran lunga inferiore di quella dedicata alle iniziative della Commissione (più nel male che nel bene) e del Consiglio europeo, che nella crisi finanziaria è assurto a vero organismo di "governo" dell'Unione. Questo gap fra opinioni pubbliche e Pe ci porta al tema del deficit di uno spazio politico europeo (piuttosto che democratico) e alla sua difficile costruzione.

- c) Tutti gli studi contenuti in questo volume concordano sul fatto che, malgrado le difficoltà fino ad oggi riscontrate, alcuni miglioramenti marginali nel ruolo e nell'influenza del Pe sono ancora possibili. Fra gli altri possiamo ricordare la decisione assunta dalle maggiori forze partitiche europee di indicare il candidato presidente della Commissione già nel corso della campagna elettorale; i finanziamenti e regolamenti volti a rafforzare la struttura delle federazioni europee dei partiti necessarie a dare vita ad uno spazio politico europeo riconoscibile; la moltiplicazione dei rapporti con i Parlamenti nazionali in parte dovuti alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona e in parte frutto dei cambiamenti indotti dalla crisi finanziaria; la possibilità e necessità di orientare ancora di più l'attività del Pe verso i grandi temi politici dell'Unione, dai diritti sociali da proteggere fino alle politiche per la crescita e l'impiego dei giovani, dalle strategie internazionali dell'Unione alla protezione dei diritti umani nel mondo.
- d) Tuttavia vi è il comune sentire che al di là dei necessari aggiustamenti e miglioramenti consentiti dai Trattati e dalle prassi istaurate o di là a venire, un vero cambio di passo potrà avvenire solo attraverso una revisione del Trattato di Lisbona. Il riassetto degli equilibri istituzionali profondamente intaccati dalle recenti vicende finanziarie e la necessità di uscire dalla "filosofie delle regole", metodo oggi prevalente di "governo", rendono necessario un profondo ripensamento del ruolo e dei rapporti fra le Istituzioni dell'Unione e fra queste e le istituzioni nazionali. È necessario ripristinare al livello europeo un grado di maggiore discrezionalità politica, ormai quasi del tutto scomparsa. Si tratta di decidersi ad individuare quel "governo politico" che da solo può giustificare l'esistenza del Pe e aiutare a colmare il *vacuum* fra cittadini e Assemblea parlamentare. Oggi, tutti lo riconoscono, i tempi per questo balzo in avanti non sono ancora maturi. Ma paradossalmente un aiuto può venire dal Regno Unito e dalla sua richiesta per il 2017 di riaprire il negoziato sui termini di adesione all'Ue, se un referendum inglese lo dovesse

richiedere. Potrebbe essere quella l'occasione per agganciare una revisione maggiore del Trattato di Lisbona nella direzione sopra auspicata.

3. COME ACCRESCERE L'INFLUENZA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nello specifico i capitoli che seguono affrontano queste problematiche generali da diverse angolature.

Sul tema del *governo dell'economia europea*, Gian Luigi Tosato propone una lettura parzialmente positiva del ruolo del Pe nel corso della più grave crisi finanziaria dell'Ue. Di fronte alla evidente assenza di un autentico governo dell'economia e in presenza di un governo della moneta senza le necessarie prerogative, il Pe ha dovuto operare una difficile rincorsa per mantenere l'aggancio con una gestione frammentata fra Ce, Commissione ed un altro potente attore sovranazionale, la Banca centrale europea (Bce). Con quest'ultimo organismo la rincorsa ha portato ad un accordo interistituzionale che si esplicita in relazioni annuali, audizioni, discussioni, interrogazioni e perfino l'approvazione delle nomine nelle posizioni apicali del Consiglio di vigilanza bancaria. Ma il vero problema è il rapporto con il Ce che rimane precario e di difficile soluzione, essendo i primi ministri formalmente responsabili di fronte ai propri parlamenti nazionali. Di qui la spinta verso una maggiore cooperazione, non sempre facile, fra Pe e Parlamenti degli stati membri. Per di più il Ce ha sposato a fondo quella che più sopra abbiamo chiamato come "filosofia delle regole", proprio per togliere gradi di discrezionalità agli altri organi dell'Unione e agli stessi governi nazionali. Di fronte a questa "depoliticizzazione" delle politiche monetarie è chiaro che lo spazio del Pe si riduce ulteriormente. Di qui la necessità in futuro di ulteriori riforme dei trattati per farsi carico delle esigenze di legittimazione democratica a livello nazionale ed europeo.

Nel capitolo della *politica estera, di sicurezza e difesa* (Pesc-Psdc), redatto da Nicoletta Pirozzi, le stesse ambiguità si ripropongono con l'aggravante di entrare in un'area marcatamente intergovernativa, malgrado le innovazioni e i miglioramenti introdotti dal Trattato di Lisbona. Anche qui stenta ad emergere un autentico governo politico europeo ed il Pe fatica a trovare la strada migliore per influenzare e controllare la Pesc. Ma va anche detto che gli sforzi operati dal Pe hanno prodotto una se-

rie di risultati inaspettatamente positivi, come testimoniato dal cercato e fortemente voluto coinvolgimento nella creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) dove, attraverso la porta stretta del bilancio e dell'assetto organizzativo, il Pe è riuscito a imporre una propria costante presenza nella intera vicenda del Seae. Anche in questo caso è lo strumento finanziario e di bilancio a permettere di forzare le resistenze dell'apparato intergovernativo al controllo da parte del Pe. La questione quasi non si pone nel campo della difesa, dove il baluardo dei governi nazionali è ancora estremamente resistente. Non vi è quindi dubbio che per questo intero settore i parziali miglioramenti futuri in termini di procedure e controlli non potranno che avere effetti limitati. Anche qui si impone un'ulteriore revisione dei trattati volta a rendere ancora più coerente il necessario legame fra politiche economiche esterne (comunitarie) e politica estera dell'Unione (intergovernativa).

Di fronte a questi ostacoli politico-istituzionali quale è stata la strategia istituzionale del Pe e quale dovrebbe essere in futuro? È quanto analizza Cesare Pinelli nel suo capitolo sul *Pe come agente di innovazione* dell'assetto complessivo dell'Ue. La risposta viene già data nelle prime righe: il Pe ha combattuto per acquisire maggiore spazio e potere per sé, ma non si è curato dell'insieme dell'assetto istituzionale dell'Ue (a parte il rapporto Duff, ma privo di seguiti). Ed il quadro istituzionale attuale è particolarmente preoccupante: emarginazione delle istituzioni sovranazionali, frantumazione del quadro giuridico, intensificazione della sorveglianza macroeconomica senza vero e proprio coordinamento (la filosofia delle regole). Ne consegue dal punto di vista politico un deterioramento del rapporto fra *input legitimacy*, dove si manifesta il deficit democratico, e *output legitimacy*, cioè l'incapacità di governare (con la lodevole eccezione della Bce). Di nuovo si ritorna al tema della mancanza di un governo dell'Unione. Sarà questo il compito principale del prossimo Pe, poiché la mancanza di un'entità governo porta ad una dispersione di poteri e legittimità. La strada è in parte tracciata nella Risoluzione del 12 dicembre 2013 che si pone per il futuro l'obiettivo di un'integrazione differenziata, che porti nell'alveo comunitario le competenze proprie dell'Unione economica e monetaria (Uem), una capacità di bilancio propria, la responsabilità democratica per la Commissione e nuove prerogative per il Pe.

Il tema del consolidamento di uno *spazio politico europeo*, emerso già nel precedente capitolo, viene affrontato da Luciano Bardi ed Enrico Calossi che partono dalla consapevolezza di una crescente mancanza di collegamento fra cittadini e Pe. Soprattutto oggi, stretti fra un euroscet-

ticismo tradizionale e uno di tipo selettivo dei paesi in difficoltà contro i paesi virtuosi e viceversa, è più che mai urgente dare vita ad uno spazio democratico europeo. Il compito di risolvere questo problema è demandato ormai da anni ai partiti europei (o federazioni dei partiti). Anche in questo campo si sono registrati alcuni progressi all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: sono state create Fondazioni politiche europee che affiancano le Federazioni partitiche nella diffusione dei loro programmi e proposte; è stato aggiornato lo Statuto dei partiti europei sia dal punto di vista giuridico che dei finanziamenti; infine ci si è decisi al grande passo di candidare il Presidente della Commissione nel corso delle elezioni, fatto che dovrebbe contribuire alla ulteriore politicizzazione dello spazio politico europeo. Malgrado questi positivi miglioramenti manca ancora l'evidenza di una capacità dei partiti di dare vita ad un autentico spazio competitivo in Europa. Ma tale prospettiva è strettamente legata alla reale possibilità di dialogare con un "governo" politico. Solo un'ulteriore riforma dei trattati potrà concludere questo processo di legittimazione dei partiti europei.

Un punto rilevante del Trattato di Lisbona è quello di *mettere in gioco anche i Parlamenti Nazionali* (Pn). Il tema, sviluppato da Luigi Gianniti con una particolare attenzione verso il Parlamento italiano, diventa rilevante in parallelo con l'acquisizione di un ruolo preminente da parte del Consiglio europeo e il conseguente depotenziamento della Commissione. Ciò richiede un maggiore controllo a livello di Parlamenti nazionali nel momento stesso in cui il Pe fatica a stabilire un nesso chiaro e determinate con il Ce. Soprattutto negli anni di gestione della crisi finanziaria europea la questione dei rapporti fra Ce e Pn si è posta con particolare urgenza. Nel Parlamento italiano è invalsa quindi la prassi di una presenza in aula del Presidente del Consiglio alla vigilia delle riunioni del Ce, rafforzata poi dalla legge n. 234 del 24 dicembre 2012 che disciplina la partecipazione del Parlamento alle iniziative europee del nostro governo, rafforzando i suoi strumenti di controllo e di indirizzo. Azione che si sviluppa anche sulle proposte della Commissione europea e sul principio di sussidiarietà delle stesse. Ma è evidente che su questi temi si senta anche la necessità di un migliore raccordo con il Pe, che in teoria poteva trasformarsi in una delle "vittime" di questa innovazione introdotta nei trattati, entrando in competizione con i Pn. Di qui lo sviluppo, non sempre semplice, di nuove sedi di cooperazione interparlamentare con la partecipazione piena del Pe, l'obiettivo essendo quello di costruire un contrappeso democratico rispetto ad un assetto istituzionale europeo che tende a sottrarsi ai con-

trolli di legittimità.

Il volume si chiude con un'analisi empirica *sull'impatto dell'attività normativa del Pe sui processi legislativi europei e nazionali*. Il capitolo, redatto da Eleonora Poli e Lorenzo Vai, si sofferma innanzitutto sul ruolo assunto dal Pe nel corso della settima legislatura sulle principali tematiche europee, anche alla luce dell'estensione dei poteri di codecisione introdotta dal Trattato di Lisbona. Si cerca quindi di sottolineare l'importanza di un'attività rimasta per lo più sconosciuta a livello di opinione pubblica e che purtuttavia ha avuto un notevole impatto sul rispetto, per quanto possibile, degli interessi comuni dell'Unione con riferimento alle decisioni del Ce e della Commissione nel corso della crisi finanziaria. Particolare attenzione è poi rivolta al Parlamento italiano per valutare come 15 delle più importanti votazioni del Pe nel corso dell'ultima legislatura abbiano impattato sull'orientamento delle nostre camere. L'analisi dimostra che nelle discussioni parlamentari italiane, il Pe non emerge come soggetto rilevante. Anche in caso di decisioni vincolanti, sebbene i temi analizzati dal Pe ricevano più attenzione che nel passato, è comunque molto raro che i membri delle Camere italiane citino i dibattiti effettuati a Strasburgo o per lo meno dimostrino una conoscenza specifica delle obiezioni sollevate in tale sede. Si ritiene quindi che la sfera decisionale ed operativa del Pe sia ancora lontana dall'influenzare con efficacia i processi deliberativi nazionali. Inoltre, sebbene il Parlamento italiano abbia riconfermato in più occasioni il proprio "europeismo", sembra comunque utilizzare i dibattiti e le decisioni istituzionali europee in maniera nettamente strumentale agli interessi economici e politici nazionali. L'attenzione concessa alle questioni comunitarie risulta perciò quasi sempre funzionale alla difesa degli interessi nazionali, senza per ora mostrare la volontà di perseguire un genuino approfondimento dei temi affrontati a livello europeo. Si ripropone quindi il tema di fondo dello spazio politico europeo non rimediabile attraverso i soli rapporti fra Pe e Pn, ma dipendente da una revisione complessiva del trattato di Lisbona.

4. IL PARLAMENTO EUROPEO E IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

Dalle nostre analisi emerge quindi l'indicazione che il dibattito sul futuro dell'Unione europea debba in gran parte essere collocato all'interno del prossimo Parlamento. Avendo la Commissione visibilmente perso il suo

passato potere di innovazione istituzionale (si pensi al grande impulso dato da Jacques Delors a cavallo degli anni '80-'90) appare abbastanza scontato che tale compito tocchi al Pe, che dovrà porsi tre obiettivi principali.

Il primo sarà quello di portare fino in fondo il tentativo di “ripolitizzare” la Commissione attraverso l'escamotage di una diretta partecipazione all'indicazione via elezioni del prossimo Presidente dell'esecutivo di Bruxelles. Il passaggio è necessario per contribuire alla individuazione di un “governo” dell'Ue che non rimanga limitato al solo Consiglio europeo, ma che ritrovi nella Commissione quell'elemento politico sovranazionale che da solo può giustificare l'esistenza di un Pe su basi politicamente competitive.

Da questa premessa discende il secondo obiettivo che si sostanzia nell'approfondimento di uno spazio politico europeo il cui compito principale sia quello di saldare assieme Pe, partiti politici europei e cittadini dell'Unione. La presenza di un “governo” politico può costituire un elemento essenziale per l'attivazione di tale spazio. Sarà questo anche un modo per contrastare le forze euroscettiche e respingere l'accusa sulla progressiva burocratizzazione delle istituzioni dell'Ue e sulla crescente lontananza dai problemi e dalle politiche di sostegno richieste dai cittadini.

Infine è dal Pe che dovrebbe scaturire un'azione di strategia istituzionale complessiva che, senza volere stravolgere il tutto, ponga le basi per il miglioramento e la revisione del Trattato di Lisbona. Si tratta di utilizzare al meglio strumenti già esistenti, a cominciare dalle cooperazioni rafforzate, e di riequilibrare i rapporti fra le istituzioni dell'Ue (in particolare, Commissione, Ce, Bce, Pn e, appunto, Pe) che hanno mostrato limiti funzionali, di efficacia e di legittimità sia a causa delle deficienze del Trattato stesso che della crisi finanziaria ed economica di questi ultimi problematici anni.

1.

Il Parlamento europeo e la *governance* economica dell'Unione europea

di *Gian Luigi Tosato**

È opinione corrente che la *governance* economica della Unione europea (Ue), così come delineata dal Trattato di Maastricht e sviluppatasi successivamente per effetto della recente crisi economica e finanziaria, sia fortemente caratterizzata da un'impronta intergovernativa che marginalizza gli organi sovranazionali dell'Unione e in particolare il Parlamento europeo (Pe). Di qui le critiche di deficit democratico diffusamente mosse alla costruzione europea.

L'opinione in discorso è in principio fondata. Può giovare tuttavia di qualche utile precisazione per tener conto non solo del carattere intergovernativo o sovranazionale degli organi coinvolti nella struttura di *governance*, ma anche della natura delle loro attribuzioni. In questa prospettiva, al di là di una prima logica distinzione tra funzione normativa ed esecutiva, sembra opportuno spingere l'analisi all'interno di ciascuna di queste funzioni. A proposito di quella normativa, una verifica della qualità delle norme prodotte porta a distinguere tra un'attività propriamente legislativa (o primaria) e una meramente regolamentare (o secondaria). Quanto alla funzione esecutiva, conviene tenere separata un'attività di indirizzo politico da una di pura amministrazione, a cui si collega la dialettica tra scelte discrezionali e gestione tecnica di regole prefissate.

Un'indagine del tipo ora delineato può fornire una rappresentazione più completa della *governance* economica della Ue nei suoi successivi sviluppi; può costituire, altresì, una base più analitica per la formulazione di proposte volte a rafforzare il Pe e, di riflesso, la legittimazione democratica dell'Unione.

* Gian Luigi Tosato, Professore Emerito di Diritto dell'Unione Europea, Università "Sapienza" di Roma.

1. LA GOVERNANCE ECONOMICA NELL'ASSETTO DI MAASTRICHT

Si ritiene generalmente che il Trattato di Maastricht abbia introdotto una netta distinzione nella *governance* economica dell'Unione: da un lato il mercato interno, dall'altro l'Unione economica e monetaria (Uem). Il primo soggetto al metodo comunitario, la seconda al metodo intergovernativo. Rispetto all'Uem occorre peraltro distinguere l'unione economica da quella monetaria.

a) Il mercato interno

Indubbiamente, nell'assetto di Maastricht, la *governance* del mercato interno presenta le caratteristiche tipiche del metodo comunitario: Pe co-legislatore insieme al Consiglio; funzione esecutiva in capo alla Commissione, sotto il controllo politico del Pe e quello di legalità della Corte di giustizia. Al riguardo conviene sottolineare la natura legislativa (non semplicemente regolamentare) del potere normativo previsto per il funzionamento del mercato interno: si pensi, ad esempio, alle misure di armonizzazione delle legislazioni nazionali (ora art. 114 Tfu). Non meno rilevante appare l'autonomia della Commissione nell'esercizio del suo potere di iniziativa di atti normativi, come pure la discrezionalità ad essa riservata nell'applicazione delle regole del mercato e della concorrenza: ivi compreso il controllo sul rispetto di tali regole da parte di Stati e imprese.

Questo quadro evidenzia il ruolo del Pe sia come legislatore sia come titolare del controllo sui poteri esecutivi della Commissione. In effetti, le posizioni del Pe e della Commissione si influenzano vicendevolmente: la forza (o la debolezza) dell'uno si ripercuote sull'altra e viceversa.

b) L'unione monetaria

L'unione monetaria si caratterizza per la creazione di una moneta unica, l'euro, e per la sottoposizione dell'euro ad una autorità unica, la Bce. La Bce è un organo tecnico, indipendente, sovranazionale; ad essa il sistema di Maastricht affida l'obiettivo primario di perseguire la stabilità dei prezzi. Lo spostamento della sovranità monetaria dal livello nazionale a

quello europeo comporta una “de-politicizzazione” della gestione della moneta. Le manovre monetarie cessano di essere uno strumento di politica economica per gli Stati, ma sono ugualmente precluse alla Bce. Nel passaggio dagli Stati all'Unione, la moneta è sottratta alla sfera della politica per essere gestita in base a criteri rigorosamente tecnici.

In questa situazione, l'unione monetaria sfugge ad una classificazione secondo il modello intergovernativo o comunitario. La normativa primaria è fissata nel Trattato, come pure il mandato vincolante attribuito alla Bce. Vi hanno provveduto direttamente gli Stati membri, i “signori” dei Trattati, in forza del potere costituente di cui essi sono titolari. Non si può dunque parlare di una funzione legislativa europea. Agli organi dell'Unione è lasciato bensì un qualche potere normativo, ma di natura secondaria, non suscettibile di incidere sulla struttura di *governance*: è il caso delle competenze per l'adozione di modifiche allo statuto Sebc/Bce o di misure per l'utilizzo dell'euro (attualmente art. 129 nn. 3 e 4 e art. 133 Tfue). Per il resto, è la stessa Bce ad essere dotata di un proprio potere regolamentare (attualmente art. 132 Tfue).

Né si può configurare un controllo della Bce da parte degli organi dell'Unione. In effetti, non mancano previsioni volte ad assicurare una qualche *accountability* della Bce di fronte al Consiglio e al Pe: *in primis*, la relazione annuale che la Bce deve sottoporre a questi organi e il dibattito che ne può seguire. Ma, essendo la Bce vincolata all'obiettivo della stabilità dei prezzi, rimane spazio solo per un controllo di tipo tecnico, poco congeniale ad organi di natura politica come il Consiglio e il Pe; ovvero per un controllo di legalità, riservato alla Corte di giustizia. D'altra parte, il Trattato attribuisce alla Bce uno statuto di indipendenza, dichiaratamente mirato ad isolarla da condizionamenti politici di qualsiasi genere (attualmente art. 130 Tfue).

c) L'unione economica

L'unione economica deve intendersi sostanzialmente riferita alla politica economica e finanziaria della Ue. Ed è con riferimento a questi settori che si parla di modello intergovernativo di *governance*, in contrapposizione a quello comunitario del mercato interno. Il discorso merita tuttavia di essere approfondito, a partire dalla distinzione fra funzione normativa ed esecutiva.

Le norme base dell'unione economica sono contenute nel Trattato, sono dunque dettate direttamente dagli Stati membri. Richiedono tutta-

via un'integrazione e specificazione da parte delle istituzioni della Ue, di natura talora primaria talora secondaria. I due casi si rinvergono rispettivamente in tema di sorveglianza sulle politiche nazionali (ora art. 121 n. 6 Tfu) e con riguardo alla procedura per deficit eccessivi (ora art. 126 n. 14 Tfu). All'adozione delle norme del primo tipo concorre in co-decisione il Pe (solo consultato nel secondo caso). Il metodo comunitario non risulta dunque del tutto assente nell'unione economica di Maastricht, almeno con riguardo all'attività normativa.

Il metodo intergovernativo caratterizza per contro la funzione esecutiva. È al Consiglio che è demandata l'applicazione delle norme di sorveglianza preventiva sulle politiche economiche e di bilancio, come pure l'accertamento di eventuali infrazioni e il ricorso a misure sanzionatorie. La Commissione svolge unicamente un lavoro preparatorio delle decisioni del Consiglio, mentre il Pe è soltanto consultato. Quel che preme sottolineare è che la funzione esecutiva è affidata ad una istituzione non solo intergovernativa, ma anche eminentemente politica. In effetti la gestione dell'unione economica è sottratta, nella struttura di Maastricht, ad automatismi o a criteri meramente contabili. *Dominus* delle procedure di *governance* non è un organo tecnico-amministrativo (come la Commissione), né un organo giurisdizionale (quale la Corte di giustizia); è invece un organo come il Consiglio che decide in base a scelte altamente discrezionali, non soggette a controlli di merito.

2. LA PRASSI APPLICATIVA DA MAASTRICHT A LISBONA

Si è fin qui delineato l'assetto della *governance* economica ai sensi del Trattato di Maastricht; ed è bene subito precisare che questo assetto è rimasto sostanzialmente invariato attraverso le revisioni di Amsterdam, Nizza e Lisbona, fino all'arrivo della crisi.

Il modello comunitario ha continuato a caratterizzare il mercato interno. Per un verso si è anzi consolidato, grazie al progressivo ampliamento del potere di co-decisione normativa del Pe. Per altro verso, a partire dagli anni novanta il Consiglio ha assunto un ruolo più attivo in materia di aiuti, limitando la gestione esclusiva prima esercitata dalla Commissione. In tal modo, e sia pure limitatamente ad una materia specifica, un elemento intergovernativo si è inserito nella gestione del mercato interno.

Quanto all'unione monetaria, essa è rimasta saldamente ancorata al governo di un organo sovranazionale e tecnico, quale la Bce. Questa ha

assolto il suo mandato in assoluta indipendenza, rispettando scrupolosamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi (inflazione sempre in linea con il limite prefissato del 2%). L'euro ha goduto, inizialmente, di un decennio di tranquillità, al riparo di crisi finanziarie. Il credito è affluito senza problemi in tutti gli Stati membri, a condizioni relativamente uniformi. Non si sono posti dunque problemi di trasmissione della politica monetaria, con i quali la Bce si è dovuta confrontare successivamente. I rapporti della Bce con il Consiglio e il Pe si sono sviluppati regolarmente, nei modi e con le cadenze stabilite; ma - anche grazie alla positiva evoluzione del sistema euro - non sono andati al di là di una mera rendicontazione dell'attività svolta e di una presa d'atto da parte degli interlocutori.

Per quel che riguarda l'unione economica, nel periodo ora considerato si conferma il modello intergovernativo di Maastricht. Per la verità, questo vale solo in parte per la funzione normativa, che vede il Pe intervenire in co-decisione in uno dei due regolamenti costitutivi del Patto di Stabilità (il regolamento 1466/97, come modificato nel 2005). Anzi, con il Trattato di Lisbona il potere di co-decisione del Pe si estende alla legislazione speciale per l'Eurogruppo (art. 136 n. 1 Tfu che rinvia all'art. 121 Tfu). Si tratta - come è ben chiaro - di strumenti normativi di importanza non marginale. L'elemento intergovernativo caratterizza per contro la gestione esecutiva dell'unione economica. Qui il ruolo centrale è esercitato dal Consiglio, con la Commissione in posizione subordinata: la Commissione raccomanda le misure da adottare, in esito alla sua attività istruttoria, ma poi il Consiglio decide liberamente; il Pe è solo informato.

La situazione è bene esemplificata dalle note vicende del 2003. La Commissione aveva raccomandato al Consiglio di aprire una procedura di deficit eccessivo nei confronti di Francia e Germania per mancato rispetto del parametro del 3%. Il Consiglio ha però deciso diversamente, limitandosi a sospendere la procedura a fronte di alcuni impegni assunti dai due Paesi. La Commissione ha impugnato la decisione del Consiglio davanti alla Corte di giustizia; e questa le ha dato ragione, accertando la illegittimità del provvedimento di sospensione. Nel contempo, però, la Corte non ha mancato di sottolineare che il Consiglio è del tutto libero di decidere se aprire o meno una procedura di infrazione; e ha sottolineato altresì che una decisione del genere è sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale (Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 2004).

Al metodo intergovernativo si addebitano le carenze di *governance* nel periodo in discorso. Indubbiamente il Consiglio funziona secondo una logica diplomatica, con relativi compromessi al ribasso, scarsa tempe-

stività, assenza di decisioni o decisioni nell'interesse degli Stati più forti. La vicenda appena illustrata ne costituisce una dimostrazione. Al tempo stesso, il Consiglio è un organo politico, che non si limita a sanzionare acriticamente le risultanze contabili della Commissione. Nel caso citato, il Consiglio si è rifiutato di aprire la procedura di deficit eccessivo per il solo fatto che il limite del 3% era stato sfiorato. Può averlo fatto per ragioni intergovernative censurabili, privilegiando interessi nazionali su quelli europei. Nondimeno ha affermato l'esigenza di far prevalere valutazioni politiche discrezionali alla rigorosa e automatica applicazione delle regole. Come vedremo, la dialettica fra regole e discrezionalità è andata incontro successivamente ad una inversione di tendenza.

3. GLI SVILUPPI INTERVENUTI PER EFFETTO DELLA CRISI

La recente gravissima crisi ha portato allo scoperto i difetti del sistema di Maastricht: assenza di un vero e proprio governo dell'economia e presenza di un governo della moneta privo di tutte le necessarie prerogative. Di fronte al rischio che la crisi potesse travolgere l'euro (e forse lo stesso mercato interno), l'Europa ha dato tuttavia prova di un grande sforzo creativo. Si sono istituiti meccanismi di sostegno per gli Stati in difficoltà; si è stabilita una nuova regolamentazione delle politiche economiche e di bilancio; si è ampliata la sfera di azione della politica monetaria. E' in corso di finalizzazione (in parte è già attuato) il trasferimento a livello europeo del controllo sul sistema bancario (Unione Bancaria). Infine, alla stregua del documento dei quattro Presidenti (Verso un'autentica unione economica e monetaria), si discute e progetta la creazione di una "capacità di bilancio" per l'Uem e strumenti per incentivare programmi nazionali di riforma.

Al centro degli sviluppi ora descritti si collocano due organi di opposta natura, intergovernativo per eccellenza l'uno (il Consiglio europeo), sovranazionale al massimo grado l'altro (la Bce).

a) Il ruolo del Consiglio Europeo (Ce)

La storia del Ce è nota. Istituito stabilmente nel 1974, ma al di fuori del sistema comunitario; incorporato nell'Unione a Maastricht, con Lisbona è divenuto a pieno titolo una delle istituzioni dell'Unione. Non può dunque

considerarsi più (forse lo è stato in passato) come una semplice riunione dei vertici nazionali. Lo testimonia fra l'altro la sua composizione, estesa a due membri non governativi (il presidente dello stesso Ce e il presidente della Commissione). Il Ce fa ormai stabilmente parte della struttura istituzionale dell'Unione; agisce per conto di quest'ultima e nell'ambito del suo ordinamento. Il Ce costituisce, peraltro, il naturale punto di congiunzione fra politiche nazionali ed europea, e si ripercuote al suo interno la tensione dialettica fra questi due poli.

Non può stupire che il Ce abbia funzionato da motore (e, talora, anche da freno) per gli sviluppi dell'unione economica. Si trattava di andare al di là dell'assetto di Maastricht, estendere le attribuzioni dell'Unione, incidere inevitabilmente sulle prerogative nazionali. Ad un'operazione del genere hanno bensì contribuito il Pe e la Commissione, ma non potevano svolgere un ruolo determinante. Poteva farlo solo il Ce, in quanto titolare del potere di indirizzo politico e diretto rappresentante e interprete dei "signori" dei Trattati. La frequenza, anche mensile, delle sue riunioni evidenziano come esso abbia assunto nell'Unione il ruolo di vero e proprio esecutivo.

Le strategie del Ce si sono sviluppate in modo differenziato sul piano normativo e quello della gestione amministrativa del sistema. Per la produzione di nuove regole, talora si è seguito le procedure previste nel Trattato, come nel caso dei regolamenti e delle direttive del *Six Pack* e il *Two Pack*¹; talora si è fatto ricorso ad accordi internazionali extra-Ue, come nel caso dell'Esm e del Fiscal Compact; nel caso dell'Unione bancaria si sta andando verso un sistema misto, atti Ue integrati da un accordo internazionale. Quando si è rimasti all'interno del Trattato, la procedura legislativa si è svolta secondo gli schemi ordinari: co-decisione del Pe e del Consiglio su proposta della Commissione. È chiaro, tuttavia, che la Commissione si è attivata su mandato del Ce, in attuazione di linee fondamentali dettate da quest'ultimo. Per gli accordi extra-Ue, alla redazione del testo provvede un gruppo di esperti governativi, sia pure (generalmente) con la presenza di membri del Pe e della Commissione.

È agevole rendersi conto che sui modi dell'attività normativa le posizioni del Pe e del Ce si trovano in conflitto. Il Pe svolge un ruolo da protagonista nelle procedure legislative del Trattato, mentre è escluso nel

¹Il *Six Pack* è un insieme di cinque regolamenti (i regolamenti dal n. 1173 al n. 1177 del 2011) e una direttiva (la direttiva n. 85 del 2011). A sua volta, il *Two Pack* comprende due regolamenti (i regolamenti n. 472 e n. 473 del 2013). In sintesi, si tratta di un complesso di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di stabilità e crescita costituito dai regolamenti n. 1466 e n. 1467 del 1997.

caso di accordi extra-Ue. Per il Pe è pertanto essenziale che si rimanga all'interno del sistema dell'Unione. Il Ce sembra invece preferire l'utilizzo di accordi internazionali, sia perché ottiene così un maggiore controllo dei testi, sia perché il passaggio attraverso le ratifiche nazionali protegge i singoli governi da contestazioni (politiche e giudiziarie) all'interno dei rispettivi Stati². La questione è emersa in pieno con riguardo alle vicende dell'Unione Bancaria. Per il Pe è illegittimo il ricorso ad un accordo al di fuori della Ue; a suo avviso, l'art. 114 Tfeue fornisce una base legale adeguata per l'adozione dell'intera disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie. Il Ce sembrava inizialmente della stessa opinione, ma poi ha cambiato idea e ora pretende che intervenga un accordo internazionale a completare il regolamento *ex art.* 114 Tfeue.

Veniamo alla gestione amministrativa del sistema, dove si rafforza la posizione della Commissione a scapito del Consiglio. Per la verità le norme del Trattato non cambiano, sono sempre quelle di Maastricht. Formalmente è sempre la Commissione a proporre e il Consiglio a decidere. Ma per effetto del *reverse majority voting* introdotto dal *Six Pack*, le proposte della Commissione in tema di deficit eccessivi e squilibri macro-economici assurgono al livello di quasi-decisioni. Infatti si intendono adottate se non respinte dal Consiglio a maggioranza qualificata: un'ipotesi non facile da realizzarsi, specie dopo l'impegno assunto dagli Stati nel Fiscal Compact di sostenere le proposte della Commissione (salvo decisione contraria a maggioranza).

Il nuovo assetto garantisce maggiore efficienza alla gestione dell'unione economica. Consente di superare le precedenti difficoltà di funzionamento in seno al Consiglio, a partire dai casi già citati della Francia e della Germania. Ma non va trascurata l'involuzione che ne consegue. Sia pure con tutti i difetti, il Consiglio - organo politico - decide in base a valutazioni discrezionali. Il Ce (sotto la spinta del gruppo dominante al suo interno) fa ora una scelta politica diversa, quella di "de-politicizzare" la gestione del sistema. Rinuncia (anche se non completamente) ad un controllo intergovernativo diretto sulle politiche economiche e di bilancio. Il controllo passa alla Commissione, ma nell'assunto che essa operi come organo tecnico, garante di una rigorosa (ragionieristica) applicazione delle regole. In buona sostanza, è la filosofia delle regole che si vuole far prevalere su quella della discrezionalità.

Alla Commissione (insieme alla Bce e al Fmi) è attribuito un ruolo cen-

² Anche se non si può escludere che, in sede di ratifica, i governi nazionali incorrano in contestazioni da parte dei propri Parlamenti.

trale anche nella gestione dell'Esm. L'erogazione dei fondi dipende da una sua proposta al *Board of Governors*; su mandato di quest'ultimo, tocca poi alla Commissione sottoscrivere il memorandum di impegni dello Stato beneficiario e verificarne successivamente l'adempimento. Il controllo della Commissione si consolida così ulteriormente nei confronti degli Stati assistiti dall'Esm. Anche qui peraltro il rafforzamento della Commissione avviene nel segno della filosofia delle regole, come testimonia il *modus operandi* della troika. E tutto questo, come vedremo, non è privo di rilievo sulle attribuzioni del Pe.

b) Il ruolo della Bce

La crisi ha forzato la Bce ad uscire da un'interpretazione ristretta del suo mandato. Come ben si comprende, una cosa è la gestione dell'euro in una situazione di relativa calma sui mercati finanziari, come è stato nel decennio pre-crisi; altra cosa è dover fronteggiare un periodo tempestoso, con forti rischi in ordine alla tenuta e alla stessa sopravvivenza del sistema euro. Non si può dubitare che la stabilità dei prezzi, missione principale della Bce, presuppone la stabilità monetaria; e, più in generale, che la *suprema salus* dell'euro costituisce l'indispensabile premessa della stessa esistenza della Bce.

È in questo quadro che si collocano i programmi di operazioni straordinarie deliberate dalla Bce, prima con il Securities Market Programme, Smp (2010) e poi con l'Outright Monetary Transactions, Omt (2012). In attuazione del Smp, la Bce ha acquistato debito sovrano degli Stati euro più esposti sul mercato finanziario; ha effettuato altresì anticipazioni alle banche per importi crescenti e con scadenze via via più estese (fino a tre anni). Con il programma Omt, la Bce ha annunciato di essere pronta ad acquisti illimitati di titoli del debito pubblico oggetto di attacchi speculativi, subordinando peraltro queste misure all'applicazione di una rigorosa "condizionalità" agli Stati beneficiari (secondo lo schema Esm). Non si sono avuti ancora concreti interventi Omt, ma il mero annuncio del programma ha mostrato tutta la sua efficacia sul fronte dei differenziali dei tassi di interesse.

Non è questa la sede per intrattenersi sui problemi legali suscitati dal programma Omt. È in discussione se la Bce sia rimasta o meno nei limiti del suo mandato. La Corte costituzionale tedesca ha avanzato forti dubbi al riguardo, rinviando peraltro la questione alla Corte di giustizia dell'Ue. In attesa di una pronuncia dei giudici dell'Unione, è forse il caso di rileva-

re quella che può apparire una stranezza. Diversamente dal programma Omt, le misure del Smp non hanno formato oggetto di particolari censure, almeno sul piano giudiziario. Probabilmente, nel caso Omt è l'annuncio di interventi "illimitati" che ha costituito il fattore scatenante. Anche se, a ben vedere, un limite si desume implicitamente dal fatto che gli acquisti possono riguardare solo titoli a breve termine (con scadenza non oltre i tre anni); e anche se, d'altra parte, anche il Smp si prestava ad acquisti potenzialmente illimitati.

Preme invece sottolineare le implicazioni istituzionali delle nuove iniziative della Bce. In precedenza, di fronte ad una politica monetaria rigorosamente confinata alla stabilità dei prezzi, le esigenze di *accountability* erano ridotte. Le scelte della Bce in tema di prezzo e quantità della moneta comportavano essenzialmente valutazioni di carattere tecnico, poco suscettibili dunque di controlli politici. Le nuove misure si possono bensì giustificare con ragioni di politica monetaria, ma non c'è dubbio che esse si collocano al confine con la politica economica. In tempo di crisi, la Bce è venuta ad assumere un ruolo in qualche modo complementare e di supplenza rispetto alle competenze di altre istituzioni. Di qui la necessità di passare a un regime di *accountability* di grado più elevato: nei confronti sia degli organi intergovernativi (Ce e Consiglio, con relativi parlamenti nazionali) sia di quelli sovranazionali (Pe e Commissione).

Le attribuzioni in tema di supervisione bancaria, da ultimo acquisite dalla Bce, confermano viepiù l'esigenza ora prospettata.

4. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO: LA POSIZIONE ATTUALE

Se la crisi ha posto il Ce e la Bce al centro della scena, va detto subito che il Pe non ha mancato di far sentire la sua voce. Lo ha fatto sia in campo normativo sia nell'esercizio delle sue funzioni di controllo.

Sotto il primo profilo, il Pe ha dato un contributo essenziale all'adozione della maggior parte delle regole che caratterizzano la nuova *governance* economica. Gli atti normativi del *Six Pack* e del *Two Pack* lo hanno visto come co-legislatore; e lo stesso dicasi con riguardo alla disciplina dell'Unione Bancaria ai sensi dell'art. 114 Tfu. Il Pe ha esercitato poi un'influenza notevole anche al di là dei casi in cui il Trattato gli attribuisce un potere di co-decisione. Nel caso del regolamento sui compiti di supervisione bancaria della Bce, la consultazione prevista dall'art 127 n. 6 Tfu

è assurta a vera e propria approvazione, trasformando di fatto una procedura legislativa da speciale in ordinaria.

Il Pe ha fatto sentire una forte presenza anche con riguardo agli accordi extra-Ue: in primo luogo, per contestare la necessità di uscire dal sistema giuridico dell'Unione; in secondo luogo, per incidere comunque sulle norme adottate. Il segno del Pe è particolarmente evidente nel Fiscal Compact, per la maggior parte ripetitivo delle regole del *Six Pack* e del *Two Pack*; inoltre, una particolare forza negoziale il Pe sta ora dimostrando a proposito dell'accordo intergovernativo sulla creazione del fondo per la risoluzione delle crisi bancarie. Il Pe si batte per dimostrare che il ricorso ad un accordo extra-Ue non è né legittimo né necessario; e, in ogni caso, si sforza di limitarne sostanzialmente la portata.

Quanto alle funzioni di controllo, queste si sono via via via estese al di là del tradizionale rapporto con la Commissione. Ciò si è verificato in prima battuta nei riguardi del Consiglio. In forza del nuovo istituto del dialogo economico, introdotto dal *Six Pack*, si sviluppa un'interazione continua tra Pe, Consiglio e Commissione nel semestre europeo di bilancio. L'organo parlamentare può così vigilare sull'adozione degli indirizzi annuali di politica economica preparati dalla Commissione e approvati dal Consiglio; sui programmi di stabilità e di riforme presentati dagli Stati, in attuazione di tali indirizzi; sulle eventuali deviazioni riscontrate dalla Commissione e sancite nelle raccomandazioni indirizzate a ciascun Paese.

Il Pe ha inaugurato altresì un proficuo rapporto con la Bce con riguardo ai nuovi compiti di quest'ultima in materia di vigilanza bancaria. Le relative disposizioni formano oggetto di un apposito Accordo inter-istituzionale di recente concluso tra Pe e Bce. Senza entrare in troppi dettagli, basti dire che l'Accordo conferisce al Pe un'estesa supervisione sulle attività della Bce, che si esplica attraverso le relazioni annuali della Bce, audizioni e discussioni orali riservate, risposte scritte a interrogazioni, accesso alle informazioni (ferma l'esigenza di protezione dei dati confidenziali). Il coinvolgimento del Pe investe anche la nomina del Presidente e del Vice-presidente del Consiglio di vigilanza (bancaria): queste nomine sono assoggettate ad una procedura di approvazione del Pe che non si discosta da quella prevista per i membri della Commissione.

Più difficili risultano i rapporti con il Ce. Il Pe lamenta che il Ce, travalicando le proprie funzioni, abbia via via assorbito quelle del Consiglio; stia esercitando compiti legislativi che non gli competono; pregiudichi in tal modo il metodo comunitario e le procedure di co-decisione; abbia espropriato il Pe dei suoi poteri in materia di quadro finanziario pluriennale,

anticipando scelte che lasciano al Pe solo uno spazio di manovra marginale. Nondimeno, il Pe è riuscito in via di prassi a rafforzare la sua interazione con il Ce. Questa non si limita più ai due tradizionali momenti: l'intervento del Presidente del Pe all'apertura delle riunioni del Ce e la relazione che il Presidente del Ce presenta al Pe dopo ciascuna riunione del Ce. I rapporti con il Presidente del Ce si sono fatti intensi e continui attraverso scambi di lettere, incontri con i presidenti di commissione, relatori e funzionari del Pe, risposte a interrogazioni scritte. Frequenti (e ricercate dagli interessati) sono le apparizioni di capi di governo degli Stati membri dinanzi al Pe per dibattere sul futuro dell'Europa.

In definitiva è aumentata la possibilità per il Pe di essere tempestivamente informato sull'agenda del Ce e di espletare, quindi, una qualche influenza sulle sue decisioni.

5. POSSIBILI SVILUPPI A TRATTATI COSTANTI

Come risulta dal quadro che precede, il Pe partecipa in maniera significativa alla governance economica dell'Unione. Le prerogative direttamente attribuitegli dai Trattati sono estese; e il Pe ha saputo ampliarle in via di prassi, attraverso un'azione puntigliosa e continua. Eppure è diffuso il convincimento che il Pe non assolva in pieno a quel compito di rappresentanza dei cittadini europei e di legittimazione democratica che gli assegna l'art. 10 Tue.

L'attività del Pe ha una presa limitata sull'opinione pubblica negli Stati membri. Il lavoro legislativo svolto è enorme, talora anche troppo. Ma riguarda essenzialmente il mercato interno, risultando così lontano dalle preoccupazioni quotidiane dei cittadini. Inoltre, il Pe procede secondo un metodo spesso consensuale, o si divide per gruppi nazionali piuttosto che partitici. Il suo ruolo di legislatore non si caratterizza dunque per un'impronta politica, secondo le contrapposizioni tradizionali fra destra e sinistra, fra innovatori e conservatori, fra visioni alternative sui rapporti fra Stato e mercato o sui destini ultimi dell'integrazione europea. In queste circostanze, il rimedio per acquisire maggiore visibilità sui *media* e fra i cittadini appare evidente: è consigliabile, da un lato, limitare la produzione quantitativa di regole a livello europeo, anche in omaggio al principio di sussidiarietà; occorre, dall'altro, prestare maggiore attenzione a materie con implicazioni sociali e intervenire normativamente sulle medesime con quell'impronta politica di cui si è detto. E' importante che le decisioni

del Pe aprano un dibattito nell'opinione pubblica europea, non importa se in termini critici.

Per quel che attiene alle funzioni di controllo del Pe, è opportuno distinguere il discorso relativo alla Commissione da quello concernente il Ce.

Come già accennato, le posizioni del Pe e della Commissione si influenzano reciprocamente, nel senso che la maggiore forza o debolezza dell'uno si riflette sull'altra e viceversa. Non c'è dubbio che la posizione della Commissione si è consolidata nel corso della crisi. A quest'organo spetta ormai un ruolo centrale nell'applicazione delle regole di bilancio e in materia di coordinamento delle politiche economiche. Ma questo non si è tradotto in un corrispondente rafforzamento delle funzioni del Pe. Per la verità non mancano al Pe gli strumenti di controllo. La Commissione è responsabile davanti al Pe per tutta la sua attività, non solo quella relativa al mercato interno; lo è del pari per quella concernente la gestione dell'unione economica e quella nuovamente assegnata nell'ambito dell'Esm. Nondimeno il controllo del Pe non si dimostra particolarmente incisivo: quali le ragioni?

Giova richiamare al riguardo considerazioni precedenti. Il rafforzamento della Commissione è avvenuto nel segno della filosofia delle regole. Gli organi intergovernativi (Ce e Consiglio) hanno inteso de-politicizzare la gestione della *governance* economica; hanno deciso di auto-limitare il proprio ruolo e di lasciare spazio alla Commissione, in vista di un'applicazione delle regole secondo criteri di neutralità e tecnicismo. Ed è in questo senso che la Commissione sta interpretando il suo compito. Il Pe viene in tal modo privato dei necessari presupposti per l'esercizio di un effettivo controllo: il Pe è un organo politico, ha scarsa possibilità di qualificarsi come interlocutore della Commissione sul piano tecnico.

Per aversi un'inversione di tendenza, è necessario un diverso rapporto fra regole e scelte discrezionali. La disciplina delle politiche economiche e di bilancio presenta elementi di rigidità ma anche di flessibilità. Sono certamente rigidi i famosi parametri numerici per il deficit e il debito, ma è previsto che nella loro applicazione si debba tenere conto di circostanze eccezionali (come un periodo di grave recessione economica) e fattori significativi (fra cui investimenti e riforme). La Commissione tende a trascurare o, comunque, marginalizzare gli elementi di flessibilità; tende a farsi scudo delle regole per sottrarsi a scelte impegnative: lo conferma ad esempio la sua posizione minimalista in tema di investimenti (la c.d. *investment clause*). Il Pe ha motivo di opporsi a questo indirizzo. La disciplina applicabile non comporta solo calcoli ragionieristici, ma anche

valutazioni discrezionali alle quali la Commissione non si può sottrarre. È su questo terreno che il Pe deve ingaggiare la responsabilità della Commissione; ed è in questo modo che il Pe può riaffermare il suo ruolo e rafforzare indirettamente la Commissione di fronte al Ce e al Consiglio.

Le prospettive circa possibili sviluppi nei rapporti tra Pe e Ce sono più incerte ma ugualmente da coltivare. Come già richiamato, il Ce, anche se intergovernativo ai massimi livelli, è pur sempre un organo dell'Unione. Fa parte della struttura istituzionale attraverso la quale l'Unione esercita le sue competenze. Tuttavia, per composizione (di vertice) e modalità operative (consenso) tende sovente a comportarsi come una riunione di organi statali piuttosto che come organo dell'Unione. In altre parole, le sue deliberazioni appaiono come la somma di volontà separate, piuttosto che l'espressione di una volontà unitaria. D'altra parte, come l'art. 10 Tfeue non manca di sottolineare, i membri del Ce sono individualmente responsabili del loro operato davanti ai rispettivi parlamenti e cittadini. E' dubbio, invece, che avvertano un'uguale responsabilità collettiva verso l'Unione e i cittadini europei: una responsabilità del genere non è formalmente prevista né sanzionabile.

IL Pe sta cercando di sopperire a questa carenza "istituzionale". Come si è detto, ha intensificato i suoi rapporti con il Ce, specie con il presidente Van Rompuy, con iniziative che hanno già prodotto risultati apprezzabili in termini di trasparenza e informazione. In particolare, mi pare da valorizzare il collegamento con il presidente del Ce: anche se figura più come *chairman* che *president*, può costituire il naturale punto di congiunzione tra istanze sovranazionali e intergovernative. Fa bene dunque il Pe a battere questa strada. Ma forse più promettente appare il collegamento con i parlamenti nazionali, se si considera che essi hanno il potere di condizionare i propri governi e, indirettamente, l'azione collettiva del Ce.

Una collaborazione interparlamentare tra Pe e parlamenti nazionali appare reciprocamente vantaggiosa. I membri del Pe possono acquisire maggiore consapevolezza delle problematiche interne ai vari Stati e delle conseguenti ripercussioni a livello europeo. A loro volta, è opportuno che i parlamentari nazionali siano pienamente avvertiti circa l'interdipendenza sempre più stretta tra gli Stati membri. Come evidenziato dalla crisi recente, le difficoltà finanziarie di singoli Stati si propagano inesorabilmente a tutta l'area euro. È necessario dunque che le politiche nazionali trovino una sintesi in sede europea, nell'interesse generale di tutti i Paesi, nessuno escluso.

La cooperazione interparlamentare trova un'esplicita base normativa

nel Protocollo n. 1 di Lisbona, come integrato dall'art. 13 del Fiscal Compact. È molto positivo che nell'ottobre 2013 si sia tenuta una prima riunione della nuova Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria. È il segno che si va verso il consolidamento di un vero e proprio sistema parlamentare europeo. In definitiva, al Pe si prospettano due strade, fra di loro sinergiche, per rafforzare il dialogo democratico con il Ce: un approccio mirato direttamente su quest'organo, e in particolare sul suo presidente; e un approccio indiretto, che passa attraverso una proficua interazione con i parlamenti nazionali.

6. EVENTUALI MODIFICHE DEI TRATTATI

Sembrava, nel clima *post* Lisbona, che l'ipotesi di una revisione dei Trattati dovesse essere esclusa, almeno in un futuro prevedibile. Troppo forte era il ricordo delle vicissitudini incontrate prima con il fallito Trattato costituzionale e poi nelle fasi negoziali e conclusive di quello di Lisbona. Sennonché ora l'idea di una revisione ha ripreso a circolare, con opposte finalità: vi è chi spinge per la realizzazione da subito di un'Europa federale e chi, viceversa, reclama un ridimensionamento delle competenze dell'Unione. Le preferenze dello scrivente vanno - è appena il caso di menzionarlo - nella prima direzione.

L'ipotesi federale ora ventilata non sembra tuttavia del tutto realistica; o, quantomeno, non sembra attuabile in tempi brevi. Vi è da chiedersi pertanto se, senza pregiudizio di disegni più ambiziosi, non si possa porre mano fin d'ora a modifiche minori dei Trattati, che perseguano obiettivi ben definiti. Del resto, questo si è già verificato dopo Lisbona con l'introduzione del nuovo art. 136 n. 3 Tfu; e modifiche dei Trattati possono considerarsi anche (sebbene non riconducibili formalmente alle procedure Ue) quelle realizzate tramite il Fiscal Compact e l'accordo Esm. È una strada quindi che potrebbe essere ripercorsa.

Le modifiche ipotizzabili riguardano principalmente la *governance* dell'eurozona. L'elenco comprende aspetti istituzionali e politiche economiche; fra i primi: l'istituzione di un Presidente stabile dell'Eurogruppo o di un Ministro dell'economia, dotati di poteri esecutivi efficaci; la dotazione dell'area euro di una propria *fiscal capacity*, basata su di un bilancio separato da quello dell'Unione e alimentato da risorse autonome; l'ampliamento dei poteri normativi *ex art.* 136 Tfu, attualmente limitati alla disciplina di bilancio; la creazione di un *debt redemption fund*, per la

gestione dei debiti nazionali; la previsione di *project bonds* per il finanziamento di nuovi investimenti; l'introduzione di incentivi agli Stati per l'attuazione di riforme strutturali. In tema di politiche economiche, l'eurozona potrebbe essere abilitata ad intervenire in materia di: lavoro (mobilità, formazione, salario minimo), politica energetica e dell'ambiente, politica della ricerca, investimenti nelle grandi reti infrastrutturali (trasporto, energia, informatica), politica tributaria (armonizzazione dell'imposte dirette nazionali e creazione di tributi europei).

Non è questa la sede per approfondire una serie di questioni. E' discutibile che tutte le misure sopra elencate richiedano una modifica dei Trattati; anche se, in tal modo si possono evitare contestazioni (di natura politica o legale) circa la portata dei poteri esistenti. Ci si può interrogare inoltre sul modo di procedere per l'adozione delle modifiche; in particolare, fino a che punto siano utilizzabili le procedure interne all'Unione o si debba ricorrere ad accordi extra-Ue. Occorre essere altresì consapevoli che si acuisce la differenziazione fra Stati euro e non-euro: un problema destinato a divenire ancora più acuti se si optasse non per singole e limitate modifiche ma per un accordo onnicomprensivo. In quest'ultima direzione vanno le proposte di quanti parlano di un Euro-Trattato, che dovrebbe riorganizzare l'Eurogruppo *in toto* e farne una Comunità autonoma all'interno dell'Unione.

Basti aver accennato a queste questioni. Ai fini del presente lavoro preme piuttosto sottolineare che tutte le proposte di modifica si danno carico delle esigenze di legittimazione democratica a livello nazionale ed europeo. L'approvazione degli accordi di modifica secondo le regole costituzionali degli Stati partecipanti comporta il coinvolgimento dei parlamenti nazionali (se del caso, anche dei cittadini): la legittimità democratica interna è così assicurata. Quanto al livello europeo, non si discute che ogni modifica deve garantire un ruolo centrale al Pe. In particolare, è previsto che qualsiasi nuova produzione legislativa passi attraverso la procedura di co-decisione ordinaria; e che l'organo o gli organi dotati di poteri esecutivi rispondano sempre del loro esercizio davanti al Pe.

Un'ultima annotazione: le modifiche progettate dovrebbero anche affrontare lo spinoso problema della partecipazione di parlamentari di Stati non euro a delibere del Pe che si indirizzano ai soli Stati euro. Le soluzioni ipotizzabili sono diverse, alcune più compatibili altre meno con l'esigenza di preservare l'unicità e l'unitarietà del Pe. In ogni caso, sembra necessario evitare che i parlamentari in questione possano avere un'influenza determinante in decisioni che riguardano esclusivamente l'Eurozona.

2.

Alle prese con la *governance* politica: lo stato e l'uso dei poteri del Parlamento europeo nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa

di Nicoletta Pirozzi*

Il controllo del Parlamento europeo sulla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e della Politica di sicurezza e difesa comune (Psd) dell'Unione europea (Ue) è stato tradizionalmente ostacolato dal carattere marcatamente intergovernativo delle politiche in questione e dal ruolo preminente giocato dai governi nazionali. A questo argomento sono state collegate anche considerazioni di sicurezza - la necessità di garantire la riservatezza delle informazioni sensibili restringendone l'accesso ai rappresentanti degli esecutivi - e di opportunità - la necessità di assicurare un processo decisionale efficace e tempestivo per fronteggiare eventi inaspettati o crisi imminenti³. Tuttavia, il dibattito politico ed accademico sulla carenza di legittimità democratica di questi settori si è progressivamente animato, di pari passo con l'accrescimento delle competenze in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue e del moltiplicarsi degli interventi europei in teatri di conflitto, anche attraverso missioni militari⁴.

* Nicoletta Pirozzi, *Responsabile di Ricerca, Area Europa, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Professore a contratto, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi "Roma Tre", Roma.*

³ M. Comelli, "The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament", in E. Greco, N. Pirozzi and S. Silvestri (a cura di), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni, English Series No. 19, November 2010, p. 79, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf.

⁴ G. Bono, "Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies", in *European Security*, Vol. 15, Issue 4, 2006, pp. 431-449; W. Wagner, "The democratic control of Military

Un'ulteriore difficoltà deriva dalla mancanza di consenso sul livello nazionale o europeo - della partecipazione parlamentare alla definizione e all'attuazione della Pesc e della Psdc. I parlamenti nazionali si sono rivelati spesso tiepidi, se non apertamente contrari, rispetto al potenziamento del ruolo del Parlamento europeo in questi ambiti, e hanno insistito sulla necessità di attuare il controllo parlamentare primariamente in ambito nazionale sui governi degli Stati membri.⁵

Il Trattato di Lisbona ha introdotto numerosi cambiamenti nella politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue: è stato calcolato che dei sessantadue emendamenti ai Trattati precedenti apportati dal Trattato di Lisbona, non meno di venticinque riguardano la Pesc e la Psdc⁶. Alcune di queste modifiche si riferiscono proprio ai poteri del Parlamento europeo, che vengono rafforzati soprattutto nell'ambito dell'azione esterna dell'Ue. La portata di queste innovazioni è tale da configurare un'attenuazione del carattere intergovernativo e la conseguente parlamentarizzazione a livello europeo della Pesc e della Psdc? Per rispondere a questo interrogativo, è necessario in primo luogo analizzare le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona. Occorre però anche investigare la prassi seguita all'entrata in vigore del Trattato per capire fino a che punto il Parlamento europeo ha saputo sfruttare le sue nuove prerogative e le altre istituzioni, europee e nazionali, gli hanno permesso di fare per acquisire un ruolo più incisivo nella politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue. A questo scopo, si prenderanno in esame i seguenti casi studio: (1) la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae); (2) il controllo parlamentare sulle missioni Psdc civili e militari; (3) le negoziazioni per gli strumenti finanziari 2014-2020. Infine, le conclusioni offriranno alcune riflessioni sugli sviluppi recenti e sulle prospettive future per il coinvolgimento del Parlamento europeo nel rilancio della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue.

Power Europe", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 200-216; H. Sjursen, *Integration without democracy? Three conceptions of European security policy in transformation*, RECON Working paper, no. 2007/19, Oslo: ARENA Centre for European Studies, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_07.pdf; A. E. Stie, *Decision-making Void of Democratic Qualities? An Evaluation of EU's Foreign and Security Policy*, RECON Working paper, No. 2008/20, Oslo: ARENA Centre for European Studies, http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010_011a/175.

⁵WEU Assembly, *CSDP monitoring by national parliaments in the European Parliament - reply to the annual report of the Council*, A/2069 (15.6.2010); WEU Assembly, *Implementing the Lisbon Treaty: ongoing debates in the national parliaments on monitoring CSDP*, A/2088 (1.12.2010).

⁶J. Howorth, "The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, Issue 3, 2011, p. 304.

1. LA POLITICA ESTERA, DI SICUREZZA E DI DIFESA DELL'UNIONE EUROPEA E I NUOVI POTERI DEL PARLAMENTO EUROPEO NEL TRATTATO DI LISBONA

Tra gli obiettivi fondamentali del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, rientrano: (1) rafforzare la democrazia europea per accrescere la legittimazione dell'Unione tra i suoi cittadini; (2) accrescere l'azione europea a livello internazionale, soprattutto attraverso una Pesc più coerente e visibile.

In linea con l'obiettivo di garantire una maggiore unitarietà alla presenza e alla proiezione internazionali dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona elimina la struttura "a pilastri" ed attribuisce personalità giuridica all'Unione (articolo 47 Tue). Questa volontà emerge anche dall'approccio più ampio ed inclusivo all'azione esterna dell'Unione proposto dal Trattato. La Pesc, e la Psdc come sua parte integrante, vengono infatti collocate nell'ambito dell'azione esterna dell'Ue, che comprende anche la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario, la politica commerciale, l'allargamento e la politica di vicinato. Inoltre, il Trattato identifica una connessione tra queste aree e alcune politiche tradizionalmente considerate interne all'Unione, ma che hanno una rilevanza per la sua azione esterna: ad esempio quelle relative ai settori dell'energia, dell'ambiente, delle questioni migratorie e così via.

Le norme principali in tema di azione esterna dell'Unione europea sono contenute nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea (Tue) e nella Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). La Politica estera e di sicurezza comune, che "riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune" - è inserita pienamente in questo contesto, ma allo stesso tempo si differenzia dalle altre politiche e resta "soggetta a norme e procedure specifiche" (articolo 24.1 Tue). Queste caratteristiche di diversificazione sono meglio specificate nella parte dedicata alla Pesc e Psdc del Trattato sull'Unione europea (articoli 23-46 Tue) e possono sintetizzarsi come segue:

- prevalenza delle istituzioni a carattere intergovernativo (il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea) rispetto a quelle a carattere sovranazionale (Commissione europea, Parlamento europeo, Corte di giustizia) per la sua definizione, mentre la sua

attuazione è affidata in prima istanza all'Alto Rappresentante e agli Stati membri;

- l'unanimità come regola generale per l'adozione delle decisioni del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo e l'esclusione dell'adozione di atti legislativi.

Nel tentativo di delineare un quadro coerente di riferimento per la politica estera dell'Ue, il Trattato di Lisbona stabilisce anche i principi che dovrebbero guidare l'azione degli Stati membri in questo settore: un sostegno attivo e senza riserve alla politica estera e di sicurezza dell'Unione e spirito di lealtà e di solidarietà reciproca (articolo 24.3 Tue). Tuttavia, la portata di questa norma va letta in connessione con le due dichiarazioni sulla Pesc (13 e 14) allegate all'Atto finale del Trattato di Lisbona, le quali salvaguardano espressamente le responsabilità e i poteri degli Stati membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa. Riguardo alla Psdc, il Trattato stabilisce che essa non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla loro adesione alla Nato, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto (articolo 42.2 Tue).

I principi definiti dal Trattato di Lisbona per la politica estera e di sicurezza dell'Unione vanno dunque nel senso di un'azione esterna dell'Ue più inclusiva, multilaterale e coerente. Allo stesso tempo, il Trattato mantiene il carattere di specificità del settore della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue, che risiede in ultima analisi nella predominanza di regole e procedure di tipo intergovernativo, rispetto alle altre politiche esterne. Pur riconoscendo il ruolo cruciale che gli Stati membri giocano ancora in questo ambito, i legislatori europei hanno cercato di sviluppare una serie di istituzioni e meccanismi che potessero creare un ambiente favorevole per un'azione più unitaria ed efficace dell'Ue, sia nel processo decisionale interno che sulla scena internazionale⁷.

In questo contesto, i nuovi poteri attribuiti dal Trattato di Lisbona al Parlamento europeo nel settore della politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione, possono sintetizzarsi come segue⁸:

- *Nomine*: il Trattato di Lisbona stabilisce che l'Alto rappresentante

⁷ M. Comelli e N. Pirozzi, *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Approfondimenti dell'Osservatorio di politica internazionale n. 72, Roma, Istituto Affari Internazionali, 11 febbraio 2013, http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_a_0072.pdf.

⁸ Vedi anche A. Herranz-Surrallés, *The contested 'parlamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the Role of the European Parliament following the Treaty of Lisbon*, PRIF Report No. 104, Frankfurt am Main: Peace Research Institute Frankfurt, July 2011, p. 4,

dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, in quanto Vice-Presidente della Commissione europea, è soggetto, collettivamente insieme agli altri membri della Commissione, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo (articolo 17(7) TUE).

- *Consultazione*: precedentemente, la Presidenza di turno dell'Ue era tenuta a consultare regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della Pesca. Il Trattato di Lisbona attribuisce questa funzione all'Alto Rappresentante ed estende la consultazione alla Psdc (articolo 36 TUE). L'Alto Rappresentante deve provvedere affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione (articolo 36 TUE). Inoltre, il Trattato di Lisbona prevede la previa consultazione del Parlamento europeo da parte del Consiglio rispetto all'organizzazione e al funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) (articolo 27(3) TUE) e per il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Unione destinati al finanziamento urgente di iniziative nel quadro della Pesca (articolo 41(3) TUE).
- *Dibattito*: originariamente previsto una volta all'anno sui progressi compiuti nell'attuazione della Pesca, ora si svolge due volte all'anno e comprende la Psdc (articolo 36 TUE).
- *Informazione*: anche l'informazione al Parlamento europeo sull'evoluzione della Pesca, una volta responsabilità della Presidenza di turno e della Commissione europea, passa all'Alto Rappresentante e viene estesa alla Psdc (articolo 36 TUE). Dopo Lisbona, anche i Rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo (articolo 36 TUE). Inoltre, il Parlamento europeo deve essere informato, oltre che nel caso già previsto per l'instaurazione della cooperazione rafforzata (articolo 86 TUE), anche per l'attuazione della clausola di solidarietà (articolo 222(3) TUE).
- *Approvazione*: il Trattato di Lisbona ha notevolmente rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di adozione degli accordi internazionali. L'approvazione del Parlamento, precedentemente richiesta soltanto per gli accordi di associazione, quelli che creano un quadro istituzionale specifico o che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione, viene estesa a tutti gli accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria (articolo 217(6) TUE).

Le nuove competenze attribuite al Parlamento europeo dal Trattato di Lisbona sembrano rispondere all'obiettivo di una maggiore legittimazione dell'azione dell'Unione a livello internazionale, ed in particolare della sua politica estera, di sicurezza e di difesa. La necessità di attribuire poteri più ampi ed incisivi al Parlamento europeo nei settori della Pesc e della Psdc sembra in linea con il carattere di inclusività dell'azione esterna dell'Unione europea che deriva dalle innovazioni del Trattato di Lisbona. Tuttavia, la persistenza del carattere marcatamente intergovernativo della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue limita la portata delle innovazioni introdotte, mantenendo questi settori distinti dal resto delle politiche di azione esterna e riportando la legittimazione parlamentare al rapporto tra parlamenti ed esecutivi nazionali.

2. IL PARLAMENTO EUROPEO E LA POLITICA ESTERA, DI SICUREZZA E DI DIFESA DELL'UNIONE EUROPEA POST-LISBONA

L'analisi dell'impatto delle innovazioni di Lisbona resta incompleta se non si prende in considerazione la prassi inaugurata dopo l'entrata in vigore del Trattato. Come spesso è avvenuto in passato, soprattutto nei settori della Pesc e della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), gli avanzamenti più incisivi si sono consolidati prima o soprattutto attraverso le dinamiche informali delle relazioni inter-istituzionali. Occorre perciò valutare la natura e i risultati dei meccanismi e delle procedure messe in atto dal Parlamento europeo e dagli altri referenti istituzionali, in primo luogo dal Consiglio dell'Ue e dalla Commissione europea, nella fase post-Lisbona. Per farlo, i seguenti paragrafi analizzeranno casi studio della creazione del Seae; il controllo parlamentare sulle missioni Psdc civili e militari; le negoziazioni per gli strumenti finanziari 2014-2020.

2.1. Il ruolo del Parlamento europeo nella creazione e nel funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna

Il Parlamento europeo è stato un convinto sostenitore della necessità di istituire un Servizio europeo per l'azione esterna fin dalla Convenzione

sul futuro dell'Europa del 2003⁹, considerandolo un caposaldo verso la futura comunitarizzazione della politica estera e di sicurezza dell'Ue¹⁰. In una risoluzione sugli aspetti istituzionali del Seae dell'ottobre del 2009 il Parlamento europeo aveva chiarito il suo approccio. Nella risoluzione si precisava che il Servizio avrebbe dovuto essere organicamente collegato alla Commissione e politicamente responsabile di fronte al Parlamento europeo, l'unica istituzione direttamente eletta dai cittadini europei. Il Parlamento europeo rivendicava anche il proprio ruolo nelle consultazioni politiche che avrebbero condotto all'istituzione del Seae, arrivando fino a minacciare di bloccarne la conclusione - ad esempio ritardando di pronunciarsi sulla proposta dell'Alto Rappresentante - in caso di un suo mancato coinvolgimento¹¹.

Il Trattato di Lisbona affida l'organizzazione e il funzionamento del Servizio ad una decisione del Consiglio, che delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione (articolo 27(3) TUE). Inoltre, per l'attivazione del Servizio occorre modificare due Regolamenti - sul personale e finanziario - e il bilancio dell'Ue per il 2010 attraverso la procedura di co-decisione (ora denominata procedura ordinaria). Il Parlamento europeo è riuscito a combinare in maniera efficace i suoi poteri consultivi e di co-decisione, trasformando il processo di istituzione del Seae in una "co-decisione *de facto*"¹², ed ottenendo che il Gruppo di alto livello composto da Alto Rappresentante, Commissione e Consiglio fosse esteso al Parlamento europeo per un negoziato a quattro, denominato *Quadrilogue*¹³. Per giungere a questi risultati, il Parlamento ha attuato le minacce contenute nella sua risoluzione del 2009 e si è rifiutato di dare la sua opinione sulla proposta dell'Alto Rappresentante approvata dal Consiglio

⁹ A. Herranz-Surrallés, *The contested 'parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the Role of the European Parliament following the Treaty of Lisbon*, op. cit., p. 9.

¹⁰ *European Parliament resolution on the institutional aspects of the European External Action Service*, P6_TA(2005)0205, Brussels, 26 May 2005, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0205+0+DOC+XML+V0//EN>.

¹¹ *European Parliament resolution of 22 October 2009 on the institutional aspects of setting up the European External Action Service*, 2009/2133(INI), Strasbourg, 22 October 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0057&language=EN>.

¹² Termine coniato dall'Europarlamentare Roberto Gualtieri che, insieme agli Europarlamentari Elmar Brok e Guy Verhofstadt, rappresentava il Parlamento europeo nelle negoziazioni per l'istituzione del Seae.

¹³ G. Quille, "The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)", in E. Greco, N. Pirozzi and S. Silvestri (a cura di), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni, English Series No. 19, November 2010, pp. 60-61, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf.

il 25 aprile 2010. È su questa base che l'accordo finale è stato raggiunto il 21 giugno del 2010 e formalizzato attraverso due Dichiarazioni dell'Alto Rappresentante allegate alla decisione del Consiglio e pubblicate sull'*Official Journal*. Il Parlamento europeo ha adottato una nuova risoluzione sul Servizio l'8 luglio del 2010¹⁴, seguita dalla decisione del Consiglio sull'organizzazione e funzionamento del Seae del 26 luglio 2010¹⁵.

Le conquiste del Parlamento europeo in materia di bilancio del nuovo Servizio sono evidenti. Mentre gli Stati membri avrebbero voluto conferire al Seae lo status di agenzia dell'Ue, il Parlamento europeo ha insistito per inserire la linea di bilancio specifica per il Servizio all'interno del bilancio comunitario, mantenendo così i poteri di controllo finanziario previsti dai Trattati¹⁶. Per quanto riguarda la struttura del Servizio, il Parlamento europeo ha ottenuto che fossero istituite le posizioni di Direttore esecutivo (all'interno del Consiglio di amministrazione) e di Direttore generale per il bilancio e l'amministrazione¹⁷. Invece la proposta del Parlamento europeo di riunire in un Consiglio di coordinamento politico del Seae tutti i Commissari competenti più l'Alto Rappresentante si è risolto in un semplice impegno dell'Alto Rappresentante ad assicurare il coordinamento con gli altri Commissari responsabili delle politiche esterne dell'Ue¹⁸. Sul personale del Servizio si è giunti ad una soluzione di compromesso tra le posizioni degli Stati membri, che volevano limitare il periodo di servizio del proprio personale diplomatico all'interno del Seae, e del Parlamento europeo, che avrebbe voluto eguagliare lo status dei diplomatici nazionali a quello degli altri funzionari del Seae provenienti dal Segretariato del Consiglio e dalla Commissione. Ora i funzionari nazionali sono distaccati presso il Servizio per un periodo fino ad un massimo di dieci anni (due mandati da quattro anni ciascuno più due)¹⁹.

¹⁴ Con 547 voti a favore, 78 contrari e 19 astensioni. I gruppi politici maggiormente contrari alla risoluzione sono stati la Sinistra Unitaria Europea/Sinistra Verde Nordica (Gue/Ngl), che ha denunciato una presunta "militarizzazione" del Seae, e il Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (Ecr), che avrebbero preferito un Servizio più leggero e dal carattere più marcatamente intergovernativo. A. Herranz-Surrallés, *The contested 'parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the Role of the European Parliament following the Treaty of Lisbon*, op. cit., p. 12.

¹⁵ Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service, OJ 2010 L 201/30, http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf

¹⁶ G. Quille, "The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)", op. cit., p. 63.

¹⁷ A. Herranz-Surrallés, *The contested 'parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the Role of the European Parliament following the Treaty of Lisbon*, op. cit., p. 11.

¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

¹⁹ G. Quille, "The European External Action Service and the Common Security and De

Nei primi tre anni di funzionamento del Seae, il Parlamento europeo ha esercitato il proprio controllo politico sulla Pesc e sulla Psdc soprattutto attraverso una serie di audizioni dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che riunisce le precedenti cariche di Alto Rappresentante per la Pesc, Commissario europeo per le relazioni esterne (Relex) e Presidente del Consiglio Affari esteri. Nella Dichiarazione sulla responsabilità politica del Seae, l'Alto Rappresentante ha confermato il suo impegno ad apparire di fronte alla Plenaria o alle Commissioni del Parlamento europeo in prima persona o a delegare i Commissari competenti o un rappresentante della Presidenza di turno in sua vece²⁰. In particolare, è stato concordato che Catherine Ashton sarebbe intervenuta alla Commissione AFET due volte all'anno e in Plenaria a Strasburgo sei volte all'anno, accompagnata da un membro del Consiglio di amministrazione e da due Direttori generali del Seae²¹. Un dialogo regolare con l'Alto Rappresentante ha aperto scenari interessanti per l'esercizio di un potere effettivo da parte del Parlamento europeo sulle scelte di politica estera, di sicurezza e di difesa. Ad esempio, il Parlamento europeo ha potuto esprimersi con forza a sostegno delle posizioni di Catherine Ashton - come nel caso del dialogo tra Serbia e Kosovo e sull'importanza del riconoscimento dello Stato indipendente del Kosovo da parte di tutti i paesi dell'Ue - oppure in opposizione - come nella Plenaria del 9 marzo 2011, nel corso della quale numerosi Europarlamentari si sono schierati a favore di un intervento militare in Libia attraverso la creazione di una *no-fly zone*²².

Alcune specifiche richieste del Parlamento europeo, come quella di prevedere audizioni per i candidati alle posizioni apicali del Seae - in particolare i Capi delle Delegazioni Ue e i Rappresentanti speciali dell'Ue - non sono state accolte in pieno dall'Alto Rappresentante. Nella sua Dichiarazione sulla responsabilità politica del Seae, l'Alto Rappresentante si è però espressa favorevolmente rispetto a sessioni informative della Commissione Afet con i Capi delle Delegazioni Ue e i Rappresentanti speciali dell'Ue subito dopo la loro nomina e prima di prendere servizio. Questa è stata considerata una vittoria del Parlamento europeo, ottenuta ancora una volta utilizzando l'arma del controllo finanziario sul bilancio del Seae.

fence Policy (CSDP)", op. cit., p. 63.

²⁰ *Declaration by the High Representative on political accountability*, Brussels, 8 July 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>.

²¹ N. Helwig, P.I. Hrant Kostanyan, "The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS", in *CEPS Paperbacks*, January 2013, p. 52, <http://www.ceps.eu/node/7711>.

²² *Ibidem*, pp. 54-55.

Infatti, il Parlamento europeo ha congelato il bilancio 2011 del Seae e impedito dunque ogni nuova nomina fino a quando l'Alto Rappresentante non ha fornito adeguate rassicurazioni sul processo di nomina degli Ambasciatori e dei Rappresentanti speciali dell'Ue²³. Questa innovazione è rilevante sotto due aspetti: per l'impatto politico che potrebbe avere una valutazione negativa da parte della Commissione Afet sulle scelte dell'Alto Rappresentante e per l'importanza per il Parlamento europeo di stabilire buone relazioni con i Capi delle Delegazioni Ue ai fini di un proficuo scambio di informazioni sulla situazione sul terreno²⁴. Tuttavia, se guardiamo alla prassi attuata dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona fino al settembre del 2012, ci accorgiamo che soltanto trentuno dei novantasette nuovi Ambasciatori Ue sono stati invitati dalla Commissione Afet. Inoltre, nella maggioranza dei casi la partecipazione degli Europarlamentari è stata molto scarsa²⁵. Il fatto di poter incontrare i nuovi Ambasciatori soltanto dopo la loro nomina può essere un disincentivo da parte del Parlamento europeo ad esercitare questo diritto.

In generale, sembra che il Parlamento europeo abbia sfruttato appieno i suoi poteri, soprattutto attraverso la leva del bilancio, per affermare la sua visione riguardo alla configurazione e al funzionamento del nuovo Servizio diplomatico europeo. Sebbene spesso reticenti, sia il Consiglio che la Commissione hanno accettato molte delle richieste del Parlamento europeo, a favore di un suo maggiore coinvolgimento nelle negoziazioni e di un dialogo politico regolare con i nuovi referenti del Seae. Nella sostanza, tuttavia, il Parlamento europeo non è riuscito ad ottenere l'auspicata comunitarizzazione del Seae, che considerava il requisito cardine per costruire un Servizio ambizioso e forte che conferisse all'Ue maggiore visibilità ed efficacia, dovendo accontentarsi di concessioni residuali in materia di controllo finanziario e di architettura istituzionale. La vera partita è però appena iniziata. Saranno le relazioni costruite con l'Alto Rappresentante e il nuovo Servizio nel corso degli anni a stabilire se e quanto il Parlamento europeo ha guadagnato dall'istituzione del Seae in termini di impatto sull'azione esterna dell'Ue, a cominciare dalle negoziazioni per la riforma del Servizio inaugurata dal Rapporto Ashton del luglio 2013 e prevista per il 2014.

²³ G. Quille, "The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)", op. cit., p. 64.

²⁴ *Ibidem*, pp. 57-58.

²⁵ N. Helwig, P.I., Hrant Kostanyan, "The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS", op. cit., pp. 56-57.

2.2. Il controllo parlamentare della Politica di sicurezza e difesa comune: le missioni civili e militari

Tra tutti i settori dell'azione esterna dell'Ue, quello più resistente ad una parlamentarizzazione a livello europeo è senz'altro la Psdc. Un ruolo più incisivo del Parlamento europeo in questo ambito sembrerebbe in linea con il superamento di un approccio tradizionale alla sicurezza che era basato essenzialmente sull'azione militare e appannaggio degli esecutivi nazionali. All'interno dell'Ue, abbiamo assistito ad una progressiva messa in comune delle capacità nazionali, stimolata anche dalla riduzione dei bilanci della difesa nell'attuale congiuntura di crisi economica e finanziaria, e ad un protagonismo crescente delle istituzioni di Bruxelles attraverso la gestione di missioni Psdc, caratterizzate da una sempre maggiore interazione tra componenti civili e militari.

In effetti, il Parlamento europeo ha esercitato un'azione di controllo e di indirizzo sempre più importante sulle scelte dell'Ue in materia di sicurezza e di difesa. La leva finanziaria si è rivelata anche in questo caso lo strumento più efficace, in particolare in riferimento al finanziamento delle missioni civili - che costituiscono la maggioranza degli interventi Psdc - attraverso il bilancio Pesc. Il controllo sulle operazioni militari - il cui finanziamento è escluso dal bilancio Pesc - resta ancora precluso al Parlamento europeo e costituisce uno dei maggiori impedimenti al suo effettivo coinvolgimento nella Psdc. Il Trattato di Lisbona non introduce alcuna variazione su questo punto, eccetto la previsione di consultazione del Parlamento europeo per l'attivazione di un fondo iniziale costituito da contributi degli Stati membri per il finanziamento dei costi comuni delle missioni militari (articolo 41(3) TUE). Al momento non è ancora chiaro se e come gli Stati membri daranno esecuzione a questa disposizione del Trattato.

Tuttavia, il Parlamento europeo ha messo in atto anche forme alternative di controllo ed indirizzo, soprattutto avvalendosi di scambi regolari tra i membri della Commissione Afet e della sua Sottocommissione sicurezza e difesa (Sede) (istituita nel 2004) con i referenti delle strutture Psdc del Seae, dell'Agenzia europea per la difesa, con i Capi delle missioni civili ed i Comandanti delle operazioni militari Psdc, con i rappresentanti dell'industria della difesa europea. Ad esempio, il Parlamento europeo ha consolidato la prassi politica di esprimere un parere sulle missioni militari dell'Ue, preferibilmente prima che il Consiglio adotti la sua Decisione o comunque prima del loro dispiegamento, adottando risoluzioni

non vincolanti e raccomandazioni²⁶. E' stato il caso ad esempio delle missioni Eufor Rd Congo nella Repubblica Democratica del Congo e di Eufor Tchad RCA nel Chad nella Repubblica Centrafricana. Per quanto riguarda il controllo *post hoc* delle missioni Psdc, il Parlamento europeo ha fatto un uso estensivo della possibilità di inviare delegazioni di Europarlamentari presso i quartier generali delle missioni Psdc, per monitorarne direttamente l'attuazione, come nel caso della missione marittima di lotta alla pirateria Eunavfor Atalanta nel Golfo di Aden e nell'Oceano indiano²⁷.

Collegato al diritto di essere consultato, dal 2000 il Parlamento europeo ha cominciato una battaglia con il Consiglio per vedersi garantito il diritto di ricevere informazioni adeguate, incluso l'accesso ai documenti confidenziali in materia di Psdc. Dopo due anni di negoziazioni, l'Accordo inter-istituzionale (AII) con il Consiglio del 2002 ha sancito la possibilità di accesso limitato da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili detenute dal Consiglio nel campo della politica di sicurezza e difesa²⁸. Tale diritto esclude alcuni documenti segreti e non è concesso a tutti i membri del Parlamento europeo, ma soltanto al Presidente del Parlamento europeo e a un Comitato Speciale, presieduto dal Presidente della Commissione Afet e composto da cinque Eurodeputati, tra i quali il Presidente della Sottocommissione Sede²⁹. Nella Dichiarazione sulla responsabilità politica del Seae sono stati confermati i provvedimenti dell'AII del 2002 concernenti la trasmissione di informazioni confidenziali in merito alle missioni e alle operazioni della Psdc³⁰. L'Alto Rappresentante può anche fornire, in alcuni casi specifici, su richiesta del Presidente

²⁶ D. Peters, W. Wagner and C. Glahn, *Parliamentary Control of Military Missions. The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, RECON Working paper, no. 2011/24, Oslo: ARENA Centre for European Studies, October 2011, p. 13, <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/AbstractRECONwp1124.html>.

²⁷ A. Herranz-Surrallés, "Parliamentary Oversight of EU Foreign and Security Policy: Moving Beyond the Patchwork?", in *ISPI Analysis*, No. 230, January 2014, p. 5, <http://www.ispionline.it/it/node/9669>.

²⁸ *Interinstitutional agreement between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy*, Brussels, 20 November 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:298:0001:0003:EN:PDF>.

²⁹ Questi documenti possono essere consultati solo presso la sede del Consiglio e gli Stati membri e parti terze possono negare l'accesso alla documentazione. Le regole che governano il trasferimento di tali documenti sono ancora più rigide: prevedono che i documenti confidenziali possano essere trasmessi solo al Presidente del Parlamento europeo, il quale, tramite una serie di procedure, può passarli agli altri organismi del Parlamento europeo. Vedi M. Comelli, "The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament", *op.cit.*, p. 86.

³⁰ *Declaration by the High Representative on political accountability*, *op. cit.*

dell' Afet e, se necessario, del Presidente del Parlamento europeo, l'accesso ad altri documenti della Pesc ad altri Europarlamentari. La possibilità di garantire l'accesso a informazioni sensibili nel settore della Pesc anche ad altri membri del Parlamento europeo come *rapporteur* e Presidenti delle Commissioni è attualmente all'esame del Consiglio e dell'Alto Rappresentante nell'ambito della negoziazioni per il nuovo AII con il Parlamento europeo³¹.

Dunque, se i Trattati assegnano al Parlamento europeo un ruolo del tutto residuale negli orientamenti e nella gestione della Psdc, il Parlamento europeo ha sfruttato al meglio i meccanismi istituzionali a disposizione per attuare una prassi politica di controllo ed influenza anche in questo settore. Negli ultimi anni, quando la Psdc è entrata in una fase di stallo a cavallo dell'adozione del Trattato di Lisbona ed ha mostrato tutti i suoi limiti in termini sia di capacità operative che di volontà politica (ad esempio in riferimento al tardivo intervento europeo nelle crisi in Libia nel 2011 e in Mali nel 2013), il Parlamento europeo ha svolto un'azione di impulso per un ruolo più efficace dell'Ue³². Contemporaneamente, bisogna registrare un nuovo attivismo dei parlamenti nazionali in questo settore, come testimoniato dalla recente votazione della *House of Commons* contro la decisione del governo britannico di intervenire militarmente in Siria nell'agosto del 2013³³. Una ritrovata centralità delle istanze parlamentari nella definizione della politica di difesa degli Stati membri dell'Ue potrebbe aprire prospettive interessanti di collaborazione con il Parlamento europeo, eventualmente in un consesso interparlamentare, utilizzando in maniera costruttiva la complementarietà di competenze tra i parlamenti nazionali e il Parlamento di Strasburgo.

2.3. Le competenze del Parlamento europeo nell'attuazione dell'azione esterna dell'Unione europea: le negoziazioni per gli strumenti finanziari 2014-2020

Le risorse finanziarie del bilancio Pesc si sono rivelate spesso inadeguate per garantire l'attuazione della politica estera e di sicurezza dell'Ue. Nel corso degli anni, altri strumenti finanziari gestiti dalla Commissione

³¹ N. Helwig, P.I. Hrant Kostanyan, "The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS", op. cit. p. 61.

³² A. Herranz-Surrallés, "Parliamentary Oversight of EU Foreign and Security Policy: Moving Beyond the Patchwork?", op. cit., p. 6.

³³ *Ibidem*, p. 2.

europea hanno assunto un'importanza determinante per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in questi settori, ad esempio di materia di riforma del settore della sicurezza attraverso lo Strumento per la Stabilità (IfS) oppure di sostegno allo sviluppo delle capacità dell'Unione Africana in materia di pace e sicurezza attraverso l'*African Peace Facility* finanziata dal Fondo Europeo di Sviluppo (Fes). Per valutare appieno il ruolo svolto dal Parlamento europeo nella politica estera e di sicurezza dell'Ue occorre dunque investigare anche il peso assunto nelle negoziazioni per la definizione degli strumenti finanziari che ne consentono l'attuazione. Il Quadro Finanziario Multiennale 2014-2020, adottato il 13 dicembre 2013 dopo diciotto mesi di intense negoziazioni tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo costituisce un caso studio rilevante.

L'accordo prevede uno stanziamento di circa cinquantuno miliardi di euro suddiviso tra: lo Strumento di Assistenza Pre-Adesione (Ipa); lo Strumento Europeo di Vicinato (Eni), che sostituisce lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (Enpi); lo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (Dci); lo Strumento per la Stabilità e la Pace (Isp), che sostituisce lo Strumento per la Stabilità (IfS); lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (Eidhr) e il nuovo Strumento di Partenariato (Pi)³⁴. La posizione negoziale del Parlamento europeo comprendeva, oltre agli obiettivi di una maggiore sinergia tra i diversi strumenti dell'Ue per accrescerne l'efficacia, ad una maggiore visibilità dell'azione dell'Ue e ad una maggiore trasparenza e responsabilità collegata allo scrutinio del Parlamento europeo, la necessità di garantire una maggiore flessibilità per reagire tempestivamente a sviluppi inattesi e crisi, di coinvolgere la società civile e di promuovere la democrazia ed il rispetto dei diritti umani come valori fondamentali dell'Ue³⁵.

Tuttavia, il punto più controverso nelle negoziazioni è stato quello attinente i cosiddetti "atti delegati". Gli atti delegati sono stati introdotti dal Trattato di Lisbona, il quale prevede che "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" (articolo 290 Tfue) e conferisce sia al Parlamento

³⁴ La Commissione AFET del Parlamento europeo ha competenza per IPA, ENI, ENPI, ISP, IfS, EIDHR e PI, mentre la Commissione per la Cooperazione allo Sviluppo (DEVE) ha competenza per DCI.

³⁵ European Parliament, *The EU's 2014-2020 external financial instruments: An opportunity for the European Parliament to play a greater role*, Policy Briefing, Directorate-General for External Policies, Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_08, PE 522.323, January 2014, p. 4, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522323/EXPO-AFET_SP\(2014\)522323_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522323/EXPO-AFET_SP(2014)522323_EN.pdf).

europeo che al Consiglio il potere di veto su questi atti, da esercitare generalmente entro due mesi dall'adozione da parte della Commissione.³⁶ Al fine di acquisire un ruolo maggiore nella programmazione dei nuovi strumenti finanziari, sia la Commissione Afet che la Commissione per la Cooperazione allo Sviluppo (Deve) del Parlamento europeo, rispettivamente nel luglio e nel settembre del 2012, hanno richiesto di considerare i documenti strategici e i programmi indicativi multiannuali degli strumenti finanziari come atti delegati³⁷. Questa proposta del Parlamento europeo è stata a lungo osteggiata dalla Commissione europea e respinta dal Consiglio³⁸.

Il compromesso finale non accoglie pienamente le richieste del Parlamento europeo, che però è riuscito ad ottenere qualche concessione in termini di controllo, legittimità democratica, trasparenza e visibilità. In particolare, il compromesso prevede l'introduzione di allegati al Quadro Finanziario Multiennale 2014-2020 che dettagliano la programmazione dei vari strumenti e possono essere modificati dalla Commissione attraverso atti delegati. Inoltre, è previsto un dialogo strategico tra Parlamento e Commissione sugli strumenti finanziari esterni durante il quale la Commissione presenta al Parlamento la bozza di decisioni sulla programmazione e specifica, per ciascun paese o tema, le allocazioni finanziarie per priorità, la scelta delle modalità di assistenza e i risultati attesi. Se i commenti e le raccomandazioni del Parlamento non sono prese in considerazione nel documento di programmazione finale, la Commissione può essere convocata dal Parlamento europeo per spiegarne le ragioni nelle Commissioni competenti. Infine, si prevede che vengano sviluppati una serie di indicatori specifici per valutare i risultati dei programmi, sui quali la Commissione deve riferire ampiamente al Parlamento³⁹.

La richiesta del Parlamento europeo era tesa ad affermare una volta per tutte il potere di scrutinio sull'attuazione del bilancio dell'Ue da parte della Commissione, una battaglia a lungo combattuta dal Parlamento e per la quale il Trattato di Lisbona ha offerto un utile appiglio. A questo riguardo, la Conferenza dei presidenti del Parlamento europeo ha adottato una posizione che prevede che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i negoziatori del Parlamento europeo debbano insistere per l'inclusione di atti delegati in tutte le decisioni che riguardino gli obiettivi,

³⁶ *Ibidem*, p. 5.

³⁷ A. Herranz-Surrallés, *The contested 'parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the Role of the European Parliament following the Treaty of Lisbon*, op. cit., p. 14.

³⁸ European Parliament, *The EU's 2014-2020 external financial instruments: An opportunity for the European Parliament to play a greater role*, op. cit., p. 5.

³⁹ *Ibidem*, pp. 5-6.

le priorità, i risultati e le allocazioni finanziarie in termini generali dell'Unione⁴⁰. In questa logica di posizionamento, la cooperazione con l'Alto Rappresentante e con il Seae in fase di programmazione degli strumenti finanziari esterni potrebbe essere determinante per il Palamento europeo.

3. COSTRUIRE NUOVE ALLEANZE CON I PRINCIPALI ATTORI DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

Il Parlamento europeo, unica istituzione eletta direttamente dai cittadini europei, è sempre stato il canale privilegiato per le rivendicazioni a favore di una maggiore legittimità, responsabilità politica e trasparenza della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue. Dal canto suo, il Parlamento europeo si è da sempre battuto per garantire una progressiva comunitarizzazione di questi settori, utilizzando i margini di manovra offerti dai Trattati e dagli accordi inter-istituzionali con la Commissione ed il Consiglio per rivendicare il proprio ruolo di baluardo democratico nelle scelte dell'Ue. Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto in parte questa esigenza, conferendo al Parlamento europeo nuovi poteri, senza però alterare il carattere intergovernativo della Pesc e della Psdc e mantenendole distinte dalle altre politiche di azione esterna dell'Ue. Nella fase di attuazione del Trattato il Parlamento europeo ha di fatto conquistato nuove competenze spingendo al limite i suoi poteri di controllo finanziario e di consultazione, dalle negoziazioni per l'istituzione del Seae alla supervisione delle missioni militari dell'Ue fino alla programmazione degli strumenti finanziari esterni per il periodo 2014-2020.

In questa battaglia, il Parlamento europeo ha trovato nei governi nazionali rappresentati nel Consiglio il primo nemico, ma nemmeno la Commissione, che ha sempre cercato di proteggere le sue competenze esecutive sovranazionali dalle ingerenze del controllo parlamentare, si è dimostrata benevola. Le innovazioni istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona mirano a realizzare un'azione esterna dell'Ue più coerente sia nella sua dimensione orizzontale, tra le istituzioni e le politiche dell'Ue, che verticale, rispetto alle politiche estere degli Stati membri. In quest'ottica, il Parlamento europeo dovrebbe mirare a costruire nuove alleanze e solide relazioni con i principali interlocutori di questo nuovo corso:

- in primo luogo l'Alto Rappresentante, nella sua veste di garante del coordinamento complessivo dell'azione esterna dell'Ue, attraverso

⁴⁰ *Ibidem*, p. 5.

un dialogo politico regolare ed approfondito sulle principali scelte di politica estera dell'Ue;

- il Seae, il nuovo servizio diplomatico incaricato di promuovere un'azione internazionale dell'Ue più coerente e visibile, attraverso contatti regolari con le commissioni rilevanti del Parlamento europeo ed una collaborazione quotidiana nella programmazione e gestione della Pesc;
- i parlamenti nazionali che, sebbene a livelli e con risultati eterogenei nei diversi paesi dell'Unione, detengono il potere di esercitare un controllo diretto sugli esecutivi nazionali, ancora referenti di prima istanza per la politica estera, di sicurezza e di difesa, attraverso un coordinamento permanente in un nuovo consesso inter-parlamentare.

Il coordinamento con questi attori dovrebbe servire al Parlamento europeo non soltanto ad ottenere un riconoscimento delle proprie prerogative in termini di procedure, ma anche ad esercitare un impatto effettivo sulla sostanza delle questioni attinenti alla Pesc/Psdc.

3.

Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea.

Le strategie per il futuro

di *Cesare Pinelli**

L'ipotesi di considerare il Parlamento europeo (Pe) come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione richiede in primo luogo un esercizio di contestualizzazione. Va esaminata nel quadro delle attribuzioni intestate al Pe dai trattati in vigore e alla luce della prassi istituzionale corrente. D'altra parte, tranne che nel momento alto del progetto Spinelli⁴¹, e in poche altre occasioni, le strategie di riforma del Pe sono rimaste legate alla esigenza di rivendicare o di mantenere propri spazi. Finora il Pe non ha potuto, e in parte, forse, non ha saputo, acquisire una funzione di agenzia dell'innovazione dell'intero assetto istituzionale dell'Ue. Questa, dunque, è solo una ipotesi per il prossimo futuro: occorrerà chiedersi che cosa potrebbe indurre il Pe a porsi un obiettivo del genere, quali riforme e quali strategie politico-istituzionali potrebbe mettere in campo, e a quali condizioni diventerebbero verosimile.

1. PIÙ POTERI AL PARLAMENTO EUROPEO CON IL TRATTATO DI LISBONA

È opinione generalmente condivisa che il Trattato di Lisbona abbia ac-

* *Cesare Pinelli è Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università "Sapienza" di Roma.*

⁴¹ Di cui il suo stesso autore, nel discorso del 14 settembre 1983, avvertì la precarietà con la notissima metafora del pesce trainato a riva e divorato dagli squali, tratta dal racconto di Hemingway: cfr. A. Spinelli, *Discorsi al Parlamento Europeo (1976-1986)*, Bologna, il Mulino, 1987, p. 333 ss.

cresciuto i poteri del Pe in misura abbastanza consistente da colmarne la precedente posizione di minorità rispetto alla Commissione e al Consiglio, anzitutto con l'attribuzione ad esso delle classiche funzioni dei parlamenti: "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. Elege il presidente della Commissione" (art. 14, par. 1, TUE).

La procedura di codecisione legislativa, introdotta per un numero limitato di materie dal Trattato di Maastricht e progressivamente estesa ad altri settori con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, diviene ora una regola tendenzialmente generale (art. 289 TUE). Il Pe ottiene inoltre un potere di consultazione ("parere conforme") per le materie non rette dalla procedura legislativa ordinaria; approva le deliberazioni del Consiglio volte a raggiungere "gli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine", salvo che per gli obiettivi di politica estera e di difesa comune (art. 352 TUE); approva la decisione del Consiglio europeo secondo cui "l'entità delle modifiche" dei trattati è di volta in volta tale da non giustificare la convocazione di una Convenzione, come previsto in generale per le modifiche dei trattati (art. 48 TUE); è reso pienamente partecipe della funzione di bilancio, venuta meno la distinzione tra spese obbligatorie e non (art. 268 TUE).

Quanto al "controllo politico", spicca l'innovativa previsione sulla procedura di nomina del Presidente della Commissione: "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" (art. 17, par. 7, TUE). La disciplina riequilibra le ragioni degli Stati membri con quelle della sopranazionalità e della legittimità democratica, a vantaggio di queste ultime. E il rafforzamento della legittimità democratica della Commissione trova conferma nell'esplicita menzione della responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Pe (art. 17, par. 8), che sino ad allora poteva ricavarci solo implicitamente.

È altresì degno di nota che a differenza dei trattati previgenti, quello di Lisbona non fissa direttamente la distribuzione dei seggi tra gli Stati, ma la devolve a una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio europeo su iniziativa del Pe e con la sua approvazione, sulla base del criterio di rappresentanza "degressivamente proporzionale" dei cittadini e con

una soglia minima di sei componenti per Stato membro. Un certo ruolo decisionale viene dunque riconosciuto al Pe, che non per caso si definisce composto “di rappresentanti dei cittadini dell’Unione” (art. 14 TUE) anziché dei “rappresentanti dei popoli degli Stati” (art. 189 TCE), anche in ordine alla propria composizione.

Si impone tuttavia un *caveat* elementare. Il rafforzamento dei poteri del Pe non equivale a rafforzare la componente sovranazionale, di cui è una delle espressioni istituzionali, a scapito della componente intergovernativa: basti pensare alla nomina di un Presidente permanente del Consiglio europeo e agli effetti che ne sono derivati sul ruolo giocato da questa figura. Dal Trattato emerge piuttosto una reinterpretazione dell’equilibrio fra le due tradizionali componenti, nel quale la dialettica fra Commissione e Consiglio perde l’antica centralità, mentre il Pe e il Consiglio europeo guadagnano ambedue una funzione propulsiva, senza che però un equilibrio sufficientemente stabile sia per ciò stesso assicurato⁴².

2. L’USO DEI NUOVI POTERI NEL CORSO DELL’ULTIMA LEGISLATURA

Quale giudizio si può dare sugli esiti effettivi del rafforzamento dei poteri del Pe a distanza di quasi un quinquennio dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona? In proposito occorre distinguere la procedura legislativa dai poteri di controllo politico.

Per il primo aspetto, le disposizioni del Trattato non ammettono gioco-forza margini di discrezionalità in sede applicativa: che oggi il 90% degli atti legislativi dell’Unione sia adottato in codecisione fra Consiglio e Pe, è una semplice e diretta conseguenza della scelta compiuta a Lisbona.

Le disposizioni sul procedimento di formazione della Commissione, come peraltro ogni disegno costituzionale della forma di governo, sono invece assai più condizionate dalla prassi. E nella prassi il Consiglio europeo ha continuato a designare il candidato alla Presidenza della Commissione tenendo conto della volontà dei maggiori Stati membri ben più che dei risultati delle elezioni del Pe. A garantire il buon esito di questa scelta, del resto, hanno giocato due fatti. Nello stesso Pe le divisioni tra famiglie di partiti europei hanno sempre contato meno di quelle interstatali, e, pri-

⁴² L.S. Rossi, “Gli instabili equilibri istituzionali dell’Unione europea”, in G. Amato e R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, Passigli, 2013, p. 309.

ma ancora, nelle campagne elettorali per il rinnovo del Pe quelle famiglie non hanno mai presentato piattaforme politiche fra loro realmente alternative in vista della legislatura a venire. Lo conferma la prassi della “staffetta” di metà legislatura alla carica della presidenza del Pe fra esponenti delle due principali famiglie politiche, che è solo la punta più evidente di una distribuzione delle cariche interne di tipo strettamente consociativo.

Il Pe non ha dato prova di voler attivare un circuito di indirizzo politico nemmeno nei casi in cui ha influito sulla formazione della Commissione o sulla sua durata in carica. Nel 1999 le dimissioni della Commissione Santer furono bensì determinate dalla minaccia del Pe di ricorrere alla mozione di censura, la quale però colpiva la Commissione in quanto screditata da vicende di cattiva amministrazione, quindi per ragioni funzionali, non politiche. Nel 2004 il Pe rifiutò in base all’art. 214 Tce la proposta del Presidente designato Barroso di alcuni nominativi di membri della Commissione, ma in ragione della loro inadeguatezza alla carica più che della loro dissonanza politica. Nell’episodio si videro “beginnings of Union authority”⁴³, ma in realtà, anche in quella occasione, il Pe fece valere la sua posizione di istituzione pariordinata alle altre del triangolo, non di assemblea rappresentativa portatrice di istanze politiche, e perciò espressiva di una determinata maggioranza. Infine, è significativo che proprio nella prima legislatura del dopo-Lisbona, il Pe abbia aderito alle proposte di designazione avanzate dal Consiglio europeo, né abbia in seguito espresso specifici dissensi politici nei confronti dell’operato della Commissione. Ha piuttosto tentato di rivendicare spazi, con le modalità che vedremo, di fronte alla direzione intergovernativa impressa alla dinamica istituzionale dopo la crisi dell’eurozona, e seguendo pur sempre il consueto tracciato di un’istituzione che avverte il rischio di emarginazione e mira perciò ad esigere rispetto dalle altre.

In un contesto simile, lo stesso rafforzamento dei poteri del Pe previsto dal Trattato di Lisbona sul fronte del procedimento legislativo ha acquisito una portata meno innovativa del previsto. La possibile analogia del ruolo del Pe con quello delle camere di rappresentanza politica dei sistemi federali ha perso quota non tanto per carenza di strumenti previsti dal Trattato, quanto perché il funzionamento effettivo del Pe continua a discostarsi troppo da quello di una camera espressiva di indirizzo politico. La tesi che proprio il Trattato avrebbe allontanato l’analogia, imponendo aggravii procedurali al già complesso *iter* di formazione degli atti

⁴³ W.T. Eijsbouts, “The Barroso Drama: Reality for the EU Constitution”, in *EuConst* Vol. 1, Issue 2, 2005, pp. 153-154.

legislativi attraverso l'eventuale coinvolgimento dei parlamenti nazionali e mantenendo in capo alla Commissione il monopolio sull'iniziativa⁴⁴, da un lato non rende giustizia alla (quasi) raggiunta pariordinazione fra Pe e Consiglio nella formazione degli atti legislativi, dall'altro sopravvaluta il peso della attribuzione ai membri del Parlamento dell'iniziativa delle leggi, che negli ordinamenti costituzionali a regime parlamentare risulta del tutto recessivo di fronte a quella dei governi. In realtà, anche se il Trattato avesse prefigurato una perfetta analogia, questa sarebbe rimasta sulla carta, in un'assemblea nella quale le appartenenze nazionali continuano a contare più di quelle politiche, nonostante i fallimenti di organizzare i gruppi su basi nazionali e la creazione di embrionali partiti europei⁴⁵.

3. L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE E I NUOVI EQUILIBRI ISTITUZIONALI

Da quanto detto, molti desumono che il punto su cui far leva per avviare una dinamica istituzionale conforme alle innovazioni introdotte a livello primario in merito alle funzioni e ai poteri del Pe consiste in una ristrutturazione della rappresentanza politica europea, e prima ancora della stessa offerta politica, anziché in nuove modifiche dell'architettura istituzionale. Ciò presuppone a sua volta che il rapporto fra Commissione e Pe non solo possa ma debba assimilarsi al circuito fiduciario che unisce il parlamento al governo nei modelli parlamentari. Ma questo presupposto non rischia forse di sovrapporsi a un'evoluzione che, per quanto si è detto, anziché tendere verso la fusione maggioritaria, ha visto il Pe impegnato a difendere proprie prerogative nel suo rapporto con l'esecutivo europeo, compresi i Consigli?

L'interrogativo induce a confrontarsi con un punto di vista alternativo a quello dominante, che già prima del Trattato di Lisbona aveva piuttosto assimilato il rapporto fra il Pe e l'esecutivo dell'Unione a quello fra legislativo ed esecutivo degli Stati Uniti d'America: si tratterebbe di *compound democracies*, nelle quali i due poteri sono istituzionalmente separati, il legislativo è distribuito fra molte autorità e non controllato da partiti centralizzati, e il potere politico si riparte fra le singole unità territoriali e le

⁴⁴ R. Mastroianni, "La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche", in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 192 ss.

⁴⁵ R. Perissich, *L'Unione europea. Una storia non ufficiale*, Milano, Longanesi, 2008, 115 ss.

istituzioni centrali dell'Unione⁴⁶. Anche di recente, l'autore di questa tesi ha sostenuto che, anziché forzare un andamento dei rapporti interistituzionali basato sul rispetto dell'equilibrio fra le reciproche sfere di attribuzione, occorrerebbe stabilizzarlo secondo il modello della separazione dei poteri, fra un esecutivo imperniato sul Consiglio europeo e supportato dalla struttura amministrativa della Commissione e un legislativo concentrato nel Pe, in modo da consentire al primo di assolvere più efficacemente alle funzioni di governo e al secondo di esercitare le classiche funzioni di controllo e bilanciamento⁴⁷.

La tesi mi pare non da oggi poco convincente⁴⁸, e tuttora mi sembra sottostimare, come risulterà dal prosieguo della trattazione, le profonde peculiarità dei rapporti fra l'Unione europea e gli Stati membri anche rispetto al modello federale americano, con ricadute inesorabili sulla forma di governo. Nondimeno la tesi costringe utilmente a ripensare le ragioni a favore del punto di vista opposto.

L'assimilazione al modello parlamentare è stata a lungo auspicata come uno degli strumenti principali per colmare il deficit democratico dell'Unione, e dunque in vista di una democrazia sovranazionale pensata secondo lo schema della *domestic analogy*. Ma si tratta di uno schema troppo rozzo per essere adattato a un sistema come quello europeo, nel quale le esigenze di stabilità delle istituzioni e di efficienza dei risultati delle loro azioni si sono combinate con l'affermazione del principio democratico secondo traiettorie totalmente irriducibili a quelle degli ordinamenti costituzionali nazionali. Occorre convincersi che, quand'anche si giungesse a realizzare un effettivo circuito fiduciario fra Commissione e Pe, l'assetto istituzionale europeo continuerebbe a mostrare significativi scostamenti da quelli degli ordinamenti degli Stati membri, anzitutto per la compresenza di una componente intergovernativa non comprimibile oltre un certo punto.

Ciò detto, l'argomento dell'impraticabilità della *domestic analogy* vale anche per l'ipotesi della separazione. Bagehot non avrà mai abitato in quei palazzi di Bruxelles e di Strasburgo, ma fino a che punto ci ha abitato Montesquieu? Il fatto è che i pesantissimi, paralizzanti veti che caratterizzano il funzionamento interno della componente intergovernativa nelle sue varie anime, dal Consiglio europeo agli apparati amministrativi, ricor-

⁴⁶ S. Fabbrini, *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, OUP, 2007, p. 208 ss.

⁴⁷ S. Fabbrini, *The Institutional Future of the European Union*, CIES e-Working Paper No. 109/2011.

⁴⁸ C. Pinelli, "Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea", in *Riv.trim.dir.pub.*, 1989, p. 335.

dano il modo di operare delle organizzazioni internazionali ben più dei *checks and balances* delle democrazie costituzionali anche nella versione presidenziale. Se così è, come potrebbe funzionare un sistema che ai rischi di stallo istituzionale già così forti aggiungesse quelli sempre latenti nell'esperienza statunitense?

4. LA CRISI FINANZIARIA E IL SUO IMPATTO ISTITUZIONALE

Dopo la crisi finanziaria, la domanda non ha certo perduto la sua attualità. Non stupisce che il Presidente del Consiglio europeo abbia valorizzato il più possibile le nuove funzioni che le istituzioni sovranazionali hanno guadagnato dalle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona: la Commissione ha ottenuto un potere di sorveglianza senza precedenti sui bilanci nazionali, la Corte di giustizia è stata investita di un controllo sulla trasposizione a livello nazionale delle regole fissate dal Fiscal Compact, e il Pe ha svolto un ruolo cruciale nella stesura del sistema di sorveglianza finanziaria e macroeconomica introdotto col *Six-Pack*. L'aumentata corresponsabilità e interdipendenza fra Stati membri imposta dalla crisi avrebbero dunque rafforzato le istituzioni "centrali"⁴⁹.

Si trascurano così tre elementi fondamentali. Anzitutto, il processo decisionale ha visto una pressoché completa emarginazione delle istituzioni sovranazionali. La Commissione vi ha svolto funzioni meramente ausiliarie, senza entrare in un perimetro decisionale strettamente controllato dal Consiglio Europeo e in particolare dai Capi di governo dei due maggiori Stati membri e dal Presidente permanente⁵⁰. Inoltre, ogni valutazione del peso della Commissione nell'equilibrio istituzionale va commisurata al modo in cui il potere di iniziativa che i trattati le intestano formalmente venga da essa esercitato sostanzialmente, oppure risulti dalla mera registrazione della convergenza di scelte dei governi nazionali: e la prassi era andata nella seconda direzione già prima che scoppiasse la crisi⁵¹. Con una Commissione ridotta al rango di "*honest broker*" fra Stati membri⁵², e

⁴⁹ H. Van Rompuy, *The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis* Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law Berlin, 6 February 2012.

⁵⁰ Fra i molti, S. Fabbrini, "Nell'Europa dei governi Roma gioca in panchina", in *Limes*, 6/2011, p. 93.

⁵¹ R. Perissich, *Realtà e mulini a vento. Il "metodo" dell'Unione dal Trattato di Roma al Consiglio europeo del 9 dicembre 2011*, in www.astridonline.eu

⁵² M. Poiarés Maduro, B. De Witte, M. Kumm, "The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis", in European University

un Pe reso influente in sede Uem già a livello di diritto primario, ha preso il sopravvento l'istituzione che già sulla base del solo testo del Trattato di Lisbona era stata paragonata al monarca del primo costituzionalismo del XIX secolo⁵³. Ma in tempi di crisi a destare allarme non è tanto l'eccessiva concentrazione del potere nel Consiglio Europeo, quanto l'assenza di governo che ha dimostrato, al punto da far parlare di "preoccupante inevitabilità del metodo intergovernativo"⁵⁴.

In secondo luogo, l'emarginazione delle istituzioni sovranazionali non è stata estranea alla frantumazione del quadro giuridico che risulta da misure spesso adottate tramite accordi internazionali. Quegli accordi non sempre sono stati stipulati dagli stessi Stati, senza contare che alcuni potrebbero non essere ratificati da tutti gli Stati dell'eurozona, mentre potrebbero esserlo da Stati membri dell'Unione che dell'eurozona non fanno parte. In particolare, il Fiscal Compact presenta effetti di geometria variabile tali da differenziare gli Stati dell'Unione in cinque o sei cerchi⁵⁵. Non si vede come simile *puzzle* possa garantire una ragionevole integrazione fra le politiche economiche degli Stati membri dell'Uem, nonché il reciproco rispetto delle attribuzioni di questi e degli Stati dell'Unione non appartenenti all'Uem quale sancito dall'art. 119 Tfu.

Ma la maggiore incongruità delle misure di contrasto attiene alla scelta di fondo di rispondere alla crisi con un'intensificazione della sorveglianza delle politiche economiche nazionali in sede Uem, onde subordinare il sostegno finanziario agli Stati in difficoltà al rispetto da parte di questi ultimi delle regole fissate in comune, senza però toccare il *totem* del coordinamento. Questa "filosofia delle regole" viene apertamente professata in un Considerando di uno degli atti del *Six Pack*: "L'esperienza acquisita e gli errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria evidenziano la necessità nell'Unione di una governance economica rafforzata, che dovrebbe fondarsi su una maggiore titolarità nazionale delle regole e delle politiche stabilite di comune accordo, nonché su un quadro più solido a livello dell'Unione per la sorveglianza delle politiche economiche nazionali" (Considerando (8) del Regolamento Ue n. 1175 del

Institute High-level policy seminar, *The Democratic Governance of the Euro*, 10 May 2012, p. 3.

⁵³ C. Franzius, "Europäisches Verfassungsrechtsdenken", Mohr & Siebeck, Tuebingen, 2010, 58, rip. in J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 72.

⁵⁴ O. Cramme, "The worrying inevitability of EU intergovernmentalism", in *Policy Network*, 2 May, 2012, http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4165&title=The-worrying-inevitability-of-EU-intergovernmentalism.

⁵⁵ Cfr. L.S. Rossi, "Fiscal Compact" e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, in Gruppo di riflessione CSF-IAI sul Fiscal Compact, Torino, 4 maggio 2012.

2011). E alla medesima filosofia si ispira il Tscg (Fiscal Compact): “pareggio del bilancio” secondo un’interpretazione specifica; procedure di sorveglianza rafforzata sul rispetto delle regole; istituzione di un “Vertice euro” fra Capi di Stato e di governo, la cui struttura e le cui funzioni corrispondono a quelle del Consiglio europeo come previste dal Trattato di Lisbona⁵⁶.

L’obiezione che tali atti abbiano rafforzato la Commissione, dal momento che le sue raccomandazioni o proposte si intendono adottate dal Consiglio se da esso non respinte a maggioranza qualificata (*reverse voting*)⁵⁷, coglie un punto importante della procedura concernente le modalità di attuazione delle misure. Ma le valutazioni delle politiche economiche nazionali sono compiute alla stregua di indici caratterizzati da un aumento degli automatismi, e si innestano in un quadro organizzativo che continua a confondere i coordinatori con i coordinati, come già l’assetto istituzionale dell’Uem risultante dal Trattato di Lisbona⁵⁸. Da un lato le politiche economiche nazionali vengono sottoposte a regole molto più stringenti che in passato e a controlli sul loro rispetto ancorati al paradigma della condizionalità, dall’altro non si esce dal recinto di un’organizzazione intergovernativa⁵⁹.

Possiamo anche lasciare impregiudicata l’ipotesi che, nell’illusione di mantenere la propria indipendenza, ogni Stato membro cercherebbe di trarre così in un modo o nell’altro il massimo beneficio dall’Unione, fino a portare al disastro l’euro e l’Unione stessa⁶⁰. Ma è certo che l’individuazione degli “errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell’unione economica e monetaria” rimane quantomeno controversa: eccesso di discrezionalità lasciata agli Stati membri, come si assume nel citato Considerando, o confusione fra soggetti tenuti ad osservare le regole e soggetti tenuti alla sorveglianza sul loro rispetto? Il dilemma diventa insuperabile fino a quando non si esca dalla “filosofia delle regole”⁶¹.

⁵⁶ G.L. Tosato, *L’impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell’Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in www.astridonline.eu

⁵⁷ G.L. Tosato, *L’impatto della crisi finanziaria*, cit.; R.Dehousse, “La méthode communautaire est-elle dépassée?”, in *Bepa monthly brief*, February 2012, p. 2.

⁵⁸ *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe. Report of the “Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, Notre Europe, June 2012, p. 17.

⁵⁹ G. Peroni, “Il Trattato di Lisbona e la crisi dell’Euro: considerazioni critiche”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 4/2011, p. 996.

⁶⁰ Così I. Pernice, *International Agreement on a Reinforced Economic Union. Legal Opinion*, gennaio 2012, in www.greens-efa.eu, 24.

⁶¹ Per una dettagliata critica alla “utopia del ‘Governo delle regole’”, N. Verola, *Il governo dell’Euro*, Firenze, Passigli, 2012, 163 ss. V. anche, nello stesso senso, S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and its Outcomes: The Implications of the Euro Crisis on the European*

5. DALLA FILOSOFIA DELLE REGOLE AL GOVERNO DELL'ECONOMIA EUROPEA

È significativo che il 23 marzo 2011, due giorni prima della decisione del Consiglio europeo che ha introdotto il paragrafo aggiunto all'art. 136 Tfue, il quale subordina a "rigorosa condizionalità" la concessione agli Stati membri dell'eurozona di "qualsiasi assistenza finanziaria" nell'ambito del nuovo meccanismo di stabilità, il Pe avesse proposto un emendamento aggiuntivo che subordinava la "rigorosa condizionalità" ai "principi e agli obiettivi dell'Unione quali sanciti nel trattato sull'Unione europea e nel presente trattato". Precisazione che parrebbe ovvia, se il mero riferimento alla "rigorosa condizionalità" non evocasse gli standard di condizionalità adoperati dal Fmi, di solito incentrati sulla sola stabilità finanziaria⁶²: il meccanismo di stabilità è stato considerato "una copia regionale del FMI", oltre a risultare totalmente intergovernativo, così da aumentare la complessità e da diminuire la trasparenza dell'assetto istituzionale dell'Unione⁶³.

In quell'occasione il Consiglio europeo non ha raccolto la preoccupazione del Pe che il ricorso a trattati internazionali per scongiurare la crisi metta a repentaglio la portata unificante del diritto dell'Unione. Ha dovuto invece raccogliercela, a seguito di un duro braccio di ferro, nella stesura finale del Fiscal Compact, da applicarsi "in conformità con i Trattati su cui l'Unione europea si fonda ... e con il diritto dell'Unione europea" (art. 2.1. Tscg); inoltre, al massimo entro cinque anni, si ricorrerà ai passi necessari a "incorporare la sostanza di questo Trattato nel quadro giuridico dell'Unione europea" (art. 16 Tscg).

Un'approccio anch'esso alternativo alla "filosofia delle regole", e giocoforza più organico, si ricava dal "Rapporto dei quattro Presidenti" (Unione europea, Commissione, Eurogruppo e Bce) denominato "*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*". Il Rapporto indica tre tappe per giungere a una "*fiscal union*" dell'Uem, la terza delle quali comprende l'istituzione di un ministero del tesoro e la definizione del ruolo e delle funzioni di un bilancio centrale dell'Ue correlato con i bilanci nazionali, nella consapevolezza che le decisioni di bilancio sono al cuore delle democrazie parlamentari degli Stati europei, e che il percorso di integra-

Union, SOG-WPI/2013.

⁶² C. Pinelli, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

⁶³ M. Ruffert, "The European Debt Crisis and European Union Law", in *Common Market Law Review*, Vol. 48, No 6 (December 2011), p. 1777-1805 at p. 1789.

zione verso una “*fiscal union*” deve pertanto basarsi sulla costruzione di un consenso dei cittadini a decisioni che presentano un impatto di lungo periodo sulla loro vita quotidiana, a partire dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali e del Pe nelle decisioni di bilancio.

Il Rapporto risale al 26 giugno 2012, e le scadenze che aveva previsto non sono state rispettate. Ciononostante, il documento rimane la più autorevole dimostrazione di come sarebbe possibile uscire dalla strettoia intergovernativa di cui la “filosofia delle regole” è l'estrema formulazione. Le mete di un autentico bilancio centrale, di un ministero del tesoro, dell'attribuzione al Pe di un corrispondente ruolo di controllo sulle politiche definite in sede Uem, corrispondono alla affermazione della componente sovranazionale nella direzione della politica economica.

Ma la rotta rimane estremamente impervia, anche perché i processi decisionali adottati per le misure di contrasto alla crisi si ripercuotono su un equilibrio istituzionale che si è sempre definito attraverso la prassi. Anche per questo l'Unione si trova di fronte a un bivio.

6. DALLA OUTPUT ALLA INPUT LEGITIMACY. IL PERCORSO VERSO IL GOVERNO POLITICO DELL'UNIONE EUROPEA

Secondo un'opinione molto fortunata, l'Unione europea si sarebbe storicamente caratterizzata per la sproporzione fra una debole investitura popolare, o *input legitimacy*, e una capacità di ottenere risultati per il benessere comune molto superiore a quella raggiungibile dai singoli Stati membri, o *output legitimacy*⁶⁴. Come rileggere questa distinzione dopo la crisi dell'eurozona? È difficile negare che al *deficit* democratico si sia aggiunta un'incapacità dell'Unione di rispondere alle sfide esterne, che per la prima volta ne ha messo a repentaglio la stessa *output legitimacy*. Sarebbe tuttavia sbagliato fare di ogni erba un fascio. Quell'incapacità non può addossarsi nella stessa misura sulle istituzioni che hanno gestito la crisi dal punto di vista politico (il Consiglio europeo e direttamente i governi nazionali) e su quelle che hanno svolto una funzione notarile o subalterna (Commissione) o sono state emarginate (Pe), senza contare che a salvare l'euro, a costo di supplire per qualche verso alle carenze di un effettivo potere di governo, è stata un'autorità tecnica sovranazionale (Bce).

⁶⁴ Fra gli altri G.D. Majone, *Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, 18 ss., e F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, OUP, 1999, p. 6.

Da questo punto di vista, la vicenda delle reazioni istituzionali alla crisi dell'eurozona conferma che le ragioni dell'efficienza e quelle della democrazia si dispongono nell'Unione lungo una traiettoria parzialmente differente da quella che ha caratterizzato la storia costituzionale degli Stati democratici, dove quelle ragioni sono sempre risultate confliggenti, e perciò tali da esigere una reciproca composizione. Il fatto è che i poteri di governo dell'Ue sono dispersi, tanto al suo interno quanto fra di essa e gli Stati membri, ed è intorno a questa dispersione che si gioca la partita più importante in termini di *input* come di *output legitimacy*. Quest'ultima è derivata storicamente alla Comunità e poi all'Unione dalle economie di scala che un mercato di dimensione continentale può in quanto tale assicurare. Ma quando i risultati vanno commisurati all'efficacia dell'azione di governo di fronte a una minaccia esterna al sistema, il parametro del confronto muta corrispondentemente. Allora conterà la capacità di risposta politica, proprio come a livello nazionale. Ebbene, nella crisi dell'eurozona tale capacità è mancata, dal punto di vista della tempestività delle decisioni e soprattutto delle reazioni ad esse dei mercati, i quali vi si sono mostrati del tutto indifferenti, salvo quando a muoversi era la Bce. Nel corso della crisi, i poteri di governo sono risultati così dispersi da mostrare l'assenza di un governo effettivo nel cuore dell'Uem e della stessa Ue.

È a partire da questo dato che va ripensato il difetto di *input legitimacy*, e con esso il ruolo del Pe. Il problema posto dalla crisi a questo riguardo non deriva dal fatto che il Pe non ha potuto far sentire la sua voce. Se così fosse, basterebbe aggiungere un altro posto a tavola. Ma con quali risultati, visto che la tavola sarebbe comunque preparata da altri? La crisi ha piuttosto reso evidente che l'assenza di un governo europeo impedisce non solo risposte politiche alle minacce esterne, ma anche, conseguentemente, l'attivazione di ogni responsabilità di governo per tali risposte davanti a un'assemblea rappresentativa, e perciò politicamente legittimata a verificarla. In questo senso, si può dire che difetto di efficienza e difetto di democrazia stanno dalla stessa parte, e richiedono perciò uno stesso rimedio: la formazione di un governo europeo dotato di sufficiente statura politica, responsabile davanti al Pe, e quindi per questo verso in grado di ridurre i veti reciproci fra istituzioni che troppo spesso paralizzano i processi decisionali dell'Ue.

L'ipotesi di un Pe in grado di fungere da agenzia di innovazione istituzionale dell'Unione acquista a mio giudizio un senso davvero strategico a condizione che lo stesso Pe si riveli consapevole che, soprattutto dopo la crisi dell'eurozona, il problema del deficit democratico si affronta non più

ricercando nuovi poteri per l'assemblea rappresentativa, ma una soluzione del *puzzle* del governo europeo, alla quale ho fatto riferimento in via di prima approssimazione. Non mancano sintomi di questa consapevolezza. Prima di indicarli, sarà bene fare un passo indietro.

7. LA COMMISSIONE COME AGENZIA DI INNOVAZIONE ISTITUZIONALE. UN RUOLO ESAURITO?

Se nella storia della Comunità e poi dell'Unione c'è stata una istituzione che ha agito da motore dell'innovazione, questa è stata la Commissione, specie nel periodo che va dalla prima Presidenza Delors alla Presidenza Prodi. Con delle differenze molto consistenti, tuttavia, anche limitando il confronto alle culture istituzionali.

Mentre sotto le Presidenze Delors la Commissione sviluppò al massimo le potenzialità di un metodo comunitario che continuava ad avere quali interlocutori gli Stati nazionali della tradizione europea, il Libro Bianco del 2001 sulla *governance* europea dichiara di muoversi in un orizzonte postnazionale, nel quale la globalizzazione ha posto termine all'epoca della democrazia rappresentativa⁶⁵, e si propone di combinare il vecchio metodo comunitario con l'assunzione che i poteri dei governi nazionali sono oggi dispersi in una pleora di organizzazioni multi-livello, ONG, associazioni e gruppi di interesse pubblici e privati⁶⁶.

L'approccio del Libro Bianco va però contestualizzato anche per un altro aspetto. La Costituzione europea era allora al vertice dell'agenda dell'Ue, e non era stata la Commissione a porcelo, ma il Ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer in un discorso tenuto al Pe (gennaio 1999). Da allora, e fino al Trattato di Lisbona, le proposte di soluzione del deficit democratico passeranno per la riaffermazione del principio della democrazia rappresentativa nonché per l'ipotesi di rendere la Commissione responsabile davanti al Pe, valorizzandone l'anima di governo. In questa prospettiva l'insistenza del Libro Bianco sulla *governance* e sul prossimo avvento di forme non-rappresentative di democrazia consentiva di rinvenire una base alternativa di legittimazione, che al tempo stesso ne salva-

⁶⁵ Come risulta già da un Libro Verde preparatorio: T. Burns, C. Jaeger, A. Liberatore, Y. Mény and P. Nanz, *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Green Paper prepared for the Conference of the European Union, AS/D (2000) (European Commission, 2000), in http://ec.europa.eu/governance/docs/docs_en.pdf.

⁶⁶ European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM (2001), p. 428.

guardava lo storico ruolo di guardiano dell'interesse europeo. Impiegare la parola '*governance*' in luogo di 'governo' non era perciò solo una scelta culturale. Investiva il destino della Commissione.

Nella consapevolezza del crescente senso di lontananza dai cittadini delle politiche europee, questo approccio mirava a realizzare una maggiore vicinanza ad essi⁶⁷, ricorrendo però paradossalmente agli elitari paradigmi del post-moderno filtrati da teorie allora prevalenti in ambito scientifico⁶⁸. Secondo alcuni critici, la svolta verso la *governance* funzionerebbe addirittura come "una macchina dell'antipolitica", nella quale la responsabilità viene progressivamente vanificata, il processo decisionale diventa sempre più remoto dai cittadini europei, e il senso tradizionale della legalità viene oscurato e svuotato⁶⁹.

Non si tratta di fare guerra a una parola. *Governance* può ad es. designare una formula organizzativa adatta a combinare elementi del vecchio stato-nazione con quelli di un mondo post-westfaliano, risolvendo il paradosso di preservare forti culture politiche nazionali nel costruire un'area economica integrata, fino a fare dell'Unione un attore economico ben individuato⁷⁰. Senonché, nell'accezione del Libro Bianco del 2001, il termine legittima quella dispersione dei poteri di governo che già costituiva il massimo problema istituzionale dell'Unione, e che il fallimento dell'approccio intergovernativo alla crisi dell'eurozona ha ulteriormente aggravato.

In ogni caso, quel Libro Bianco si può considerare il canto del cigno della Commissione quale agenzia di innovazione istituzionale dell'intero sistema. È un ruolo che, a questo punto, potrebbe spettare solo a un'altra istituzione sovranazionale.

⁶⁷ European Commission, *European Governance*, 35.

⁶⁸ Cfr. ad es. J. Shaw, *Postnational constitutionalism in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, Special Issue, 1999, 580; U. Haltern, *Pathos and Pathina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination*, in *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, February 2003, p. 14 ss.; V. Breda, *A European Constitution in a Multinational Europe or a Multinational Constitution for Europe?*, *ivi*, Vol. 12, No. 3, May 2006, p. 330 ss.

⁶⁹ C. Shore, *European Governance or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government*, e G. Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, May 2011, risp. pp. 303 e 306; R. Bellamy and D. Castiglione, *Democracy by Delegation? Who Represents Whom and How in European Governance*, in *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 1, 2011, p. 125.

⁷⁰ *Completing the Euro*, cit., p. 21.

8. VERSO UNA NUOVA STRATEGIA POLITICO/ISTITUZIONALE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Ho già riportato gli alterni successi del Pe nel contrastare i rischi di frammentazione del sistema giuridico, oltre che istituzionale, dell'Ue connessi alle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. La Risoluzione del 12 dicembre 2013 sui "problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell'Unione europea" muove dalla stessa preoccupazione, e prospetta una serie di riforme che superando istanze di mera rivendicazione di spazi per il Pe rivelano una marcata valenza sistemica.

Si osserva infatti "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 salvaguardia, anziché escludere a priori alcuni Stati membri dal campo di applicazione territoriale di un atto giuridico" (13.), 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" (16.). Inoltre la Risoluzione "si rammarica della mancanza di controllo parlamentare della troika, del Fesf e del Mes" (28.), 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" (33.).

Ciò detto, prevale un'attitudine propositiva. Nella prospettiva di "un'autentica Uem che aumenti le competenze dell'Unione, in particolare nel campo della politica economica, e rafforzi la sua capacità di bilancio nonché il ruolo e la responsabilità democratica della Commissione e le prerogative del Parlamento" (1.), il Pe "sottolinea che le modifiche dei trattati necessarie per il completamento di un'autentica Uem e l'istituzione di un'Unione di cittadini e di Stati potranno basarsi sugli strumenti, le procedure, le prassi e la filosofia esistenti in materia di integrazione differenziata, migliorandone l'efficacia e la coerenza, e conferma che si avvarrà pienamente della sua prerogativa di sottoporre al Consiglio proposte di modifica dei trattati - che dovranno successivamente essere esaminate da una Convenzione - per completare il quadro di un'autentica Uem" (9.). Si ricorda altresì "che il Parlamento europeo è l'unica istituzione dell'Ue in cui i cittadini sono direttamente rappresentati a livello di Unione ed è l'organo parlamentare dell'Uem, e che il suo appropriato coinvolgimento

è essenziale per garantire la legittimità democratica e il funzionamento dell'Uem ed è un presupposto indispensabile per qualsiasi ulteriore passo avanti verso l'unione bancaria, l'unione di bilancio e l'unione economica" (26.).

In questa prospettiva diventa cruciale il rilievo che, "nel caso delle misure adottate a norma dell'articolo 136 del Tfeue o dell'instaurazione di una cooperazione rafforzata, l'asimmetria derivante dalla partecipazione, da un lato, in seno al Consiglio, dei rappresentanti degli Stati membri la cui moneta è l'euro (o dei rappresentanti dei paesi partecipanti) e, dall'altro, del Parlamento europeo e della Commissione in quanto rappresentanti di tutti i cittadini dell'Unione e promotori del suo interesse generale, sia pienamente coerente con i principi della differenziazione e che non riduca ma, al contrario, aumenti la legittimità di tali misure (30.). Quanto alla governance economica, ribadito "il ruolo centrale della Commissione ... per garantire l'ordinamento giuridico dei trattati Ue e servire l'interesse comune dell'Unione nel suo complesso" (34.), il Pe auspica che una futura modifica dei trattati dovrebbe riconoscere il Vertice euro quale formazione informale del Consiglio europeo (58.) e l'Eurogruppo quale formazione informale dell'Ecofin (59.), nonché l'attribuzione al Commissario per gli Affari economici e finanziari della carica di ministro del Tesoro e di Vicepresidente permanente della Commissione (60.).

In definitiva la Risoluzione si propone di riconvertire la frammentazione e la dispersione del quadro giuridico e istituzionale indotta dalle misure adottate negli ultimi anni in una differenziazione informata ai principi del diritto dell'Unione, e guidata dalle sue istituzioni. Tuttavia, il Pe si mostra consapevole che il diritto primario non fornisce a quelle istituzioni gli strumenti di governo necessari allo scopo, e prospetta al riguardo conseguenti modifiche dei trattati, le quali costituiscono un ragionato approfondimento dell'indirizzo emerso nel "Rapporto dei quattro Presidenti", che viene contestualmente richiamato (4.).

Per queste ragioni, la Risoluzione pare già inscrivere nella prospettiva di un Pe quale agenzia delle innovazioni istituzionali dell'Unione. Né può sfuggire la consapevolezza che tali innovazioni evitano la strada di un'integrale riforma del Trattato di Lisbona, che nelle condizioni date equivarrebbe ad aprire un vaso di Pandora.

Ciononostante la prospettiva viene inaugurata proprio mentre la filosofia delle regole ha fortemente rafforzato, agli occhi degli elettori di molti Paesi, ben al di là della "periferia" mediterranea, l'immagine di Bruxelles come sede di remote manovre tecnocratiche ai loro danni. Alle prossime

elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si annuncia infatti un successo senza precedenti di partiti accomunati dall'avversione all'Unione. Trattarli come "euroscettici" significa addolcire il loro messaggio, e considerarli "populisti" può essere più corretto solo a patto di aggiungere che questi partiti non fanno che sfruttare il malessere contro una Unione su cui le elite politiche nazionali hanno sempre scaricato gli oneri di scelte troppo costose in termini di consenso elettorale. Una tenaglia fra tecnocrazia e populismo sembra oggi restringere pericolosamente le chances della politica democratica europea. All'impresa del Pe potrebbe perciò adattarsi la tesi che le autocorrezioni dei sistemi economici e politici non si realizzano di fronte all'"astratto pericolo di un collasso", ma solo quando "la catastrofe incombe nell'immediato": perché "Solo allora emergono una presa di coscienza e una spinta al cambiamento sufficientemente potenti da permettere un drastico cambiamento di rotta"⁷¹.

⁷¹ G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, Bruno Mondadori, 2012, p. 81.

4.

Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello di Unione europea

di *Luciano Bardi e Enrico Calossi**

Negli ultimi anni si è sviluppato un dibattito sulla qualità della democrazia dell'Unione europea (Ue) e sulla eventuale necessità di migliorarla. Questo sviluppo è la conseguenza di una nuova consapevolezza della necessità di sottoporre a controllo democratico i processi politici che si svolgono a livello europeo. Nei suoi primi decenni di vita il processo d'integrazione europeo era stato caratterizzato da un consenso permissivo⁷², in base al quale alle istituzioni europee veniva concessa dai cittadini un'ampia libertà d'azione. Il consenso permissivo era indubbiamente conseguenza dei risultati positivi ampiamente riconosciuti dell'integrazione, ma era reso possibile anche dal fatto che tali risultati avevano un alto contenuto simbolico e non implicavano costi significativi per i cittadini stessi. Per questo il problema del "deficit democratico" dell'Ue, ben noto almeno dalle prime elezioni dirette del Parlamento europeo (Pe)⁷³, aveva per lungo tempo ricevuto attenzione soltanto presso gli addetti ai lavori. A partire dagli anni novanta del secolo scorso tuttavia si è progressivamente sviluppata una richiesta di maggior controllo democratico sul governo dell'Ue da parte dei cittadini. Infatti, essi sono diventati sempre più consapevoli del fatto che un numero sempre maggiore di decisioni, con implicazioni e costi rilevanti per loro stessi e per gli Stati membri, viene assunto dai vertici europei. Un elemento comune al gran numero di proposte avanzate è

* Luciano Bardi, *Ordinario di Scienza politica, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pisa.*
Enrico Calossi, *PhD, Coordinator Observatory on Political Parties and Representation (OPPR) - European University Institute (EUI), Firenze.*

⁷² C. J. Carrubba, "The Electoral Connection in European Union Politics", *The Journal of Politics*, Vol. 63, No 1, February 2001, p. 141-158.

⁷³ D. Marquand, *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979.

stata l'attenzione agli aspetti procedurali e istituzionali della democrazia a livello europeo: la ragione è che il deficit democratico dell'Ue deriva, tra le altre cose, da inadeguatezze istituzionali che provocano una mancanza di legittimità popolare dell'esecutivo dell'Ue.

La storia dell'Ue, dalle prime elezioni dirette in poi, è caratterizzata da possibili riforme fallite o venute meno ai loro obiettivi iniziali, soprattutto a causa della riluttanza degli stati membri a cedere quote significative della loro sovranità. Si potrebbe infatti sostenere che i progressi più rilevanti dell'integrazione europea non sono dovuti a progetti di riforma ben strutturati ma piuttosto a misure secondarie prive di un iniziale significato istituzionale. È questo il caso del Libro Bianco, collegato all'Atto unico europeo (Aue) del 1986, che ha determinato il completamento del mercato interno dell'Ue. Lo stesso Aue non è stato il prodotto di un disegno di riforma istituzionale strategicamente coerente ma piuttosto il risultato di un tentativo degli stati nazionali di svuotare di significato la ben più avanzata proposta espressa dal Progetto di Trattato per l'Ue di Altiero Spinelli. Malgrado questa non esaltante premessa, esso ha dato vita ad una fitta serie di trattati, a cominciare da quello di Maastricht.

Una piena riforma di tipo istituzionale e di rafforzamento delle istituzioni europee, prevede il trasferimento ufficiale di maggiori quote di sovranità dagli Stati membri all'Unione: questo percorso però è costantemente minacciato dal possibile veto degli Stati membri. Il tema della legittimazione democratica dell'Ue è quindi assai urgente e politicamente importante, ma i problemi che esso pone sono difficilmente risolvibili tramite la modifica dei trattati.

La questione dunque oggi non è tanto riuscire a controllare le azioni dei governi a livello Europeo, quanto piuttosto far capire ai cittadini di essere i titolari della sovranità. Qualsiasi discussione, su come costruire istituzioni sovranazionali o intergovernative democratiche, deve pertanto concentrarsi su come i cittadini possano far arrivare le loro richieste ai vertici della Ue. A questo fine, il ruolo dei partiti politici a livello europeo può essere di fondamentale importanza.

L'idea che le decisioni politiche dell'Ue siano legittimate dalla sommatoria delle diverse legittimità nazionali, trasmesse attraverso le istituzioni intergovernative, sta mostrando i suoi limiti. Le decisioni prese a livello europeo attraverso procedure intergovernative sono sempre più percepite come imposizioni da parte di pochi e forti stati nei confronti di quelli più deboli, anche se ciò avviene nel pieno rispetto dei trattati. Questo è uno sviluppo relativamente recente che si aggiunge al tipico scetticismo

verso “Bruxelles” e le istituzioni europee, che già in passato segnò la fine della luna di miele tra l’Ue e i suoi cittadini. Pertanto, oltre all’euroscetticismo classico, un’altra forma di *euroscetticismo selettivo*, verso i paesi “spendaccioni” della periferia da parte dei cittadini dei paesi più forti e, viceversa, da parte di quei cittadini contro i paesi “egoisti” del Nord Europa, sta prendendo sempre più piede, con conseguenze potenzialmente nefaste per la sopravvivenza stessa dell’Unione. Anche per queste motivazioni la questione della democrazia stessa nell’Ue si impone come punto centrale del dibattito.

Ogni discussione sulla democrazia non può non partire dai modelli e dalle nozioni esistenti. Inevitabilmente queste sono fornite dai sistemi politici dei paesi membri, cioè quei sistemi che la maggior parte dei cittadini europei considera “normali”⁷⁴. In essi i partiti politici rivestono un ruolo essenziale. Storicamente sono importanti anche e soprattutto perché hanno svolto funzioni fondamentali per lo sviluppo e il funzionamento dei sistemi politici democratici: la formazione politica, la mobilitazione, il reclutamento e la selezione dei candidati, nonché, in generale, la rappresentanza e le funzioni di governo⁷⁵. In sintesi, le democrazie “normali” europee si basano tutte sul governo di partito.

Il buon funzionamento dei partiti è stato reso possibile dall’integrazione delle “tre facce” dell’organizzazione di partito identificate da Richard Katz e Peter Mair⁷⁶. Il “party on the ground” (cioè gli iscritti, i simpatizzanti e gli elettori), il “party in central office” (cioè i vari organi del partito che a diversi livelli dirigono le attività e formulano le proposte del partito) e il “party in public office” (cioè tutti i funzionari di partito eletti e /o nominati a incarichi di rappresentanza o di governo) contribuiscono, secondo una divisione precisa e istituzionalizzata dei diversi compiti, all’esecuzione delle funzioni partitiche. Questo modello non appare ancora realizzato a livello europeo.

⁷⁴ L. Bardi, R. Katz, e P. Mair “Verso una politica europea”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2011, Vol. 3, p. 347-368.

⁷⁵ A. King, “Political Parties in Western Democracies. Some Sceptical Reflections”, *Polity*, 1969, Vol. 2, p. 111-141.

⁷⁶ R. Katz, e P. Mair, (1993) “The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization”, *American Review of Politics*, Vol. 14 (Winter), p. 593-618.

1. PARTITI E SISTEMA DI PARTITO NELL'UNIONE EUROPEA

Secondo Sartori⁷⁷ le azioni del governo e di rappresentanza dei cittadini sono pienamente democratiche in presenza di pluralismo partitico, cioè di un sistema nel quale i partiti competono nell'arena elettorale e successivamente operano e interagiscono ricoprendo ruoli di governo e di opposizione.

Un governo di partito pienamente democratico non esiste ancora a livello europeo per varie ragioni. In primo luogo il Pe è stato a lungo accusato di essere la ragione principale delle carenze democratiche dell'Ue. Non c'è dubbio che nella maggior parte delle democrazie "normali" i parlamenti siano i luoghi principali delle attività dei partiti. Questo è certamente vero per tutti i sistemi parlamentari, dove i partiti trasmettono al governo la legittimazione popolare che ricevono nella fase elettorale, ma anche, seppure in misura minore, per i sistemi presidenziali e semi-presidenziali, dove i parlamenti esercitano la funzione legislativa e bilanciano i poteri dell'esecutivo. Tutto ciò è vero solo laddove i poteri del parlamento sono sufficientemente sviluppati. Nel caso del Pe le prerogative legislative, dopo il trattato di Lisbona, sono notevolmente migliorate, ma la mancanza del potere di iniziativa legislativa, così come la limitata capacità di legittimare, e quindi controllare l'esecutivo, continuano a minarne il ruolo di istituzione principale dell'Unione. Tale situazione non è suscettibile di modifiche sostanziali in tempi brevi perché ciò richiederebbe riforme che solo un nuovo trattato, al momento difficilmente proponibile, potrebbe apportare.

Oltre a quanto suddetto, per ciò che riguarda i partiti in quanto tali le ragioni dell'assenza di un vero e proprio sistema di partito sono due:

- A) La scarsa integrazione tra le "facce" dell'organizzazione di partito a livello europeo.
- B) L'assenza di un sistema di partito pienamente sviluppato e integrato nelle tre arene competitive che solitamente caratterizzano i sistemi politici "normali"⁷⁸.

a) Gli Europartiti⁷⁹ si sono evoluti secondo il modello genetico interno, cioè

⁷⁷ G. Sartori, *Partiti e sistemi di partito*, il Mulino, Bologna, 1976.

⁷⁸ L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, *How to Create a Transnational Party System*, Report for the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament, 2010.

⁷⁹ In questo saggio con il termine Europartiti intendiamo designare il complesso delle tre facce organizzative dei partiti a livello europeo, rispettivamente indicate come i gruppi nel Pe, i partiti politici a livello europeo e i partiti nazionali.

sviluppendosi inizialmente all'interno del Pe⁸⁰, piuttosto che secondo un modello esterno, cioè in rappresentanza di gruppi sociali preesistenti⁸¹. Dopo la loro formazione, a differenza di altri partiti nazionali ugualmente sviluppatisi dall'interno delle istituzioni, gli Europartiti non hanno avuto il bisogno immediato di creare collegamenti esterni con i simpatizzanti o con i gruppi sociali, perché di fatto si configuravano come federazioni di partiti nazionali preesistenti e il collegamento con la società poteva essere fornito da questi ultimi. Quindi, applicando anche per il livello europeo lo schema interpretativo utilizzato da Katz per analizzare l'organizzazione dei partiti nazionali (vedi fig.1) il "party on the ground" degli Europartiti è stato quasi inesistente, essendo il ruolo degli iscritti svolto dalle loro componenti nazionali.

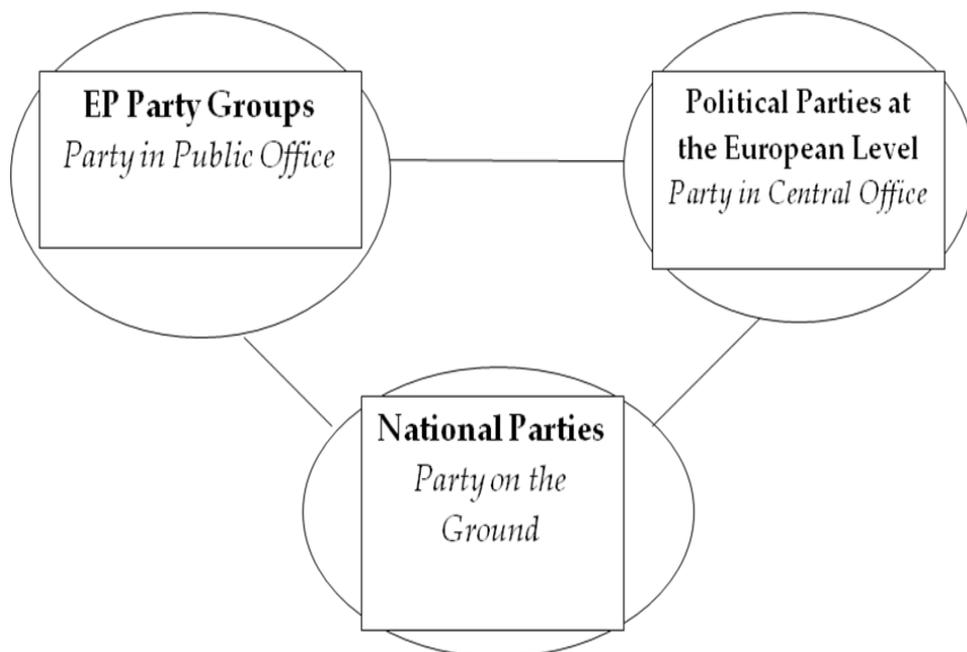
Anche se successivamente sono stati fatti dei tentativi per sviluppare un'affiliazione individuale agli Europartiti, quest'ultima, per lo meno fino ad oggi, non ha avuto molto successo. Il problema del "party on the ground" però va ben oltre la questione della membership e riguarda la complessità del rapporto tra i partiti nazionali e le due facce di vertice: il "party in public office" e il "party in central office" degli Europartiti. Infatti, i partiti nazionali prevalgono largamente dal punto di vista organizzativo sulle altre componenti. Non solo i partiti nazionali mantengono i contatti diretti con l'elettorato, ma sono anche responsabili della selezione dei candidati per le elezioni del Pe e, attraverso i loro esponenti di governo degli Stati membri, riescono ad influenzare la nomina delle cariche monocratiche dell'Ue, come l'Alto Rappresentante per la Politica Estera dell'Unione⁸², e i Presidenti della Commissione e del Consiglio Europeo. In realtà, il problema più rilevante che i partiti a livello europeo si trovano ad affrontare è che i partiti nazionali, nonostante ne rappresentino la *membership*, si comportano come veri e propri competitori, beneficiando, in questo, dell'accesso diretto alla politica a livello europeo attraverso il Consiglio dei Ministri.

⁸⁰ L. Bardi, E. Calossi, "Party responses to new challenges: the emergence of Europarties" in W. Cross, J. DeBardleben, J. Pammett (eds) *Activating the Citizen: Dilemmas of Citizen Participation in Europe and Canada*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2009, p. 151-172.

⁸¹ M. Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris, Armond Colin, 1951.

⁸² L. Bardi, E. Pizzimenti "Old logics for new games: The appointment of the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy", *Contemporary Italian Politics*, 2013, n. 1 / 2013.

Fig. 1 - Schema dell'Europartito



Fonte: Enrico Calossi (2011), *Organizzazione e funzioni degli Europartiti. Il caso di Sinistra Europea*, Pisa, Edizioni PLUS, p. 12.

Ultimamente il “party in central office” ha sicuramente beneficiato del Regolamento (CE) n 2004/2003 e delle successive modifiche normative che regolano lo status e il finanziamento dei Partiti Politici a Livello Europeo (Pple). Il regolamento prevede che i Pple siano formalmente riconosciuti e pertanto possano accedere ai fondi di finanziamento solo se collegati ai corrispondenti gruppi politici del Pe⁸³. Questo è di per sé molto positivo perché dà ai Pple uno status nei confronti dei gruppi parlamentari che i loro predecessori, le federazioni, non avevano. Inoltre, questo dà loro anche un ruolo durante le elezioni e le campagne elettorali per il Pe, permettendo loro di sfidare almeno parzialmente il predominio dei partiti nazionali. Ciò che rimane ancora indeterminata è, tuttavia, la capacità del “party in central office” di dettare la linea o di coordinare le altre facce dell'Europartito.

Infine, occorre ricordare che il “party in central office” è limitato ai gruppi politici del Pe, mentre i titolari delle altre istituzioni (ad esempio

⁸³ L. Bardi e P. Ignazi, *Il parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

le posizioni all'interno della Commissione: il "governo" dell'Ue) non sono nominati secondo una logica strettamente partitica⁸⁴. Questo rappresenta un limite fondamentale, nonostante il "party in public office" sia la faccia dell'Europartito che meglio ha risposto alle sfide poste dall'evoluzione dell'Ue, come è rappresentato dal fatto che, nonostante i tanti allargamenti dell'Ue, i gruppi politici del Pe siano stati in grado di integrare praticamente tutti i nuovi partiti provenienti dai nuovi paesi membri. Ventotto paesi sono rappresentati nel gruppo Socialista (S&D), ventisette in quello del Partito Popolare Europeo, diciotto nel gruppo Liberale (Alde), quattordici in quello dei Verdi e quattordici in quello della Sinistra Unitaria Europea (Gue-Ngl). Considerando che alcuni dei paesi hanno pochissimi rappresentanti al Pe, si tratta di un risultato notevole, soprattutto per i gruppi politici più piccoli. In conclusione, attualmente, solo il quattro per cento di tutti i parlamentari non fa parte di alcun gruppo partito nel Pe. Ma questo grande risultato non ha avuto sinora un grande effetto pratico, perché, come abbiamo già detto, l'influenza del "party in central office" a livello europeo è decisamente limitata. Nei sistemi democratici "normali" il "party in public office" rappresenta il collegamento finale tra cittadini e pubblica amministrazione e ha a che fare con la produzione legislativa e il policy-making. Va da sé che questo legame tra cittadini e partiti a livello europeo non può essere efficace se la funzione di policy-making non spetta alle istituzioni (come il Pe) nelle quali i partiti svolgono un ruolo preminente. Se anche così fosse, tuttavia, una effettiva integrazione delle tre facce organizzative degli Europartiti si renderebbe necessaria.

b) I primi due difetti si legano all'assenza di un vero e ben integrato sistema di partito a livello europeo⁸⁵. Questo è probabilmente il difetto più importante della democrazia partitica a livello Europeo e quello più difficile da risolvere. Un sistema di partiti, per essere tale, prevede una serie di interazioni in tutte le arene rilevanti. Nei sistemi politici nazionali esistono almeno tre arene competitive (a livello nazionale o sub-nazionale) nelle quali i partiti competono: quella elettorale, quella parlamentare e, infine, quella governativa. Nell'arena elettorale i partiti competono in base alle regole elettorali cui tutti sono soggetti e in seguito a modelli influenzati dal numero, dalle dimensioni relative e dalla distanza ideologica dei partiti nel sistema (Sartori 1976). In Parlamento le loro interazioni sono in larga misura determinate dal loro essere parte della maggioranza

⁸⁴ Al momento i meeting informali tra i leader di partito afferenti allo stesso europartito che si tengono alla vigilia dei vertici europei (in genere Consigli Europei) hanno ancora un'importanza limitata (Calossi 2011, op. cit.).

⁸⁵ Bardi et al. 2010 (op. cit.).

o dell'opposizione e dalla dimensione relativa delle diverse coalizioni. Il sistema dei partiti nell'arena governativa è il meno sviluppato, ma può diventare pienamente significativo soprattutto in presenza di coalizioni di governo multi-partitiche.

La situazione è molto diversa a livello europeo. Nella migliore delle ipotesi possiamo dire che l'Ue presenta una eterogeneità di sistemi di partito nelle diverse arene. Non esiste un sistema partitico europeo nell'arena elettorale per la semplice ragione che le elezioni del Pe sono rappresentate da 28 elezioni separate che si svolgono negli stati membri con regole e tematiche diverse. Oltre a questo difetto abbastanza significativo della struttura del sistema, dovuto alla molteplicità e diversità delle regole della competizione, se ne può osservare un altro riguardo alle unità del sistema. Gli Europartiti hanno infatti diversi punti di forza nelle diverse parti d'Europa⁸⁶. Questo avviene anche nei sistemi di partito nazionali, dove i diversi partiti hanno zone di maggior o minore radicamento. Le conseguenze di questa diversa inclusività sono però ancor più negative per il contesto europeo nel quale l'integrazione partitica viene resa più problematica da differenze nel ruolo assunto dalle singole delegazioni nazionali nei propri contesti. Per esempio, all'interno di uno stesso gruppo parlamentare può esserci una coesistenza problematica tra quei partiti che a livello nazionale appartengono alle rispettive maggioranze di governo o alle opposizioni.

Per quanto riguarda l'arena parlamentare, il Consiglio dei Ministri, considerato nella sua connotazione legislativa, presenta un sistema che è composto solo da partiti che sono al governo nei rispettivi Stati membri e che producono dinamiche basate sugli interessi nazionali piuttosto che su valori e ideologie politiche o sul rapporto tra opposizione e maggioranza governativa. Anche in questo caso le mancanze sistemiche sono evidenti sia dal punto di vista delle unità che della struttura.

Sulla carta il Pe è un'arena competitiva molto più "normale", essendo caratterizzato dalla presenza di unità, i gruppi parlamentari, formati a livello europeo e teoricamente in competizione lungo uno spettro ideologico relativamente ampio. Le dinamiche che ne conseguono non sono però sufficientemente competitive per rendere l'arena parlamentare un vero sistema di partiti e soprattutto non sono caratterizzate da una esplicita attribuzione di ruoli di maggioranza di governo e di opposizione alle unità che lo compongono. L'assenza di un rapporto di fiducia continuo con

⁸⁶ L. Bardi, R. Katz e P. Mair, "Verso una politica europea", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2011, Vol. 3, p. 347-368.

un governo europeo – il voto che porta all'elezione della Commissione ha luogo in un'unica occasione per legislatura, mentre quello di censura può essere evocato solo in condizioni particolarmente gravi – lo impedisce.

Ma anche dal punto di vista delle caratteristiche delle unità il sistema partitico parlamentare europeo non è immune da difetti. I gruppi presenti nel Pe corrispondono solo in parte ai rispettivi Pple. Mentre per il gruppo del Partito popolare europeo (Ppe) praticamente tutti gli europarlamentari del gruppo sono membri di partiti nazionali che afferiscono allo stesso Pple (il PPE, appunto), lo stesso non avveniva fino a poco tempo fa già per il secondo gruppo più grande del Pe. Infatti, il gruppo Socialisti e Democratici (S&D) accoglieva anche gli europarlamentari del Partito democratico italiano, un partito nazionale che però fino al marzo 2014 non faceva parte del Partito socialista europeo (Pse). In modo ancora più rilevante solo 22 dei 35 deputati del gruppo della Sinistra unitaria europea (Gue-Ngl) fanno riferimento a partiti nazionali membri del Partito della Sinistra europea (Se). La mancata coincidenza tra gruppi e Pple è ancora più evidente per i gruppi nazionalisti ed anti-europei (vedi tab 1).

Tabella 1 - Gruppi nel Parlamento europeo e Partiti politici a livello europeo

Nome Gruppo	Sigla Gruppo	Deputati	Nome Pple presente	Deputati	% del gruppo
Gruppo del Partito popolare europeo (Democratici Cristiani)	EPP	274	Partito popolare europeo	273	0.99
Gruppo dell'Alleanza progressista dei Socialisti e dei Democratici al Parlamento europeo	S&D	195	Partito socialista europeo	167	0.86
Gruppo dell'Alleanza dei Liberali e Democratici per l'Europa	Alde	85	Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa	74	0.87
			Partito democratico europeo	10	0.11
Gruppo dei Verdi - Alleanza Libera europea	V-Ale	58	Partito Verde Europeo	45	0.78
			Alleanza Libera europea	7	0.12
Gruppo dei Conservatori e dei Riformisti europei	Ecr	56	Alleanza dei Conservatori e Riformisti europei	53	0.95
			Movimento politico cristiano d'Europa	1	0.2
Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea - Sinistra Verde nordica	Gue/Ngl	35	Partito della Sinistra europea	22	0.63
			Alleanza della Sinistra Verde nordica	2	0.6
			EUDemocrats	1	0.3
Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia	Efd	33	Movimento per un'Europa della Libertà e della Democrazia	15	0.45
Non Iscritti	NI	30	Alleanza europea dei Movimenti nazionalisti	8	0.27
			Alleanza europea per la Libertà	5	0.17

Fonte: sito ufficiale Parlamento europeo, siti dei Partiti politici a livello europeo.

Infine, certamente non sorprende l'assenza di un sistema dei partiti nell'arena governativa. All'interno della Commissione non sono infatti riconoscibili unità di tipo partitico. I commissari sono scelti prevalentemente in base alle loro competenze. Il solo Presidente è scelto in maniera che tenga conto dell'esito generale delle elezioni del Pe. Solo recentemente, e in maniera subordinata rispetto agli altri criteri, considerazioni di

carattere politico hanno avuto un ruolo anche nella scelta degli altri commissari, ma senza conseguenze per le dinamiche operative della Commissione. Essa infatti opera come organo collegiale, basato su un consenso faticosamente costruito in gruppi di lavoro e attraverso contatti tra le diverse Direzioni che in maniera spesso frammentaria fanno capo ai singoli commissari. Quando si sviluppano coalizioni, queste si basano su convergenze funzionali (cioè tra commissari con portafogli e competenze simili) e non su contrapposizioni del tipo maggioranza-opposizione derivanti da differenze di tipo politico-ideologico. Inoltre, il Consiglio europeo non costituisce un sistema di partito per le stesse ragioni già presentate per il Consiglio dei Ministri.

2. SOLUZIONI PER MIGLIORARE LA POLITICIZZAZIONE DELLA VITA POLITICA A LIVELLO EUROPEO

L'analisi precedente indica che il problema della politicizzazione dello spazio democratico Europeo, e quindi della costruzione di un sistema di partiti a livello europeo, rimane uno dei più urgenti da risolvere ai fini di un rafforzamento dell'assetto istituzionale dell'Unione. Negli ultimi anni sono stati compiuti tre diversi interventi per favorire un consolidamento del sistema partitico europeo e al tempo stesso di svincolare i partiti europei dagli omologhi nazionali: 1) l'istituzione delle Fondazioni politiche europee; 2) l'aggiornamento dello Statuto dei Partiti politici a livello europeo; 3) la designazione da parte degli Europartiti di candidati alla Presidenza della Commissione.

2.1 *Fondazioni Politiche europee*

Le Fondazioni Politiche a Livello europeo (Fple) sono state previste dal regolamento (Ce) 2007/1524, come strumento per facilitare la discussione politica nell'Ue. Esse sono state organizzate come entità formalmente e rispettivamente affiliate ai Partiti Politici a Livello Europeo (Pple), con l'obiettivo di fornire "un contributo al dibattito sui temi di politica pubblica europea e sull'integrazione europea, anche agendo come catalizzatori per nuove idee, analisi e scelte politiche" (Reg. CE 1524/2007).

L'intento del regolamento era quello di fornire ai Pple un nuovo strumento che li aiutasse a svolgere le loro funzioni, cosa che le Fple stanno

sicuramente facendo dato che hanno progressivamente aumentato le loro attività in più ambiti⁸⁷. Questi sviluppi sono stati illustrati da numerosi interventi di rappresentanti delle Fple nel corso di una recente conferenza⁸⁸.

La maggior parte delle Fple sembrano essere molto rispettose delle prescrizioni del regolamento in termini di organizzazione. Molti rappresentanti infatti hanno sottolineato l'importanza dei rapporti di affiliazione con i rispettivi Pple. In alcuni casi questo può portare all'organizzazione di eventi annuali congiunti o anche alla definizione di proposte di policy o scelte politiche da presentare ai vertici dei rispettivi Pple. Come era lecito aspettarsi, la maggior parte delle attività messe in atto dalle Fple si concretizza nell'organizzazione di conferenze, seminari, summer schools: inoltre, quasi tutte le fondazioni possiedono una o più serie di pubblicazioni.

Meno convenzionalmente, alcune Fple non limitano la loro attività all'Ue, ma hanno anche relazioni con organizzazioni provenienti da paesi extra-Ue. In generale, tuttavia, da un punto di vista organizzativo, le Fple funzionano come reti (o, con le parole di alcuni oratori, "ombrelli") delle fondazioni nazionali.

Alcune differenze tra le Fple sono tuttavia emerse quando i rappresentanti si sono soffermati sulle diverse strategie adottate per lo svolgimento dei loro compiti. Le differenze più sensibili sembrano essere determinate dalle diverse dimensioni delle Fple stesse. Quelle più piccole preferiscono adottare un approccio decentrato, reso necessario per alcuni di loro dal fatto che non hanno una sede centrale a Bruxelles. Al contrario, le fondazioni più grandi sembrano adottare un approccio *top-down* più centralizzato, almeno nell'organizzazione delle attività e degli eventi più importanti, anche se gli *inputs* provenienti dalle fondazioni nazionali aderenti sono tuttavia considerati ugualmente rilevanti. Come ci si poteva aspettare, la motivazione più significativa delle diverse modalità di funzionamento è

⁸⁷ W. Gagatsek e S. Van Hecke, *Towards Policy-Seeking Europarties? The Development of European Political Foundations*, EUI Working Papers RSCAS; 2011/57; Eudo - European Union Democracy Observatory, 2011.

⁸⁸ Si tratta della "Conferenza sulle Fondazioni Politiche a Livello Europeo. Cinque anni di promozione della cultura politica democratica nell'Unione europea", organizzata dall'Osservatorio sui Partiti politici e la Rappresentanza (Oppr) e dalla commissione "Affari Costituzionali" (Afc) del Parlamento Europeo e svoltasi a Bruxelles il 26 febbraio 2013, nel corso della quale alcuni rappresentanti delle Fple hanno illustrato il contributo che esse hanno fornito alla creazione di uno spazio politico europeo ed all'integrazione della sfera europea con quelle nazionali (obiettivi entrambi esplicitamente individuati dal regolamento 1524/2007), mentre altri hanno sottolineato il ruolo svolto dalle Fple nel dare una più ampia attenzione pubblica agli eventi ed agli interessi nazionali e locali.

determinata dalla disponibilità di risorse: le due Fple più grandi (la socialista Feps e la popolare Ces) ricevono più di venti volte l'importo dei fondi dati alle più piccole. Inoltre, sempre da un punto di vista organizzativo, le Fple più grandi hanno il vantaggio, al contrario di quelle più piccole, di avere collegamenti in tutti i paesi membri. Ciò, ad esempio, rappresenta un sostegno strategico fondamentale per i Pple affiliati perché consente loro di avere un contatto, seppur ancora indiretto, con il livello nazionale (media, elettori, associazioni, etc.) senza subire l'azione, spesso concorrente, dei partiti nazionali membri.

Tutti i rappresentanti delle fondazioni si dichiararono abbastanza fiduciosi nella loro capacità di svolgere la loro funzione più politica, quella di aiutare lo sviluppo di una coscienza europea fra i potenziali elettori dei partiti a loro affiliati, anche se almeno un oratore ha sottolineato che resta molto difficile per le Fple raggiungere le persone che non sono interessate alle questioni connesse con l'Ue. Invece risulta ancora problematico per le Fple svolgere la loro funzione più prettamente "culturale", cioè quella di diffondere l'idea di Europa tra i cittadini in generale, a prescindere dalla loro preferenze di partito.

Complessivamente, le Fple hanno una capacità di migliorare la funzionalità soprattutto rispetto ai loro rapporti con i cittadini delle unità del sistema partitico, gli europartiti, ma proprio perché intervengono solo a sostegno di essi e non influenzano il modo nel qual interagiscono tra di loro esse non hanno alcun impatto sulla struttura del sistema stesso.

2.2 Il nuovo statuto dei Partiti politici a livello europeo

La seconda importante modifica istituzionale concernente la creazione di un sistema partitico europeo è l'aggiornamento dello Statuto dei Partiti Politici a livello Europeo (Pple). Il primo riferimento a questi si ha nel 1992 con l'Articolo 191 del Trattato di Maastricht, ma solo con il regolamento del 2003 i Pple cominciarono a ricevere finanziamenti dal budget generale dell'Unione. Il Regolamento (EC) No 2004/2003 fissò anche i criteri per il loro riconoscimento e quindi per la loro eleggibilità a ricevere finanziamenti dall'Unione. In base a tali criteri ciascun Pple deve:

- 1) avere personalità giuridica nello Stato membro in cui si trova la sua sede;
- 2) essere rappresentato, in almeno $\frac{1}{4}$ degli Stati, da membri del Pe, dei parlamenti nazionali o delle assemblee regionali, o aver ricevuto almeno il 3% dei voti espressi in almeno $\frac{1}{4}$ degli Stati in occasione

- delle ultime elezioni del Pe;
- 3) osservare, nel suo programma e nelle proprie attività, i principi fondamentali dell'Ue (libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, lo Stato di diritto);
 - 4) aver partecipato alle elezioni del Pe o aver espresso l'intenzione di farlo.

Lo scopo principale dello Statuto dei Pple era quello di consolidare gli attori politici che operano a livello europeo. Tuttavia, lo Statuto presentava una serie di carenze strutturali, specie per quanto riguardava i rapporti tra i livelli europei e i partiti nazionali.

In primo luogo, in conformità al regolamento, il finanziamento europeo poteva coprire solo il 75% delle spese totali del Pple; il 25% doveva provenire da "altre fonti", inevitabilmente dai partiti nazionali. In questo modo quindi i partiti nazionali più forti potevano esercitare un controllo effettivo sulle risorse del Pple. L'altra grande difficoltà era dovuta dalla mancanza di un collegamento diretto tra Pple ed i cittadini europei, funzione, questa, svolta unicamente dai partiti nazionali. Divenne evidente, molto presto, la necessità di riaggiornare lo Statuto Europeo; a tal proposito, già il regolamento del 2007, apportò alcune limitate modifiche.

Ma il primo vero tentativo di riforma generale del framework giuridico dei Pple è il "Rapporto Giannakou", approvato il 15/03/2011, dopo due anni di discussioni, dalla Commissione Affari Costituzionali del Pe (Afco). Due punti del rapporto erano particolarmente significativi:

- 1) Veniva conferito, ai partiti europei, lo status di "soggetti giuridici del Diritto dell'Ue".
- 2) Si prevedevano alcuni aspetti organizzativi che sarebbero dovuti diventare comuni a tutti i partiti.

Appariva chiaro che almeno nelle intenzioni si mirava a porre le basi per una maggiore autonomia dei Pple nei confronti dei loro referenti nazionali. Queste ed altre disposizioni del rapporto sono state inserite, anche se con leggere modifiche, nella proposta di regolamento adottata nel settembre 2012 dalla Commissione europea e attualmente in discussione al Pe⁸⁹. Le modifiche più rilevanti riguardano il concetto di "registrazione" e le nuove regole per "il finanziamento". I partiti vengono inseriti in un "registro" tramite un riconoscimento che "può" (e non "deve" come previsto dal rapporto Giannakou) avvenire in base al Diritto dell'Ue. Rimane pertanto

⁸⁹ Vedi *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the statute and funding of European political parties and European political foundations*. COM(2012) 499 final, 2012/0237 (COD).

ancora consentito il riconoscimento in base al diritto dello stato nazionale nel quale il Pple ha la propria sede. Anche se i criteri per la registrazione rimangono sostanzialmente quelli originari del 2003, viene introdotta una rilevante novità consistente nel fatto che almeno uno dei Deputati firmatari del partito deve avere lo status di Europarlamentare (si vuole così evitare che avvengano registrazioni da parte di Pple che ottengono firme esclusivamente da deputati nazionali o, peggio ancora, regionali).

Queste condizioni per il riconoscimento saranno verificate annualmente o ogni volta che lo richiederanno $\frac{1}{4}$ dei membri del Pe che rappresentano almeno tre gruppi politici, in tal caso si procederà con un'audizione dei rappresentanti del Pple in questione e con un parere formulato da una commissione composta di tre personalità indipendenti designate rispettivamente dal Pe, dal Consiglio e dalla Commissione. Infine, la decisione ultima sarà votata dalla maggioranza dei membri del Pe. Nel caso in cui non venga rispettato uno dei requisiti o ci si trovi di fronte ad un voto contrario da parte del Pe, il Pple dovrà rinunciare al proprio status giuridico, perdendo in tal modo la propria personalità giuridica europea. Questa procedura, in parte tecnica in parte politica, risulta particolarmente utile per verificare il criterio del rispetto, previsto già dal regolamento 2004/2003, dei principi fondamentali dell'Ue (libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, lo Stato di diritto), sui quali una mera valutazione tecnica dei funzionari dell'Ue non sarebbe sicuramente auspicabile. L'ipotesi, infatti, è che alcuni partiti, pur di ottenere il riconoscimento dello status di Pple, già oggi mostrino un'adesione solo formale a quei principi, non corrispondente né ai programmi elettorali né, soprattutto, alle azioni effettivamente compiute e alle dichiarazioni rilasciate.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, il limite dei contributi provenienti dai fondi Ue salirebbe al 90% delle spese totali del Pple, svincolando ulteriormente il partito europeo dai partiti nazionali. Il limite alle donazioni private passerebbe dalla cifra attuale pari a 12.000 Euro, a quella di 25.000 Euro: l'auspicio è che la quota dei finanziamenti provenienti dai partiti nazionali vada riducendosi. Infatti, i partiti nazionali non potranno versare più del 40% del budget complessivo dei Pple.

In sintesi possiamo osservare che, nonostante l'enfasi e la mole di discussioni che hanno anticipato l'adozione della bozza di regolamento da parte della Commissione, le previsioni adottate sinora non contengano novità che appaiono in grado di rafforzare veramente i partiti e il sistema di partito a livello europeo.

2.3 Candidatura del Presidente della Commissione

Oltre a questi due potenziali incentivi di natura istituzionale per il consolidamento dei partiti europei e per la creazione di un sistema di partito competitivo a livello europeo, ce n'è almeno un terzo, di natura prettamente politica: la designazione da parte degli Europartiti di candidati alla Presidenza della Commissione. Attualmente, la scelta del Presidente della Commissione avviene ancora attraverso un accordo intergovernativo, vincolato solo alla necessità di "considerare" le indicazioni che provengono dai risultati delle elezioni europee e poi da un voto di conferma, definito con enfasi forse eccessiva "di elezione", da parte del Pe. Ciò significa certamente che il Presidente designato deve essere scelto tra le fila del Pple vincente, ma la scelta effettiva riflette ciò che i governi degli Stati membri considerano un compromesso accettabile. Nella prospettiva delle elezioni del 2014, a differenza del passato, ed anche grazie al "suggerimento" fornito dalla commissione Affari Costituzionali (Afco) del Pe nel maggio 2013⁹⁰, tutti i Pple più rilevanti hanno deciso di indicare esplicitamente il proprio candidato alla Presidenza della Commissione. Già nell'autunno 2013 il Partito della Sinistra europea (Se) ha candidato il portavoce del partito greco Syriza Alexis Tsipras, e il Partito dei Socialisti Europei ha candidato l'allora Presidente del Pe, il socialdemocratico tedesco Martin Schulz. A dicembre 2013 il Partito Verde Europeo (PVE) ha indetto delle elezioni primarie interne online in seguito alle quali nel gennaio 2014 sono stati presentati come candidati alla Presidenza il francese José Bové e la tedesca Ska Keller⁹¹. Anche i liberali dell'Alde hanno preferito presentare un "duo" composto dall'ex Primo Ministro belga Guy Verhofstadt e dal Commissario per gli Affari Economici il finlandese Olli Rehn. Infine, il più grande partito politico a livello europeo, il Partito popolare europeo (Ppe), al momento della stesura di questo saggio doveva ancora completare il meccanismo di scelta del proprio candidato. Per concludere, nessuno dei raggruppamenti variamente euroscettici, dagli Eurorealisti dell'Alleanza dei Conservatori (Aecr) ai più duri nazionalisti dell'Alleanza per la Libertà o del Movimento dei Partiti nazionalisti europei, hanno espresso l'intenzione di presentare un proprio candidato alla Presidenza della Commissione.

⁹⁰ Il Comunicato stampa, rilasciato dalla Commissione Afco il 28 maggio 2013, "Make European elections more European" rappresenta l'unico documento ufficiale approvato a livello europeo che tratta il tema della presentazione dei candidati alla carica di Presidente della Commissione.

⁹¹ Lo statuto del Pve prevede che ogni carica del partito sia occupata da una coppia composta da una donna e da un uomo.

Come già detto, delle tre innovazioni appena analizzate quella che esprime il maggior potenziale ai fini della politicizzazione dello spazio politico europeo è la designazione dei candidati alla presidenza della Commissione da parte degli Europartiti. Certamente l'indicazione per ciascuna famiglia politica di uno stesso candidato presidente in tutti i 28 paesi membri dell'Unione, almeno per quanto riguarda gli Europartiti più diffusamente rappresentati, avrà la conseguenza di rafforzare la natura Europea dei partiti in competizione e quindi delle unità del sistema. Al tempo stesso è innegabile che la contrapposizione sempre a livello europeo di due o più candidati credibilmente capaci di ottenere attraverso le elezioni la designazione alla presidenza della Commissione creerà anche condizioni di competizione reale e non in larga misura simbolica come è avvenuto fino ad ora. Anche dal punto di vista della struttura, quindi, la politicizzazione nell'arena elettorale del sistema partitico europeo potrebbe manifestarsi. Meno dirette sarebbero le conseguenze più ampie per il sistema politico. Molto probabilmente le convergenze tra i gruppi politici del Pe che in passato hanno prodotto comportamenti di voto molto coesi - del resto pratiche in larga misura già abbandonate - e le strategie concordate e consociative per la nomina delle maggiori cariche, a partire dalla presidenza, potrebbero definitivamente diventare ricordi del passato. I passi necessari per la creazione di un parlamento effettivamente competitivo e, soprattutto, funzionante in base a una logica che contrapponga i partiti di una possibile maggioranza a quelli di opposizione sono ancora molti e difficilmente realizzabili al di fuori di una riforma in senso parlamentare dell'Ue attraverso un nuovo trattato. In questo senso la politicizzazione del sistema politico europeo e in particolare della sua arena governativa è ancora lontana.

Né può essa essere avvicinata dalle innovazioni introdotte dalle due riforme istituzionali sopra analizzate. Le Fple costituiscono sicuramente un elemento di sostegno importante per gli Europartiti e per l'Ue in generale, anche se in questo secondo caso esse stesse lamentano una maggiore difficoltà nel promuovere tra i cittadini l'idea di Europa e la consapevolezza del suo significato che non compiere azioni di sostegno diretto agli Europartiti ai quali esse fanno specificamente riferimento. Ma la loro capacità di incidere direttamente sulla competizione tra i partiti a livello europeo è inesistente, perché non è per tale fine che sono state create. Analogamente, il nuovo statuto dei partiti politici che potrebbe a breve essere introdotto porterà sicuramente dei miglioramenti dal punto di vista della identità e della natura europea dei Pple e quindi delle unità del sistema

partitico europeo. Questo soprattutto in ragione del riconoscimento giuridico a livello europeo degli Europartiti (non più obbligatorio come nel rapporto Giannakou purtroppo, però) e della loro minore dipendenza dai partiti nazionali dal punto del cofinanziamento. Ma poiché lo statuto agisce solo sulle unità del sistema e non sulla sua struttura, difficilmente esso riuscirà a modificarne e soprattutto a politicizzarne il funzionamento.

3. VERSO LA NASCITA DI UNO SPAZIO POLITICO COMPETITIVO?

Indubbiamente la prolungata crisi economica che ha attanagliato in maniera più o meno grave e più o meno diretta tutte le democrazie contemporanee e della quale solo adesso si comincia a intravedere la fine, ha messo a nudo in maniera particolare i difetti di democraticità dei processi politici a livello europeo. Per molti anni essi, che da un punto di vista formale sono sempre esistiti, erano stati ignorati in virtù del consenso permissivo concesso dai cittadini ma soprattutto grazie alla inoppugnabile legittimità europea che sembrava essere garantita dalla somma di legittimità nazionali che alle decisioni intergovernative proveniva dai trattati. Come detto, l'emergente euroscetticismo selettivo, generato dalla crisi ma destinato a non sparire in tempi rapidi anche quando la crisi sarà superata, ha creato un clima di diffidenza e anche di contrapposizione tra gruppi di stati membri che rende insufficiente la legittimità intergovernativa. Quindi la necessità della creazione di un vero spazio politico europeo democratico si pone in maniera insopprimibile, pena la progressiva riduzione dell'Ue a una semplice area di libero scambio. Ma anche questo scenario appare minacciato dall'euroscetticismo tradizionale che, sempre più, soprattutto nei paesi economicamente più forti e meno toccati dalla crisi, si tinge di protezionismo e di xenofobia⁹².

Le condizioni per una riforma dei trattati capace di trasformare l'Ue in una democrazia federale compiuta sono al momento inesistenti. Alle resistenze che esistono da sempre da parte di molti stati membri alla cessione di porzioni sempre più significative di sovranità (non solo quelli euro-dubbiosi come il Regno Unito e la Danimarca, ma per certi aspetti

⁹² Si assiste in questo caso a una differenziazione quasi paradossale: le spinte protezioniste nei paesi più ricchi riguardano soprattutto il mercato del lavoro (si pensi alle quote di immigrazione perfino per lavoratori provenienti dall'Ue (invocate, tra gli altri, dal Primo Ministro britannico Cameron) mentre invece si vuol mantenere la libera circolazione delle merci; la situazione invece si arrovescia nei paesi più poveri o più danneggiati dalla crisi.

specifici anche la Francia e la Germania) si aggiungono adesso anche le difficoltà dell'Euro che stanno annullando anche la forza propulsiva della politica monetaria dell'Ue che ai tempi della premiership di Tony Blair e della ventilata entrata del Regno Unito nell'Euro era apparsa potenzialmente decisiva.

Come detto, le speranze per un miglioramento della qualità della democrazia europea sono quindi al momento riposte unicamente nella capacità degli Europartiti di generare attraverso un proprio sistema di interazioni, analogamente a quanto avviene negli stati membri, uno spazio politico competitivo anche a livello europeo. L'analisi svolta in questo saggio offre considerazioni solo parzialmente positive a questo riguardo. Dal Trattato di Maastricht in poi l'attenzione nei confronti dei Pple, si è effettivamente tradotta in una serie di azioni legislative, concretizzate nell'approvazione e in due successive riforme del loro statuto e nella istituzione di organismi di sostegno come le Fple, volte a migliorarne la funzionalità e capaci di accelerarne l'istituzionalizzazione attraverso una migliore integrazione delle tre facce degli Europartiti, riconoscibile soprattutto da una diminuita dipendenza dei Pple dalle altre due.

Se le unità del sistema sembrano avviate ad un consolidamento significativo, la creazione di una sua struttura competitiva richiederebbe, come detto, interventi costituzionali sui rapporti tra le varie arene (elettorale, parlamentare, governativa) del sistema politico europeo al momento improponibili. Come già avvenuto in passato, le speranze di progresso sono affidate a un'iniziativa informale⁹³. La decisione dei principali Europartiti di designare propri candidati alla Presidenza della Commissione indica la direzione nella quale il sistema politico europeo potrebbe e forse dovrebbe evolversi. Essa è infatti perfettamente coerente con la disposizione del Trattato di Lisbona secondo la quale il Presidente della Commissione deve essere scelto tenendo conto del risultato delle elezioni del Pe. Si può aggiungere che anche l'aumento del mandato della Commissione da quattro a cinque anni, a coincidere quindi con quello del Pe, punta a una sua parlamentarizzazione.

Come ricordato nel corso dell'analisi, il potenziale impatto dell'iniziativa degli Europartiti è limitato, in quanto incapace di incidere sui rapporti formali tra Pe e Commissione. Ma da Monnet in poi l'integrazione euro-

⁹³ Anche in passato pesanti situazioni di stallo sono state sbloccate grazie a iniziative informali. Si pensi per esempio all'effetto dirompente del Progetto Spinelli riconoscibile nell'avvio della stagione dei Trattati avvenuta con l'Atto unico europeo, risposta forse inadeguata al Progetto stesso, ma con il merito innegabile di aver per la prima volta attaccato in maniera significativa l'intoccabilità dei Trattati di Roma.

pea ha sempre proceduto in maniera incrementale alternando progressi politici informali alle riforme istituzionali.

5.

I rapporti fra Parlamento italiano e Istituzioni dell'Unione europea

di *Luigi Gianniti**

Rafforzare la legittimazione politica e democratica delle istituzioni dell'Unione può essere considerato l'obiettivo principale del mandato assegnato alla Convenzione europea nel 2001⁹⁴.

Dopo l'esperienza positiva della prima Convenzione, quella che tra il 1999 e il 2000 elaborò la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁹⁵, proprio a Nizza, dove la Carta fu proclamata contestualmente alla firma di un Trattato che non riusciva invece a sciogliere i nodi del percorso istituzionale avviato a Maastricht, si lanciava il ponte (con una dichiarazione voluta dall'Italia e dalla Germania) per un esercizio più ambizioso di revisione complessiva dei Trattati. Una revisione che, con la convocazione della Convenzione europea, vide per la prima volta la partecipazione diretta al momento della scrittura di rappresentanti dei Parlamenti Nazionali (e del Parlamento europeo, Pe), che insieme costituivano addirittura la componente numericamente prevalente della Convenzione stessa.

Su questa storia si abbattono come macigni i referendum francese e olandese, che bloccarono il processo di ratifica del Trattato Costituzionale, pure accolto con favore in molti Parlamenti (incluso quello italiano, con un voto netto e con una maggioranza trasversale), primi fra tutti proprio quelli di Francia e Olanda.

* *Luigi Gianniti, consigliere del Senato della Repubblica, Roma.*

⁹⁴ La Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea allegata alla conclusione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001.

⁹⁵ Su quella esperienza v. A. Manzella, P. Melograni E. Paciotti e S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

1. LA NUOVA FORZA DEL PARLAMENTO EUROPEO A SEGUITO DEL TRATTATO DI LISBONA

Un macigno che ha travolto l'ambizione costituzionale del Trattato, non però gran parte delle innovazioni che esso includeva (per quanto attiene al ruolo tanto dei Parlamenti nazionali, quanto soprattutto del Pe, per il quale si può parlare di un vero e proprio salto di qualità). Un macigno che ha comunque minato alle fondamenta lo strumento della Convenzione.

La Convenzione dovrebbe essere lo strumento ordinario di revisione dei trattati (art. 48 Tue), ma la storia istituzionale degli ultimi anni è segnata da una fuga da questo strumento, visto anzi come un pericoloso coperchio del vaso di Pandora.

Così le revisioni (solo due) sono finora avvenute con procedure semplificate ed i veri salti di qualità - invero straordinari, comunque li si giudichi - in una materia (quella della *governance* economica) lasciata sostanzialmente immutata dalla Convenzione prima e dal Trattato di Lisbona dopo, si sono realizzati invece attraverso una galoppante evoluzione del diritto secondario dell'Unione (i regolamenti e le direttive che compongono il c.d. six pack e poi il c.d. two pack), quando non addirittura fuori dei Trattati europei (il Trattato sul Fiscal Compact), seppur sempre con legami diretti con il quadro istituzionale dell'Unione; la stessa vicenda si sta vivendo ora con l'Unione bancaria.

Il Pe ha dimostrato consapevolezza della sua forza istituzionale dopo Lisbona, e l'ha esibita nei negoziati sul bilancio dell'Unione, nella elaborazione dei regolamenti e delle direttive appena citate (tutte oggetto di procedura ordinaria), venendo poi associato di fatto anche alla elaborazione del Trattato sul Fiscal Compact.

Una forza (quella del Pe) sulla quale ora si sta costruendo la principale novità della competizione politica per le prossime elezioni: la candidatura del suo Presidente uscente (Martin Schulz) a Presidente della Commissione europea: una figura istituzionale che, secondo le nuove regole di Lisbona, dovrà essere eletta dal nuovo Parlamento tenendo conto del risultato delle elezioni. Elezioni nelle quali i partiti europei, per la prima volta, vogliono provare a mettere quale posta in palio (ben oltre la lettera dei Trattati) anche l'investitura del vertice della Commissione europea (che comunque sarà scelto o proposto al voto del nuovo Parlamento dai Capi di Stato e di governo).

Una forza però, quella del Pe, che ha mostrato limiti per l'indebolimento istituzionale del suo naturale interlocutore: la Commissione europea.

Nella vicenda politica, normativa e istituzionale della elaborazione delle nuove regole europee di *governance* economica e finanziaria il protagonista assoluto, il vero motore, è stato infatti il Consiglio europeo, con a monte la filiera Ecofin e Eurogruppo (oramai da Lisbona istituzionalizzato). In questo tornante la Commissione europea ha visto invece consumato il suo ruolo di iniziativa e progettazione politica ed esaltato quello di organo tecnico di elaborazione materiale delle nuove regole e della loro applicazione.

La deriva tecnica della Commissione (sempre più organo del "Governo delle regole") sotto la spinta del Consiglio europeo, non ha trovato nel Parlamento adeguato. Il Parlamento ha preferito aprire una inchiesta sull'azione della Troika usando classici strumenti ispettivi e di controllo, piuttosto che incalzare la Commissione verso una interpretazione avanzata e aperta - più politica - delle tante clausole di flessibilità che pure costellano le disposizioni (dei Trattati, dei regolamenti, delle direttive) che disciplinano la nuova *governance* economica dell'Unione, clausole che pure lo stesso Parlamento, da legislatore, si era battuto per introdurre nei negoziati con il Consiglio⁹⁶.

Che così sia lo dimostra per certi versi la vicenda politica del Commissario Oli Rehn, protagonista nella elaborazione delle nuove regole e della loro applicazione, ma incapace di acquisire, forse anche o proprio per questo, un ruolo politico alto - di front runner del partito liberale europeo per il posto di Presidente della Commissione - nella competizione per le elezioni del nuovo Pe - a scapito del leader del gruppo liberale nel PE: l'ex primo ministro belga Guy Verhofstadt.

2. CONSIGLIO EUROPEO E PARLAMENTO ITALIANO: UNA RINNOVATA RESPONSABILITÀ

Ed è proprio questo attivismo del Consiglio europeo (oramai con Lisbona una vera istituzione dell'Unione) che ha generato negli ordinamenti nazionali, ma qui vogliamo parlare essenzialmente dell'ordinamento italiano, un nuovo e più marcato ruolo del Parlamento, delle due Camere.

La previsione normativa secondo la quale "prima dello svolgimento della riunione del Consiglio europeo il Governo illustra alle Camere la posizione che intende assumere" fu inserita, ad apertura del titolo che disciplina le forme in cui il Parlamento partecipa al processo decisionale

⁹⁶ Vedi il capitolo di G.L. Tosato in questo volume.

dell'Unione, nella legge n. 11 del 2005, che disciplinava organicamente la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche europee e che fu approvata immediatamente a valle della firma del Trattato Costituzionale.

La prima applicazione di tale norma vide il confronto parlamentare a monte del Consiglio europeo svolgersi essenzialmente in commissione (generalmente le Commissioni riunite esteri e affari europei di Camera e Senato), il Governo venendo per lo più rappresentato da un sottosegretario agli esteri in dibattiti che non si concludevano con l'adozione di atti di indirizzo. Una sola volta (il 6 dicembre del 2005) il confronto avvenne nell'Aula (del solo Senato) e con la presenza del Ministro degli affari esteri (e su impulso del senatore a vita Giorgio Napolitano) prima del Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2005 nel quale si raggiunse l'accordo sul bilancio dell'Unione per il periodo 2007-2013.

Con la XVI legislatura - e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - il confronto salì di grado: iniziò ad essere sempre presente il Ministro (degli esteri sino al 2011 e poi quello degli affari europei a partire dal Governo Monti), delegato a rappresentare il Governo nel Consiglio Affari generali. Un confronto che generalmente si è svolto tra la riunione del Consiglio affari generali che prepara l'agenda del Consiglio europeo (secondo l'art 16 del TUE) e a immediato ridosso (a volte la mattina stessa) dello svolgimento del Consiglio europeo.

Soprattutto a partire dall'esplosione della crisi economica, le riunioni del Consiglio europeo sono divenute sempre più frequenti: dalle due a semestre di un tempo (che si svolgevano sotto la Presidenza del Premier o del Capo di Stato del Paese membro che deteneva la Presidenza Ue), si è giunti a una cadenza quasi mensile, sotto una direzione progressivamente più incisiva del Presidente stabile. Fino a qual punto sulla frequenza delle riunioni e la qualità politica dei risultati abbia influito la crisi e il fatto che a presiedere il Consiglio europeo fosse stato chiamato Herman Van Rompuy, una personalità con una preparazione notevole, forgiata gestendo la complessa situazione delle finanze pubbliche del suo paese, lo si potrà valutare solo in una prospettiva di più lungo periodo.

Alla crisi e ai suoi - gravissimi - effetti sulla situazione economica e finanziaria dell'Italia nel 2011 è strettamente legata la fine del lungo Governo di legislatura presieduto da Silvio Berlusconi e la formazione - in un contesto e in condizioni affatto eccezionali - del Governo presieduto da Mario Monti, sostenuto da un'ampia e trasversale maggioranza parlamentare.

A Mario Monti si deve la scelta di venire a riferire personalmente in aula (sia a Montecitorio sia a Palazzo Madama) alla vigilia delle riunioni del Consiglio europeo. Dibattiti che si conclusero - ecco l'ulteriore novità - con la votazione di atti di indirizzo dal contenuto pressoché identico in ciascuna Camera.

Così fu sino allo scioglimento delle Camere che, ad esempio si pronunciarono votando due risoluzioni di contenuto quasi identico (un vero e proprio atto bicamerale non legislativo, sul modello di quello previsto dall'articolo 78 della Costituzione), alla immediata vigilia del Consiglio europeo (del 30 gennaio 2012) ove si raggiunse l'accordo politico sul Trattato così detto "Fiscal Compact", formalmente fuori del quadro normativo e istituzionale, ma sostanzialmente concepito al suo interno - come una sorta di cooperazione rafforzata - ed applicato dalle istituzioni dell'Unione.

Sul finale della legislatura, a Camere oramai sciolte, si svolse un dibattito parlamentare prima del Consiglio europeo (dell'8 febbraio 2013) ove si giunse all'accordo controverso e dibattuto sul nuovo bilancio dell'Unione; ma in Commissione (le commissioni riunite esteri, bilancio e affari europei di Camera e Senato) e con la partecipazione di Ministri (degli affari europei e dell'agricoltura), non del Presidente del Consiglio; e senza un voto finale. Ciò fu considerato dal Presidente della seduta (il Presidente della Commissione bilancio della Camera) come un'eccezione, motivata dalla situazione politica e istituzionale legata allo scioglimento delle Camere - a fronte di una "regola" che sarebbe dovuta essere quella di garantire comunque la possibilità che questo genere di confronto parlamentare (quello che precede lo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo) si svolgesse in modo tale da permettere una conclusione con l'approvazione di atti di indirizzo (risoluzioni o mozioni).

Del resto, questa è la novità introdotta dalla nuova legge che disciplina la partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Ue), approvata alla fine del 2012 (legge n. 234 del 24 dicembre dello stesso anno), che sostituisce la legge n. 11 del 2005 (la quale a sua volta aveva sostituito la celebre legge "La Pergola" del 1989), dando compiuta attuazione a tutte le nuove previsioni del Trattato di Lisbona che attribuiscono specifici poteri di intervento e di freno ai Parlamenti Nazionali.

L'articolo 4, comma 1 della legge, nel regolare in modo generale le forme di consultazione e l'informazione del Parlamento, con riferimento a quella da rendere prima (e anche dopo) dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, prevede espressamente - in ciò e solo in ciò inno-

vando rispetto alla citata legge 11 del 2005 - che la posizione che il Governo tenga conto degli eventuali indirizzi formulati dalle Camere. Nulla di sostanzialmente innovativo: i dibattiti parlamentari aperti da comunicazioni del Governo in Aula (ed entro certi limiti in commissione) possono sempre concludersi con l'approvazione di atti di indirizzo (risoluzioni). Ma ciò è iniziato ad avvenire nel corso delle informative sul Consiglio europeo solo di recente (con Monti). La legge del 2012 registra questa evoluzione, la sottolinea e mira a promuovere lo sviluppo delle prassi in questo senso.

Così è stato. Nella XVII legislatura, la prima ad aprirsi essendo già vigente il Trattato di Lisbona (e la legge 234), il Governo ha infatti interpretato nella maniera più compiuta questa previsione.

Alla vigilia di ogni riunione del Consiglio europeo il Presidente del Consiglio (Enrico Letta, come anche Matteo Renzi) si è presentato alle Camere per riferire, e le sue comunicazioni sono state seguite da dibattiti e dall'approvazione di risoluzioni; molto articolate durante il Governo Letta, secche, ma comunque in esito ad un ampio dibattito con il Governo Renzi⁹⁷. In un'occasione vi è stata una sovrapposizione temporale, con un passaggio politico istituzionale tutto interno (il dibattito e il voto di fiducia dell'11 dicembre del 2013, che ha registrato un cambiamento nei confini della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo), che ha indotto a ricomprendere l'indirizzo sul Consiglio europeo (che si sarebbe svolto la settimana seguente) nel più generale giudizio sul Governo sigillato in un voto di fiducia su una risoluzione di maggioranza. L'informativa analitica fu in quell'occasione lasciata a comunicazioni rese alle commissioni competenti di Camera e Senato da parte del Ministro degli affari europei e poi, su aspetti settoriali, dei Ministri degli affari esteri e della difesa.

3. IL DIVERSO RAPPORTO FRA PARLAMENTO ITALIANO ED EUROPEO

Proprio da questo nuovo e più profilato ruolo del Parlamento italiano - di indirizzo e controllo dell'azione del Governo nel più politico degli organi dell'Unione (il Consiglio europeo) - può essere opportuno prendere le

⁹⁷ Risoluzioni di analogo contenuto sono state approvate dalle aule di Camera e Senato il 21 maggio, il 25 giugno, il 24 ottobre 2013 e il 19 marzo 2014, alla vigilia rispettivamente delle riunioni del Consiglio europeo del 22 maggio, del 27 giugno, del 24 ottobre 2013 e del 20 marzo 2014.

mosse per valutare la qualità dei rapporti tra Parlamento Nazionale (il nostro Parlamento) e Pe.

Nonostante il crescere anche in Italia del sentimento eurocritico, il Parlamento italiano ha continuato a vedere intrecciato l'interesse nazionale con quello per una più stretta integrazione. Il Parlamento italiano si è trovato dunque a formulare indirizzi coerenti con quelli che emergono a Strasburgo, e manifestati dal Presidente del Pe in apertura delle riunioni del Consiglio europeo. È accaduto anche di recente, sul dossier dell'unione bancaria; il sentimento prevalente nelle aule romane è perfettamente in linea con le posizioni maggioritarie del Pe.

Roma e Strasburgo sono accomunate dal sostegno accordato a un pieno uso della base giuridica prevista dall'articolo 114 del Tfeue, e dalle riserve sul ricorso allo strumento dell'accordo internazionale per garantire il finanziamento del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie.

In ciò il Parlamento italiano si è posto in una posizione speculare rispetto a quella del Bundestag che ha votato atti di indirizzo volti a orientare la posizione del Governo tedesco - almeno quanto ai meccanismi di finanziamento e di solidarietà (ora dell'Unione bancaria e prima dell'Esm) - verso formule che in nessun modo implicassero cessioni di sovranità o attribuzione alle istituzioni dell'Unione di ulteriori risorse finanziarie da usare con gli ordinari strumenti e procedure; così è stato per il negoziato che ha portato alla costituzione del meccanismo europeo di stabilità (Esm), in quello sul bilancio dell'Unione e ora in quello relativo all'Unione bancaria.

Insomma, a trent'anni dall'approvazione del progetto Spinelli, il Parlamento italiano mostra ancora una sintonia di fondo con l'Assemblea di Strasburgo; continuando a vedere l'interesse nazionale italiano legato a quello di una più incisiva integrazione che passa anche per ulteriori condivisioni di sovranità.

Così possono essere interpretate tutte le risoluzioni approvate nella legislatura in corso dalle due Camere alla vigilia delle riunioni del Consiglio europeo: dalla prima, che auspicava anche la convocazione di assise dei Parlamenti (uno strumento che ha fornito il modello per il metodo della Convenzione) proprio allorché sempre più flebile si fa sentire la voce di chi (anche da una prospettiva europeista) invoca la revisione dei trattati. Prevalente è oggi l'idea che mettere mano ai trattati comporterebbe il rischio concreto di ridurre la sfera delle competenze dell'Unione piuttosto che ampliarla: questo è il clima che ispira la posizione di gran parte dei Parlamenti del nord Europa, del Regno Unito e anche di paesi

fondatori, tradizionalmente europeisti, come l'Olanda.

L'Olanda in particolare sta proponendo come alternativa a una revisione dei trattati un uso, oltre i confini previsti dagli stessi, del principio di sussidiarietà, in forza del quale attribuire al Consiglio europeo il compito di definire una lista ("to do list") da consegnare alla nuova Commissione per definire il perimetro di azione dell'Unione e ridurre quindi entro una sfera definita, più ristretta rispetto alle competenze dell'Unione previste dai trattati, lo spazio di iniziativa della Commissione stessa.

Da criterio volto a definire il riparto tra Stati e Unione nelle materie di competenza concorrente (così come regolato dall'articolo 5 del TUE), la sussidiarietà diverrebbe il criterio (complementare, ma forse anche esclusivo nell'intenzione degli olandesi) di attribuzione delle competenze dell'Unione, definito da scelte politiche dei governi nazionali nella sede del Consiglio europeo, che finirebbe così per funzionare, invece che come organo di impulso politico dell'Unione, come una sorta di conferenza intergovernativa permanente, in grado di condizionare, attraverso la scelta delle materie ove intervenire, non solo il potere di iniziativa della Commissione, ma il ruolo stesso del PE che - forte del suo rapporto politico (fiduciario) e istituzionale con la Commissione e del suo ruolo di colegislatore - ha saputo orientare e condizionare in modo sempre più incisivo l'attività di proposta e di elaborazione legislativa della Commissione.

Se questa è una delle partite che il PE uscito dalle elezioni di maggio si troverà a giocare, il ruolo del Parlamento italiano (almeno delle Camere della XVII legislatura) potrà essere decisivo nell'orientare il Governo verso un'interpretazione più coerente dei trattati, che permetta (secondo lo spirito e anche la lettera delle nuove disposizioni sulla formazione della Commissione introdotte a Lisbona, che si applicheranno per la prima volta), al Parlamento di "eleggere" il Presidente della Commissione, "tenendo (*veramente*) conto dei risultati delle elezioni" (corsivo mio). Facendo dunque sì che questo rapporto genetico nasca forte e si sviluppi nel senso di promuovere una maggiore integrazione tra PE ed esecutivo di Bruxelles.

4. L'ESERCIZIO DI CONTROLLO DELLA SUSSIDIARIETÀ DA PARTE DEL PARLAMENTO ITALIANO

Un principio, quello della crescente integrazione europea, che è parte integrante della tradizione delle Camere italiane. Senza andare troppo indietro, basti pensare al contributo dato alla elaborazione del Trattato di

Lisbona (nei lavori della Convenzione europea) e ribadito attraverso la interpretazione delle nuove norme previste dai protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il Parlamento italiano, nella costruzione e attuazione degli strumenti della cooperazione interparlamentare e nell'uso dei nuovi strumenti attribuiti dal Trattato di Lisbona (a partire dal meccanismo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà) ha sempre rifuggito una interpretazione "competitiva" del rapporto tra Parlamento nazionale e Pe, muovendosi invece nel senso di una profonda complementarità. Una via segnata con chiarezza nella risoluzione del Pe sulle relazioni tra lo stesso e i Parlamenti nazionali nel quadro della costituzione europea (relatore - l'ex Presidente della Camera dei deputati - Giorgio Napolitano), approvata (nel gennaio 2002) alla vigilia dell'apertura dei lavori della Convenzione europea.

In questa direzione, con la legge 11 del 2005 e ancor più con la legge 234 del 2012, il Parlamento italiano ha da un lato sviluppato e rafforzato i suoi strumenti di controllo e di indirizzo nei confronti del Governo, e dall'altro ha contribuito a costruire i nuovi meccanismi di Lisbona - a partire dal meccanismo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà - come strumenti volti a garantire un "miglior funzionamento dell'Unione" senza tradursi in mere forme di freno o di ostacolo al processo decisionale.

I rappresentanti del Parlamento italiano in seno alla Convenzione, e nei gruppi di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sulla sussidiarietà, evitarono, di concerto con il Pe, l'introduzione della "red card", ma soprattutto diedero un contributo decisivo a che il cosiddetto meccanismo di *early warning* si limitasse alla verifica del rispetto del solo principio di sussidiarietà e non anche di quello di proporzionalità.

Attraverso questa via avrebbe finito per imporsi l'idea di un intervento diretto sui procedimenti decisionali capace di bloccarli o comunque di condizionarli pesantemente.

Lo mostra la vicenda della proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, sulla quale 14 Camere di Parlamenti nazionali (non le italiane) hanno inviato un parere motivato facendo così scattare (per la seconda volta da quando il Trattato di Lisbona è entrato in vigore) il meccanismo di controllo della sussidiarietà che obbliga la Commissione a rivedere e rimotivare (se la vuole mantenere) la proposta normativa. La Commissione, nel riesaminare la proposta, l'ha mantenuta rilevando che le argomentazioni addotte non toccano il valore aggiunto dell'iniziativa,

i cui obiettivi non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati, ritenendo così rispettato il principio di sussidiarietà. Se la proporzionalità fosse stato un parametro di cui necessariamente tener conto, un simile esito sarebbe stato più complesso da raggiungere. Infatti gran parte delle più efficaci argomentazioni mosse dai Parlamenti nazionali andavano ad incidere sulla proporzionalità dell'intervento; si pensi a tutti i rilievi relativi al modello organizzativo prescelto per dare vita alla istituenda procura.

Così, anche in questo caso, il meccanismo messo in piedi dal Trattato di Lisbona, che chiama i Parlamenti nazionali ad esprimersi sulle iniziative normative entro brevi termini (otto settimane) dalla loro presentazione, si è rivelato, più che uno strumento diretto di blocco, un mezzo per portare all'attenzione del legislatore europeo elementi critici della proposta, secondo prospettive nazionali⁹⁸.

Da quando vige il Trattato di Lisbona solo in due occasioni si è raggiunto un numero di pareri contrari di Parlamenti nazionali tale da far scattare questo obbligo di riesame. Il che ha condotto solo in un caso, il primo (la proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro del mercato unico), al ritiro della proposta da parte della Commissione, un ritiro peraltro motivato da ragioni di merito e di opportunità più che di sussidiarietà.

Il numero dei pareri motivati formulati dai Parlamenti nazionali per violazione del principio di sussidiarietà, poi, è marginale (il 10 per cento) rispetto alla mole di pareri formulati invece nell'ambito di quel "dialogo politico" tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, avviato e strutturato da quest'ultima proprio per dare una prospettiva più ampia all'intervento diretto dei Parlamenti nazionali, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 12 del TUE, che li chiama ad intervenire "per contribuire al buon funzionamento dell'Unione".

I tentativi, condotti da alcuni Parlamenti, volti a coordinare posizioni nazionali nell'ambito di questa procedura con l'obiettivo ultimo di ridurre lo spazio dell'iniziativa - dunque, del potere di normare - da parte dell'Unione, non hanno ad oggi avuto successo. Per parte sua, il Parlamento italiano li ha sempre contrastati.

Su un piano politico e istituzionale più generale, il Parlamento italiano

⁹⁸ Per una valutazione dell'applicazione del meccanismo di allerta precoce cfr. P. Kiever, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, Oxon, 2012, p. 11; N. Lupo, "I poteri 'europei' dei Parlamenti nazionali", in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giapichelli, Torino, 2014, p. 101 ss.

si è sempre invece trovato a fianco del Pe nel segnalare (in atti di indirizzo votati sia dalla Camera sia dal Senato) i costi della mancata azione dell'Unione, interpretando pertanto la "sussidiarietà" nel senso di indicare e segnalare i "beni pubblici" che in modo più efficiente potrebbero essere realizzati attraverso un'azione dell'Ue.

Il Parlamento italiano ha dunque interpretato il meccanismo previsto dai trattati - che comunque, per la sua stessa struttura, è istituzionalmente vocato a "frenare" - come uno strumento volto piuttosto a stimolare la consapevolezza dei parlamentari circa l'azione dell'Unione e per condurre in tempi certi e in modo sistematico l'azione di controllo e indirizzo sul Governo nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Ue (un'azione, del tutto trascurata in passato, che si è strutturata presso le Camere italiane divenendo abbastanza sistematica solo a ridosso dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona).

Speculare è invece la posizione di molti Parlamenti dei paesi del nord Europa e emblematicamente ora del Parlamento di un paese fondatore: l'Olanda, tradizionalmente all'avanguardia nel sostenere il processo di integrazione. Una posizione, quella europeista, sostenuta anche nel corso dei lavori della Convenzione europea da parte dei suoi rappresentanti: il socialista Frans Timmermans (ora ministro degli esteri) e, seppur con minore vigore, il popolare René Van der Linden. Lo shock del referendum sul Trattato costituzionale (nei numeri e per la portata politica ben più dirompente di quello francese), ha generato un radicale ripensamento della posizione olandese, che si traduce ora nella interpretazione della sussidiarietà, addirittura come uno strumento destinato a "rimpatriare" competenze. Da qui le proposte cui si è accennato - al di fuori del quadro previsto dai Trattati - , come anche un uso frequente dello strumento del parere motivato da parte delle Camere olandesi.

5. LA COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE E IL PARLAMENTO EUROPEO

Il salto di qualità nel ruolo dei Parlamenti nazionali prodotto dal Trattato di Lisbona sta nell'aver attribuito poteri che ciascun Parlamento (o addirittura ciascuna Camera di ogni Parlamento) esercita in autonomia rispetto al proprio Governo.

Quest'autonomia, per le Camere italiane - legate come sono entrambe dal rapporto fiduciario con l'esecutivo -, non si è risolta in una distonia,

ma piuttosto in una maggiore attenzione del Governo agli indirizzi parlamentari, e in primo luogo a quelli espressamente richiesti, come abbiamo visto, alla vigilia dei Consigli europei.

La sfera di attività europea delle Camere ove più marcato è questo tratto dell'autonomia è la cooperazione interparlamentare, le cui sedi (forme di raccordo tra i Parlamenti dell'Unione) stanno attraversando dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona una significativa evoluzione⁹⁹.

Alla Cosac, prevista anche prima dai Trattati, e alle conferenze interparlamentari organizzate durante il semestre di presidenza dal Parlamento che detiene la presidenza di turno, si stanno affiancando istanze – sempre conferenze – più strutturate (quella che si occupa di Pesc e Pesd e quella prevista dall'articolo 13 del Fiscal Compact).

Queste ultime conferenze sono contraddistinte da una composizione che vede il Pe partecipare con una delegazione non eguale a quello dei Parlamenti nazionali, ma più consistente e numerosa. Inoltre, lo stesso Pe si vede riconosciuto sempre più anche un ruolo di affiancamento della presidenza di turno nella organizzazione dei lavori e nella conduzione stessa delle riunioni.

Che le nuove forme di cooperazione interparlamentare vedano un accresciuto ruolo del Pe rappresenta uno sviluppo coerente con il fondamento di tutti questi esercizi: l'articolo 9 del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, che sviluppa quanto previsto dalla lettera f dell'articolo 12 del Tue.

Questa disposizione parla di cooperazione “tra i Parlamenti nazionali e il Pe”. Dunque tutte le sedi nuove di cooperazione interparlamentare che si stanno sviluppando dopo Lisbona vedono nella fase genetica una compartecipazione a pieno titolo del Pe.

È questo uno sviluppo molto contrastato da alcuni Parlamenti (quelli nordici, ma anche quello francese), che privilegiano il modello della Cosac (la conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari europei dell'Unione), un organo nel quale il Pe ha un ruolo minoritario (la sua

⁹⁹ Sull'assetto e le funzioni della cooperazione interparlamentare cfr. P. G. Casalea, C. Fasone, N. Lupo, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon* (“On the role of national Parliaments in the European Union”), in *Commentary to the Treaty of Lisbon*, a cura di H.J. Blanke-S. Mangiameli, Springer, Berlino-New York, 2013, par. 129-130; M. Olivetti, voce Parlamenti nazionali nell'Unione europea, in *Digesto discipline pubblicistiche*. Aggiornamento V, Utet, Torino, 2012, p. 565 ss.; A. Esposito, “La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive”, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella cit., p. 133; *Practices of Inter-parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, a cura di B. Crum-J.E. Fossum, Essex, ECPR Press, 2013.

delegazione essendo considerata e pesata al pari di quella degli altri Parlamenti). L'obiettivo è quello di costruire un "contrappeso democratico" rispetto alle istituzioni dell'Unione attraverso un intervento collettivo dei Parlamenti, in organi peraltro dove ciascuna delegazione (nazionale) ha lo stesso peso, sul modello delle conferenze intergovernative.

Questo modello ha ispirato e ispira la ricorrente ambizione di alcuni paesi di costruire una sorta di "terza Camera" dell'Unione, denominata di volta in volta Senato europeo, Congresso, Assemblea.

Un modello da ultimo riproposto dal Parlamento francese, che attraverso il Presidente dell'*Assemblée Nationale* ha ipotizzato di affidare a una istituzione di tal fatta il pilastro parlamentare della nuova *governance* economica europea, che in prospettiva dovrebbe ricoprire un ruolo consultivo in tutte le nuove aree di sovranità condivisa (a partire dalla politica estera).

Ad oggi questa lettura non è prevalsa. Le nuove forme di cooperazione interparlamentare - in particolare quelle nelle aree ove meno incisivo è il ruolo del Pe (politica estera e di difesa e coordinamento delle politiche economiche), si sta strutturando secondo modelli che vedono una stretta cooperazione dei parlamenti nazionali con il Pe¹⁰⁰.

Anche la conferenza prevista da una fonte esterna ai Trattati (l'articolo 13 del Fiscal Compact) si sta costruendo sotto l'ombrello generale della disciplina della cooperazione interparlamentare prevista dal Trattato. Le modalità organizzative (in un semestre la conferenza si riunisce a Bruxelles sotto la copresidenza del Pe e di quello che ha la presidenza semestrale; nel secondo - e per il 2014 toccherà all'Italia - nel paese che ha la presidenza di turno), come anche la composizione, sono state decise di intesa con il Pe.

Che la normativa generale prevista dall'art. 12 del Tue e dal relativo protocollo abbia prevalso lo dimostra anche il fatto che a questa conferenza partecipino tutti i Parlamenti dell'Unione, e non solo degli Stati membri che hanno firmato e ratificato il Trattato. Segno questo evidente della volontà di ricondurre la disciplina del Fiscal Compact nell'alveo del quadro istituzionale dell'Unione.

Il Parlamento italiano - con il Pe - ha sostenuto questa soluzione.

Nel semestre di presidenza italiana, le nostre Camere dovranno organizzare questa conferenza come anche quella sulla politica estera e di difesa, nonché la Cosac.

Saranno le prime a svolgersi dopo la elezione del nuovo Pe, a sua volta

¹⁰⁰ A. Esposito, op. cit. p. 163 ss.

il primo a utilizzare i nuovi poteri che il Trattato conferisce alla istituzione direttamente eletta dai cittadini europei nella nomina della futura Commissione, ed in particolare nella “elezione” del suo Presidente.

Il Parlamento italiano potrà - da un lato - guidando e indirizzando l'azione del Governo cui toccherà presiedere il Consiglio da luglio, svolgere un ruolo efficace per affrontare con la dovuta ambizione questo passaggio istituzionale e, dall'altro, cucire insieme questi fori di cooperazione che si troverà a guidare per collaborare con il nuovo Parlamento europeo nel perseguimento di obiettivi comuni e ambiziosi, nell'alveo del tradizionale ruolo svolto dall'Italia nel processo di integrazione.

6. PER UNA MAGGIORE COOPERAZIONE FRA PARLAMENTO ITALIANO ED EUROPEO

Il Trattato di Lisbona ha determinato un più incisivo coinvolgimento delle due Camere italiane nella definizione delle politiche europee. Il quadro normativo di riferimento è stato riformato (la legge 234 del 2012). Sistemico è l'intervento del Parlamento nazionale prima delle riunioni del Consiglio europeo; sicuramente maggiore rispetto al passato è il coinvolgimento dei vari organi parlamentari nella fase ascendente di formazione del diritto europeo.

La direzione di questo maggiore attivismo è complementare rispetto al ruolo svolto dal Pe; ciò nel segno della tradizionale posizione italiana di convinto sostegno al processo di integrazione.

L'impatto della crisi finanziaria e poi economica, ha generato uno sviluppo della *governance* economica dell'Unione (e in particolare dell'eurozona) anche al di fuori del quadro istituzionale tradizionale, con strumenti (richiesti da taluni paesi “creditori”) e costruiti in modo tale da attribuire poteri di veto o comunque di forte condizionamento dei meccanismi decisionali per la loro attuazione (si pensi all'Esm e ora al *Single Resolution Mechanism*).

In questo nuovo contesto, a fronte di Parlamenti che hanno preteso (o si sono visti attribuire dalle Corti Costituzionali nazionali) poteri di intervento nel processo di definizione della posizione nazionale (con la conseguente possibilità di attivare puntuali strumenti di veto), il Parlamento italiano invece si è trovato a fianco del Pe nello sforzo di ricondurre nell'alveo istituzionale tradizionale - e dunque nel quadro delle basi giuridiche e dei metodi decisionali previsti dal TUE e dal TFUE - i nuovi

istituti della *governance* economica dell'Unione.

Lo ha fatto nelle nuove sedi della cooperazione interparlamentare¹⁰¹, come anche negli atti di indirizzo al Governo approvati alla vigilia delle riunioni del Consiglio europeo¹⁰².

¹⁰¹ La Conferenza parlamentare del 20 e 22 gennaio 2014.

¹⁰² Risoluzioni approvate dalla Camera e dal Senato nella seduta del 22 ottobre 2013.

6.

L'impatto del Parlamento europeo sul Processo legislativo europeo e nazionale

di *Eleonora Poli e Lorenzo Vai**

Il dibattito sulle carenze democratiche dell'Unione europea (Ue) si è concentrato principalmente sulla discrepanza tra il processo decisionale che si sviluppa a Bruxelles, apparentemente ancora privo di una piena partecipazione da parte del Parlamento europeo (Pe), e la supervisione democratica esercitata dai Parlamenti nazionali all'interno degli Stati membri (Sm). Il Pe è stato quindi spesso criticato per il suo ruolo "incompleto" che, anche a fronte dei nuovi poteri assegnatigli dal Trattato di Lisbona (TdL), rimane minoritario se confrontato a quello esercitato dalla camere nazionali. Il Pe non può infatti vantare un diritto di iniziativa legislativa - che rimane appannaggio esclusivo della Commissione (art. 17.2 Tue) - e poteri legislativi e di controllo in tutti gli ambiti politici.

D'altra parte, proprio al fine di attenuare l'annoso problema del perenne deficit democratico che sembra affliggere l'Ue, il TdL ha previsto una maggior partecipazione dei parlamenti nazionali alle sue attività, in modo che possano "esprimere i loro pareri su progetti di atti legislativi dell'Unione europea e su altri problemi che rivestano per loro un particolare interesse" (Protocollo n. 1 Tue).

Il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo sui processi decisionali dell'Ue dovrebbe risultare perciò complementare a quello del Pe, anche attraverso un maggior utilizzo della cooperazione interparlamentare, uscita rafforzata da Lisbona.

Al fine di verificare la validità di tali affermazioni, l'analisi qui proposta si pone due obiettivi. Nella prima parte, viene valutata la portata della

* *Eleonora Poli, ricercatrice, Istituto Affari Internazionali, Roma.*

Lorenzo Vai, borsista, Istituto Affari Internazionali, Roma e Centro Studi sul Federalismo, Torino.

funzione legislativa del Pe post-Lisbona, esaminandone la partecipazione alla produzione normativa dell'Ue sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo nel corso delle ultime legislature. In particolare vengono presi in esame i cambiamenti sopraggiunti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e le aree tematiche maggiormente interessate.

La seconda parte del capitolo prende invece in esame 15 votazioni svoltesi durante la VII legislatura del Pe¹⁰³, riguardanti sia atti legislativi che risoluzioni non vincolanti, per verificarne l'influenza sui dibattiti scaturiti all'interno del Parlamento italiano. L'analisi riportata utilizza fonti esclusivamente pubbliche, come dichiarazioni rilasciate da diversi attori politici e partitici, i lavori in sede parlamentare e gli articoli pubblicati da quotidiani, riviste e centri di ricerca di maggior rilevanza nel panorama

Nelle conclusioni, vengono infine presentate delle brevi valutazioni generali sull'impatto legislativo del Pe, e sull'attenzione dedicatagli dal Parlamento italiano. Una rinnovata attenzione da parte degli attori parlamentari nazionali che dovrebbe fondarsi sull'accresciuto ruolo che il Trattato di Lisbona riserva sia al Parlamento europeo che ai parlamenti nazionali, rispettivamente nella partecipazione e supervisione dei processi decisionali europei. Elementi entrambi fondamentali per mitigare le carenze democratiche dell'Unione europea nella ricerca del pieno rispetto della legittimità democratica.

1. RUOLO ED IMPATTO DEL PARLAMENTO EUROPEO NEI PROCESSI LEGISLATIVI EUROPEI

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009 è stata preceduta di pochi mesi dall'insediamento della VII legislatura del Pe (luglio 2009), che ha potuto così avvantaggiarsi delle numerose innovazioni legislative introdotte dal TdL. Il più frequente utilizzo della procedura legislativa di codecisione - ora rinominata simbolicamente Procedura legislativa ordinaria (Plo) (art. 294 Tfu) è senza dubbio il più importante segno di un maggior coinvolgimento del Pe nei processi legislativi europei. La Plo,

¹⁰³ I 15 dossier presi in esame sono gli stessi selezionati dal progetto di ricerca *European Parliament votes that shaped EU and national politics 2009-2014*, lanciato da VoteWatch e Notre-Europe nel corso del 2013. Il progetto, che coinvolge 19 centri di ricerca europei, ha come principale obiettivo la valutazione dell'impatto generato dall'attività del Pe nei dibattiti domestici, oltre ad alimentare una maggiore consapevolezza in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo.

infatti, sottopone le proposte legislative della Commissione all'approvazione e agli emendamenti sia del Pe che del Consiglio su base paritetica. Una piena partecipazione, non prevista invece dalle altre procedure che coinvolgono il Pe: le procedure legislative speciali (art. 289.2 Tfeue). Queste ultime, come la procedura di approvazione (App) e la procedura di consultazione (Cons)¹⁰⁴, prevedono un ruolo del Parlamento o non vincolante (la Cons) o non partecipativo (la App), rendendolo così sottoposto al ruolo preminente del Consiglio.

Il Tdl ha aumentato le basi giuridiche che richiedono la codecisione da 44 a 85 arrivando a rappresentare circa il 90% degli ambiti legislativi in cui è richiesta la partecipazione del Pe¹⁰⁵. L'utilizzo delle procedure legislative speciali è stato invece fortemente ridotto, venendo ora contemplato in soli 33 ambiti legislativi¹⁰⁶.

A partire dalla IV legislatura del Pe, è possibile riscontrare un costante aumento nell'utilizzo della procedura di codecisione, introdotta nel 1993 dal Trattato di Maastricht. Un aumento che risulta netto soprattutto dopo il 1999 ed il 2009, grazie all'entrata in vigore dei trattati di Amsterdam e Lisbona, che ne hanno ampliato gli ambiti di applicazione. Durante la corrente legislatura, la Plo è ormai divenuta la procedura principale, applicata in media circa nell'80% dei casi. Una maggior partecipazione del Pe

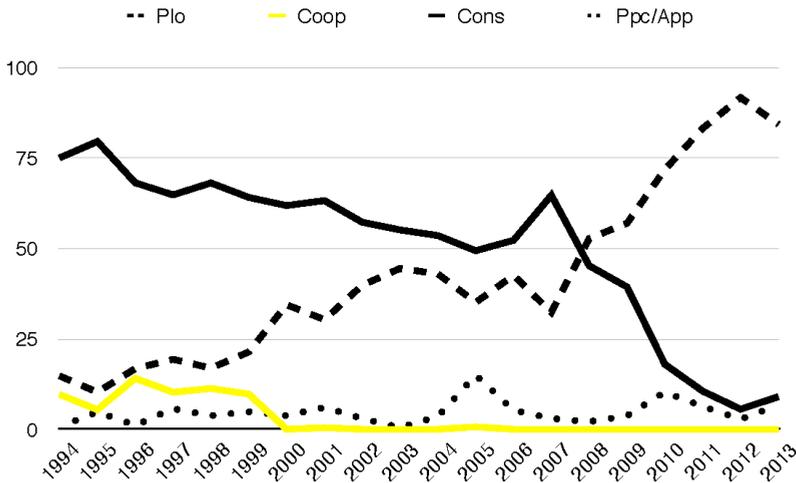
¹⁰⁴ La procedura di approvazione (App) - nota in precedenza come procedura di parere conforme (Ppc) - richiede che per l'approvazione di un atto legislativo il Parlamento dia la propria approvazione, vantando quindi un potere di veto ma non di emendamento. Tale procedura si applica anche in ambiti non strettamente legislativi, come ad esempio la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Ue. Nella procedura di approvazione, il Pe svolge un ruolo vincolante, ma non partecipativo. Nel caso della procedura di consultazione, l'approvazione di una proposta legislativa da parte del Consiglio è soggetta alla preventiva consultazione del Pe, che può approvare o respingere la proposta, presentando anche emendamenti. Sebbene il Consiglio sia obbligato a consultare il Parlamento, questi non è giuridicamente obbligato a tenere conto del suo parere ai fini dell'adozione dell'atto. Nella procedura di consultazione il Pe risulta perciò partecipativo ma non vincolante. Assimilabile alle odierne procedure legislative speciali, era la vecchia procedura di cooperazione (Coop), che prevedeva l'esame congiunto da parte del Pe e del Consiglio delle proposte legislative, pur riservando a quest'ultimo il potere finale di approvare o respingere l'atto unilateralmente. La procedura, introdotta dall'Atto unico europeo nel 1986, è stata abolita dal TdL.

¹⁰⁵ B. de Witte *et al.*, *Legislating after Lisbon, New opportunities for the European Parliament*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Firenze, 2010, p. 26. Per la lista delle basi legali che prevedono la procedura legislativa ordinaria si veda l'allegato 3 contenuto in Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione* (A6-0013/2008), 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0013&language=IT#title5>.

¹⁰⁶ Per l'elenco delle basi giuridiche relative alle procedure legislative speciali si veda l'allegato 4 in Parlamento europeo, *ibidem*.

realizzatasi a discapito della procedura di consultazione, prevista ai tempi del Trattato di Nizza in più 70 ambiti legislativi e rimasta la più usata fino al 2007 (v. grafico 1)¹⁰⁷.

Grafico 1 - Procedure legislative (valori in percentuale)¹⁰⁸



Fonte: EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1393763514357&action=update>). L'anno si riferisce alla data del fascicolo.

Elaborazione dell'autore.

¹⁰⁷ Sull'evoluzione dei poteri legislativi del Pe dai Trattati di Roma a Nizza cfr. A. Maurer, "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, No 2, 2003, p. 231-32.

¹⁰⁸ I dati utilizzati per la realizzazione dei grafici e delle tabelle contenuti nel presente contributo sono stati ricavati da EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1393763514357&action=update>) e dal sito del Parlamento europeo dedicato alla procedura di codecisione (http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm). A causa dei differenti metodi di ricerca dei dati adottati da altri studi, è possibile che una loro comparazione mostri delle discrepanze. La ragione principale, nel caso del conteggio delle procedure legislative, è da riferirsi alla data del fascicolo considerata. In questo studio, a meno che non sia indicato diversamente, il conteggio delle procedure è stato svolto sulla data di adozione. Altri studi hanno invece preferito conteggiare i fascicoli in base alla loro data di pubblicazione o di entrata in vigore. Valutando l'incidenza di tale discrepanza sui risultati finali si è constatato che la differenza è raramente superiore o inferiore a 10 (in valori assoluti). Si tratta di uno scarto contenuto, in linea con i dati presenti in altre pubblicazioni, anche ufficiali, e che non inficia le valutazioni e le conclusioni presentate.

Tuttavia, ad una più ampia applicazione della Plo non è corrisposto un aumento dei fascicoli di codecisione approvati¹⁰⁹. La VII legislatura, se confrontata con le passate, non mostra alcun incremento nell'adozione di atti legislativi, il cui numero, è lecito supporre, si assesterà probabilmente ai livelli della precedente (v. tabella 1). Tale dato, in apparenza contraddittorio, potrebbe avere due spiegazioni complementari. La prima è legata ad una netta diminuzione del numero di nuove proposte legislative licenziate dalla Commissione a partire dal 2007, come evidenziato dai dati raccolti da Vote Watch Europe¹¹⁰. La scelta della Commissione è da ritenersi in linea con la promessa, fatta dal Segretario generale Catherine Day, di migliorare la legislazione attraverso uno sfoltoimento dell'ingombrante - e spesso criticata - giungla di atti legislativi comunitari¹¹¹. Un obiettivo condiviso anche dal Presidente della Commissione José Manuel Barroso che ha sostenuto l'introduzione di pianificazioni politiche più rigorose da parte del Segretario generale nei confronti delle differenti - e prolifiche - direzioni generali¹¹². La ricerca di una *less but better legislation* fatta propria dalla Commissione, ha sicuramente influito sulla lieve flessione quantitativa degli atti legislativi.

In secondo luogo, l'attesa per l'entrata in vigore del TdL avrebbe spinto la Commissione a ritardare la presentazione di numerose proposte legislative. Un'azione motivata sia dal desiderio di adottare importanti fascicoli già in esame, prima che il carico di lavoro scaturito dai nuovi ambiti di codecisione potesse rallentare tutte le procedure, sia dall'opposta volontà di attendere il nuovo trattato per sfruttare le nuove aree della Plo, e presentare proposte che potessero trovare una sponda politica in un Parlamento europeo colegislatore¹¹³. Una spiegazione che trova riscontro nei numeri delle iniziative legislative della Commissione, in forte diminuzione fino al dicembre 2010, e conseguentemente nelle procedure di codecisione adottate dal Pe: solo 66 e 61 nei primi due anni¹¹⁴. Dati che risultano inferiori a quelli vantati dagli ultimi due Parlamenti pre-Lisbona.

¹⁰⁹ L'analisi considera le procedure legislative ordinarie nel loro insieme, senza differenziare tra quelle concernenti atti di base e quelle riguardanti atti di modifica.

¹¹⁰ Cfr. Vote Watch Europe, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision making dynamics*, CEPS Special Report, No. 63, July 2012, p. 2 e ss. <http://www.ceps.eu/book/mid-term-evaluation-2009-14-european-parliament-legislative-activity-and-decision-making-dynami>.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Parlamento europeo, *Relazione di attività dal 14 luglio 2009 al 31 dicembre 2011 (7ª legislatura) delle delegazioni al comitato di conciliazione*, 2012, p.2. http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2011_it.pdf.

Tabella 1 - Numero di fascicoli di codecisione approvati nelle fasi della procedura

	1 ^a lettura	2 ^a lettura (rapida)*	2 ^a lettura	3 ^a lettura	Totale Plo
VII Legislatura (2009 al 26/02/2014)	330	31	26	8	395
VI Legislatura (2004-2009)	321	42	61	23	447
V Legislatura (1999-2009)	112	-	201	90	403

* Per 2^a lettura rapida s'intenda l'adozione di una proposta da parte del Pe sulla posizione espressa dal Consiglio in 1^a lettura.

Fonte: Parlamento europeo (http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm).
Elaborazione dell'autore

I semplici dati quantitativi sull'attività legislativa dell'Ue possono sotto certi aspetti risultare limitati se non fuorvianti, poiché non tutte le procedure legislative ordinarie hanno lo stesso valore, come differente è l'incidenza degli emendamenti proposti dal Parlamento¹¹⁵.

Nell'analisi dell'evoluzione dell'attività legislativa del Parlamento la tempistica relativa all'adozione dei fascicoli di codecisione risulta un ulteriore importante aspetto da considerare. L'approvazione di una proposta di legge tramite la Plo prevede un massimo di tre fasi di lettura, fino al raggiungimento di un'approvazione congiunta da parte del Pe e del Consiglio. Se al termine della terza fase - che presume la preventiva istituzione di un comitato di conciliazione tra i rappresentanti delle due istituzioni colegislatrici e la Commissione - non viene raggiunto un accordo, l'iniziativa legislativa è da ritenersi non approvata. Inoltre, al fine di ridurre i tempi legislativi, la seconda e la terza lettura hanno dei limiti di tempo, entro i quali il Parlamento ed il Consiglio sono chiamati a pronunciarsi¹¹⁶.

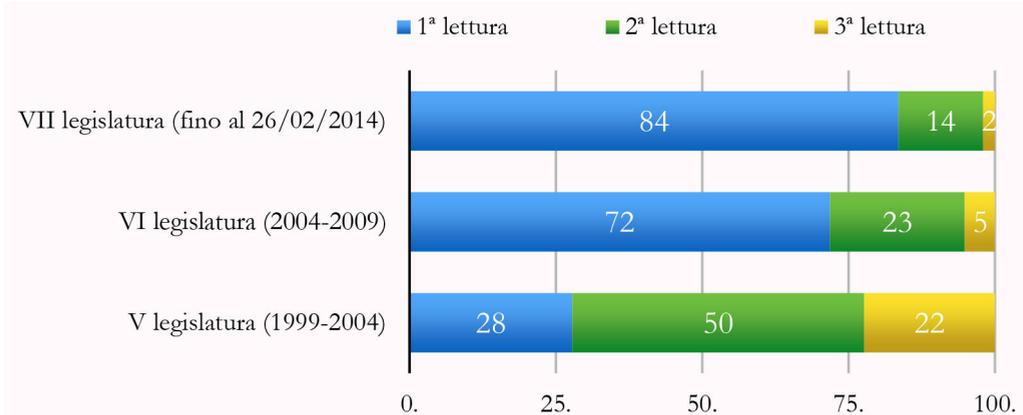
Considerando i dati delle ultime tre legislature (v. grafico 2), risulta

¹¹⁵ Molti emendamenti presentati dai membri del Pe assumono spesso natura propagandistica più che sostanziale, al fine di richiamare l'attenzione delle istituzioni su questioni care all'opinione pubblica o per riaffermare lo stesso ruolo del Pe. (David Earnshaw, David Judge, "From Co-operation to Co-decision: The European Parliaments Path to Legislative Power", in J. Richardson (a. c. d.), *Policy making in the European Union*, London, Routledge, 1996, p. 102).

¹¹⁶ Sommando i limiti di tempo previsti per la seconda lettura, la conciliazione e la successiva terza lettura, la Plo, al termine della prima lettura, non può protrarsi per un periodo superiore ai 14 mesi (art. 294 Tfu). Sulle modalità di conduzione della Plo si veda anche: Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 13 giugno 2007 (articolo 251 del trattato CE)*, 2007.

evidente come l'adozione dei fascicoli in prima lettura tenda oggi ad essere la norma nell'84% dei casi. Un netto cambiamento rispetto alla V legislatura, durante la quale solo il 28% degli atti veniva adottato in prima lettura, ed un ulteriore miglioramento rispetto alla VI legislatura, che già mostrava una maggior convergenza delle posizioni assunte dal Pe e dal Consiglio sin dalla prima fase della procedura (72%).

Grafico 2 - Percentuale di fascicoli di codecisione adottati nelle fasi di procedura



Fonte: Parlamento europeo (http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm).
Elaborazione dell'autore.

Tale tendenza sembra essere *in primis* motivata da una “crescente familiarità con la procedura di codecisione da parte di tutte le istituzioni coinvolte”¹¹⁷. Il Parlamento ha ora la possibilità di approvare la proposta in prima lettura votando a maggioranza semplice, ed è solito porre i fascicoli politicamente più sensibili ai primi posti dell'ordine del giorno, per facilitare la discussione e velocizzarne l'approvazione¹¹⁸. Le presidenze del Consiglio hanno mostrato il desiderio di concludere le procedure nel corso del proprio semestre, mostrando una maggior propensione per il raggiungimento degli accordi in prima lettura, più flessibili poiché privi dei limiti di tempo previsti nelle successive fasi. Infine, la Commissione è apparsa a sua volta desiderosa di far approvare le proprie proposte in prima lettura per dare prova di efficienza e ridurre le modifiche¹¹⁹. A queste ragioni concernenti le singole istituzioni, va messo in luce¹²⁰ il rafforzamento dei contatti interistituzionali, grazie ai quali i rappresentanti del

¹¹⁷ Parlamento europeo, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 5.

Pe e del Consiglio hanno iniziato a tenere contatti e negoziati sin dalle fasi preliminari della Plo. Ciò ha comportato altri due effetti. Un aumento degli atti approvati dal Pe in seconda lettura rapida, grazie alla presenza di negoziati informali tra il Parlamento ed il Consiglio prima che quest'ultimo esprima la propria posizione in prima lettura¹²¹, ed un uso diventato ormai residuale delle adozioni in terza lettura, precedute dalla procedura di conciliazione. Il risultato finale è un costante accorciamento della durata media dei processi legislativi, dai 22 mesi della V legislatura¹²² ai quasi 19 di quella attuale (v. tabella 2). Si tratta di un miglioramento raggiunto grazie al maggior numero di accordi conclusi in prima lettura rispetto agli anni precedenti, laddove le durate medie di adozione riscontrate nelle singole fasi della procedura sono rimaste sostanzialmente invariate.

Tabella 2 - Durata media di adozione dei fascicoli di codecisione

	1ª lettura	2ª lettura (rapida)	2ª lettura	3ª lettura	Durata media totale
VII Legislatura (2009 al 26/02/2014)	17 mesi	29 mesi	35 mesi	30 mesi	19,3 mesi
VI Legislatura (2004-2009)	17 mesi	27 mesi	34 mesi	45 mesi	21,7 mesi

Fonte: Parlamento europeo (http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm).
Elaborazione dell'autore

La riduzione delle tempistiche legislative è da considerarsi uno dei più rilevanti risultati conseguiti dalle istituzioni europee. Dal punto di vista del Pe la valutazione si presenta però duplice. Se è indubbio che il costante e fruttuoso dialogo con il Consiglio abbia agevolato l'adozione delle proposte, creando al contempo una maggior "fiducia interistituzionale" basata su un'attitudine più cooperativa dei legislatori, un'eccessiva conclusione di *first reading agreement* ha sollevato oltremodo dubbi e critiche. Queste hanno riguardato principalmente la mancanza di trasparenza e copertura mediatica sulle negoziazioni informali, insieme alla riduzione del controllo democratico svolto dal Parlamento nel suo insieme. Una situazione causata dall'estensiva partecipazione di esperti, le cui ambizioni ed interessi personali potrebbero influenzare la struttura dell'accordo

¹²¹ *Ibidem*, p. 6.

¹²² Parlamento europeo, *Relazione di attività dal 1º maggio 2004 al 13 luglio 2009 (6ª legislatura) delle delegazioni al comitato di conciliazione*, 2009, p. 13, http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2004_2009_it.pdf.

raggiunto e, di fatto, ridurre il monitoraggio esercitato dalle commissioni parlamentari e dalla plenaria¹²³. Non a caso, nel 2008, il Pe ha adottato un codice di condotta per le negoziazioni, finalizzato ad “aumentarne la trasparenza e la responsabilità democratica, soprattutto in uno stadio precoce della procedura”¹²⁴.

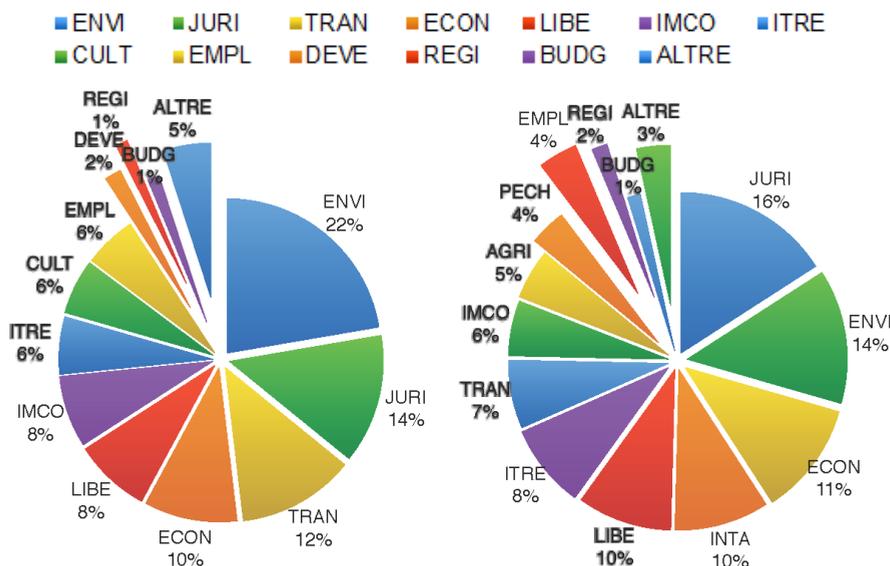
Grazie ai maggiori poteri previsti dal TdL, l'attività legislativa del Parlamento ha ovviamente interessato un più ampio insieme di ambiti tematici, prima esclusi dalla procedure di codecisione. Le nuove basi giuridiche introdotte dall'ultima riforma dei Trattati estendono infatti la Plo a settori quali la spazio di libertà sicurezza e giustizia, l'agricoltura, la pesca e la politica commerciale. Per comprendere i possibili cambiamenti, può tornare utile l'esame della distribuzione dei fascicoli legislativi tra le commissioni parlamentari nel corso delle ultime due legislature. I dati (v. grafici 3 e 4) mostrano come negli ultimi anni si sia effettivamente realizzata una moderata redistribuzione dei carichi di lavoro legislativi. Sembra così essere stata parzialmente superata la storica divisione tra commissioni legislative, consultive e non legislative¹²⁵, che in passato (e ancora oggi) è stata causa di frequenti lotte politiche tra i gruppi parlamentari, desiderosi di “occupare” i posti nelle commissioni più influenti.

¹²³ Cfr. Olivier Costa *et al.*, *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, Notre Europe, November 2011, p. 31-33.

¹²⁴ Parlamento europeo, *Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria*, Regolamento del Parlamento europeo, Allegato XXI, par. 1. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-E-P+20140203+ANN-21+DOC+XML+V0//IT&navigationBar=YES>.

¹²⁵ A. Maurer, *op. cit.*, p. 327.

Grafico3 - Distribuzione percentuale per commissione parlamentare dei fascicoli di codecisione approvati durante la VI (2004-2009) e la VII legislatura (fino al 31/12/2013)¹²⁶



Fonte: Parlamento europeo (http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm).
Elaborazione dell'autore.

Se le commissioni più coinvolte rimangono quelle relative all'ambiente, sanità pubblica, sicurezza alimentare (Envi) e alla giustizia (Juri) - che continuano ad occuparsi da sole di quasi un terzo di tutte le procedure - la novità più importante riguarda senz'altro la commissione Inta che, grazie ai nuovi ambiti legislativi relativi al commercio internazionale, da meno dell'1% della legislatura 2004-2009, si ritrova ora ad aver lavorato sul 10% delle codecisioni approvate dal Pe, diventando così la quarta commissione per numero di procedure. Le basi legali introdotte dal TdL sembrano aver anche influenzato l'attività della commissione giustizia - adesso la più produttiva - e delle commissioni agricoltura (Agri) e pesca (Pech), divenute commissioni legislative a tutti gli effetti. Al contempo, è

¹²⁶ Agri: Agricoltura e sviluppo rurale; Budg: Bilanci; Cul: Cultura e istruzione; Deve: Sviluppo; Econ: Problemi economici e monetari; Empl: Occupazione e affari sociali; Envi: Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare; Juri: Giuridica; Imco: Mercato interno e protezioni dei consumatori; Inta: Commercio internazionale; Itre: Industria, ricerca e energia; Libe: Libertà civili, giustizia e affari interni; Pech: Pesca; Regi: Sviluppo regionale; Tran: Trasporti e turismo; Altre raggruppa tutte le commissioni parlamentari che vantano un numero di fascicoli inferiore a 5.

da segnalare una significativa diminuzione delle Plo affrontate dalle commissioni cultura e istruzione (Cult), Trasporti e turismo (Tran). Un fenomeno dovuto, *prima facie*, alla riduzione delle iniziative presentate dalla Commissione¹²⁷ e che ha interessato, in valori assoluti, anche la commissione Envi, passata da 89 atti nel quinquennio 2004-2009 ai 51 registrati alla fine del 2013¹²⁸.

Passando nello specifico, gli atti legislativi adottati dall'attuale Parlamento hanno riguardato numerosi dossier degni di nota. Per la prima volta nella storia, il Pe ha avuto modo di pronunciarsi sulla riforma della Politica agricola comune, in una lunga procedura conclusasi solamente in terza lettura. In ambito economico, questi ha partecipato all'approvazione di alcuni tra i più importanti regolamenti che hanno introdotto una maggiore sorveglianza dei bilanci pubblici degli Sm, come quelli contenuti nel *two-pack*, o quelli riguardanti l'istituzione del meccanismo unico di vigilanza, prima pilastro nella costruzione dell'Unione bancaria. Sui temi ambientali, il Pe ha avuto modo di incidere sulla revisione del sistema dei crediti di emissione, che regola il costo delle attività produttive inquinanti limitando le emissioni di gas serra. Nel campo delle politiche sociali va ricordata la battaglia (ancora in corso) fatta propria dal Pe per l'estensione del congedo di maternità, mentre sui temi dell'immigrazione è da citare il contributo nella definizione delle nuove regole sull'introduzione dei controlli temporanei alle frontiere interne. Si tratta di una breve lista di esempi utile a dare un'idea dell'eterogeneità dei temi sui quali il Parlamento si è trovato a legiferare - in modo vincolante e partecipativo - insieme al Consiglio.

Dovendo infine considerare la non piena partecipazione legislativa esercitata dal parlamento attraverso le procedure speciali di approvazione e consultazione, si è visto come il loro utilizzo si sia drasticamente ridotto a vantaggio della codecisione. Il Pe è stato comunque chiamato a dare la propria approvazione su dossier di assoluta rilevanza, dall'approvazione del bilancio pluriennale dell'Ue, che ha richiesto lunghi negoziati, alla conclusione del contestato Accordo internazionale anti contraffazione (Acta), rigettato dal Parlamento grazie ai nuovi poteri concessi da Lisbona. Laddove il Pe è stato semplicemente consultato, è ad ogni modo emersa la volontà di esercitare un ruolo il più partecipativo possibile, talvolta al di fuori di quello previsto dai Trattati. Come nel caso della creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), nel quale il Parlamento, facendo leva sui suoi poteri di approvazione del bilancio comunitario (nel

¹²⁷ Vote Watch Europe, *op. cit.*, p. 8.

¹²⁸ Vedi http://www.europarl.europa.eu/code/lex/default_en.htm.

quale rientra anche il finanziamento del Seae), è riuscito a far approvare alcune istanze avanzate durante la consultazione richiesta dall'istituzione del servizio diplomatico¹²⁹.

All'insegna dell'affermazione di una maggior partecipazione propositiva all'attività legislativa e di un ruolo paritario a quello delle altre istituzioni, sono da considerarsi molte delle risoluzioni *motu proprio* licenziate dal Parlamento. Si tratta di documenti non vincolanti ma dal valore politico significativo, che hanno permesso al Pe di esprimere una posizione su temi protagonisti del dibattito pubblico europeo, dall'introduzione degli eurobond al rafforzamento delle risorse proprie del bilancio Ue, passando per la creazione di un'area di libero scambio con gli Usa.

In conclusione, nonostante vi siano ancora interi ambiti legislativi esclusi da una piena partecipazione del Parlamento - si pensi a tutte le decisioni del Consiglio riguardanti la Politica estera e di sicurezza comune¹³⁰ - il Trattato di Lisbona ha contribuito a migliorare la democraticità di molti processi decisionali. Le innovazioni introdotte hanno permesso un effettivo accrescimento del coinvolgimento del Pe, che è stato possibile riscontrare più nei lavori delle singole commissioni parlamentari che nei numeri delle iniziative adottate. Tuttavia, i problemi concernenti la realizzazione di un efficace controllo democratico a livello europeo non possono dirsi risolti. Il Parlamento europeo, in qualità di unica istituzione europea direttamente eletta dai cittadini, rimane senza dubbio la più importante espressione di democrazia a livello comunitario, ma dati i suoi deficit istituzionali, necessita al contempo di una costante collaborazione con i parlamenti nazionali, gli unici in grado di assicurare un controllo democratico diretto laddove il Pe sia impossibilitato o non adatto a svolgerlo. Ed è proprio per questa ragione che il TdL ha previsto anche un rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali (Protocollo n. 1 Tue). Un rafforzamento che per realizzarsi non può che fondarsi su un maggior interesse nei confronti dei temi europei e dell'azione del Pe a livello dei singoli Stati membri. Un'attenzione che verrà analizzata nella prossima sezione di questo capitolo, che prende in esame l'influenza esercitata da 15 significative votazioni del Pe avvenute durante la corrente legislatura sui dibattiti e sulle decisioni del Parlamento italiano.

¹²⁹ Cfr. E. Wisniewski, "The Influence of the European Parliament on the European External Action Service", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18 No 1, 2013.

¹³⁰ Vedi anche il capitolo di N. Pirozzi in questo volume.

2. L'IMPATTO DEL PARLAMENTO EUROPEO SUL PARLAMENTO ITALIANO: ANALISI DELLE 15 VOTAZIONI DI VOTE WATCH

All'interno del colorito panorama istituzionale italiano non è sempre stato facile reperire la presenza o meno di un effettivo impatto delle decisioni prese dal Parlamento europeo. In generale, l'attitudine dimostrata dalla maggior parte dei deputati delle Camere - anche tra coloro notoriamente più euroscettici, come i parlamentari della Lega Nord (Ln) o del Movimento 5 Stelle (M5s) - è stata tendenzialmente pro-europea, o almeno non in netto contrasto con le politiche proposte a livello comunitario, anche quelle che avrebbero comportato una maggior integrazione.

Tuttavia, i risultati dell'analisi condotta hanno dimostrato come l'influenza delle discussioni effettuate a livello del Parlamento europeo su Camera e Senato sia dipesa molto dall'esistenza di un vincolo di applicazione per l'Italia. Quindi, dal momento che molti dei dibattiti del Pe qui analizzati si riferiscono a risoluzioni non vincolanti, appare chiaro come le tematiche discusse in tale sede non siano spesso state prese in particolare considerazione dalle autorità italiane.

In generale, tutte le questioni relative ad interessi di ragioni di stato, economici o politici che fossero, sono state fortemente discusse dalla due Camere. Ne è un esempio il dibattito italiano sull'opportunità di introdurre una tassa sulle transizioni finanziarie (Ftt). Nel corso del 2012, il Pe si era infatti espresso a favore di suddetta imposta che avrebbe garantito una maggior stabilità finanziaria del mercato unico, a beneficio di tutti i paesi dell'Unione¹³¹. Con l'approvazione della c.d. Tobin Tax, tramite la legge n. 228 del 24 dicembre 2012, il Parlamento italiano ha di fatto

¹³¹ Parlamento europeo, Commissione per gli Affari economici e monetari, (ECON(2010)0121_1, 21), Strasburgo, gennaio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPART&reference=ECON-OJ-20100121-1&secondRef=01&format=XML&language=EN>.

Parlamento europeo, *MEPs call for the introduction of a tax on financial transactions*, Strasburgo, 3 marzo 2011, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110308IPR15028/html/MEPs-call-for-the-introduction-of-a-tax-on-financial-transactions>.

Parlamento europeo, *Parliament adopts ambitious approach on financial transaction tax*, Strasburgo, 23 maggio 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120523IPR45627/html/Parliament-adopts-ambitious-approach-on-financial-transaction-tax>.

Parlamento europeo, *Financial transaction tax: a wider and stronger net is possible*, Strasburgo, 25 aprile 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120424IPR43853/html/Financial-transaction-tax-a-wider-and-stronger-net-is-possible>.

Parlamento europeo, *Schulz welcomes support for the EU Financial Transaction Tax*,

recepito la risoluzione del Pe in merito alla tassa sulle transizioni finanziarie¹³². Ciononostante, i riferimenti in sede di dibattito italiano sia alle questioni sollevate che alle decisioni effettuate a Strasburgo sono stati del tutto marginali. Inoltre, i mancati risultati della Tobin Tax hanno poi spinto l'assemblea legislativa italiana ad abbandonare le aspettative sugli effetti benefici dell'imposta. Secondo le stime, la Tobin Tax avrebbe dovuto rendere alle casse dello stato una cifra pari a un miliardo e 88 milioni di euro ma, nel corso del 2013, la Ftt, così com'è stata applicata, non ha solamente apportato scarsi risultati rispetto a quelli previsti, ma ha di fatto causato la diminuzione del volume d'affari della borsa italiana con una perdita pari a 17,5 miliardi di euro al mese e una diminuzione delle transazioni giornaliere di Piazza Affari pari al 7%, con un costo di 200 miliardi di euro¹³³. Il Parlamento non ha quindi supportato l'emendamento dell'On. Bobba¹³⁴, volto a migliorare gli effetti dell'imposta, che è quindi stato ritirato nel gennaio 2014¹³⁵. In questo caso, gli interessi politici ed economici nazionali hanno prevalso sulla necessità di mantenere una credibilità di fronte al Parlamento europeo, che nel luglio 2013 aveva incoraggiato una cooperazione rafforzata in materia di tassazione sulle transazioni finanziarie tra quegli 11 paesi membri, tra cui l'Italia, che non solo si erano dichiarati a favore ma che, nel dicembre 2012, avevano anche chiesto al Pe di sostenere la loro intenzione di introdurre delle Ftt su base nazionale¹³⁶.

Similmente, l'importanza ricoperta dalla Politica agricola comune (Pac) nel settore primario italiano ha spinto le due Camere a sostenere

Strasburgo: 9 ottobre 2012, http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2012/2012-october/html/schulz-welcomes-support-for-eu-financial-transaction-tax.

¹³² La Financial Transactions Tax è anche conosciuta come Tobin Tax, dall'economista statunitense James Tobin (1918-2002), premio Nobel per l'economia nel 1981.

¹³³ "Tobin Tax: poche entrate e molti danni a Piazza Affari", *La Repubblica*, 6 dicembre 2013. http://financialounge.repubblica.it/IT/co/financialounge/news/2013/12/tobin_tax_-_poche_entrate_e_molti_danni_a_piazza_affari.aspx.

¹³⁴ Camera dei Deputati, Seduta del 21 dicembre 2013, Legislatura XVII, Roma, 21 dicembre 2013, http://provinceditalia.files.wordpress.com/2013/12/20131221-camera-deputati_1542-svuotaprovince_seduta-143_resocontostenografico.pdf.

¹³⁵ Camera dei Deputati, Seduta del 20 dicembre 2013, Legislatura XVII, Roma, 20 dicembre 2013, http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0142/leg.17.sed0142.allegato_a.pdf. Camera dei Deputati, Seduta del 16 dicembre 2013, Legislatura XVII, Roma, 16 dicembre 2013. <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2013/12/16/05/comunic.htm>.

¹³⁶ Parlamento europeo, *Financial Transaction Tax: MEPs push wide scope and attention to pension funds*, Strasburgo, 18 Giugno 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130617IPR12357/html/Financial-Transaction-Tax-MEPs-push-wide-scope-and-attention-to-pension-funds>.

un approfondito dibattito, assestandosi su posizioni vicine a quelle del Pe, contrario ad una netta riduzione della dotazione finanziaria della Pac¹³⁷. Tuttavia, alcuni dettagli della riforma concernenti la tutela dell'ambiente e delle piccole e medie imprese, hanno spinto il Parlamento italiano a differire da alcune proposte avanzate dal Pe, al fine di tutelare le attività e le peculiarità agricole nazionali.

In altre parole, il Parlamento italiano ha generalmente accolto le iniziative europee fin quando quest'ultime beneficiassero il Paese. Ad esempio, l'inizio dei negoziati sull'accordo di libero scambio tra Stati Uniti ed Unione europea, promosso dal Parlamento europeo nel maggio 2013¹³⁸, è stato recepito con notevole favore dalla maggior parte dei gruppi parlamentari, con qualche perplessità manifestata solo dal Movimento 5 Stelle. Questo perché secondo uno studio del Ministero dello sviluppo economico, l'Italia sarebbe il paese europeo a guadagnare maggiormente dal buon esito delle negoziazioni. La buona riuscita del Ttip gioverebbe particolarmente ai settori dell'industria meccanica, della moda, dell'agroalimentare e delle bevande permettendo un aumento del Pil nazionale, in tre anni e al netto dell'inflazione, di 5,6 miliardi di euro e comportando la creazione di circa 30 mila posti di lavoro¹³⁹. Similmente, le decisioni inerenti l'implementazione degli eurobond, approvati da una risoluzione europea nel febbraio 2012¹⁴⁰, hanno senza dubbio riscontrato un sostegno quasi unanime viste le ingenti difficoltà economiche in cui il Paese versa e la necessità di rilanciare la crescita. Sostegno concesso anche all'Unione bancaria - il cui primo pilastro è stato stabilito dal pacchetto legislativo votato dal Pe nel settembre 2013 - perché di fatto avrebbe favorito l'economia italiana¹⁴¹. Infatti, la maggioranza dei parlamentari era concorde sul fatto che

¹³⁷ Parlamento europeo, *On the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy*, Strasburgo, 5 novembre 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0363&language=EN>

¹³⁸ Parlamento europeo, *Motion for Resolution to wind up the debate on the statements by the Council and the Commission pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on EU trade and investment negotiations with the United States of America (2013/2558(RSP))*, Strasburgo, 14 maggio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0195+0+DOC+XML+V0//EN&language=it>.

¹³⁹ Camera dei Deputati, *Elementi ed iniziative in relazione al negoziato tra Unione europea e Stati Uniti per la conclusione dell'accordo di partenariato economico-finanziario n. 2-00205*, seduta n. 125, XVII legislatura, Roma, martedì 26 novembre 2013, <http://documenti.camera.it/Leg17/resoconti/assemblea/html/sed0125/stenografico.htm>.

¹⁴⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, (2011/2959(RSP)), Strasburgo, 15 febbraio 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0046+0+DOC+XML+V0//IT>.

¹⁴¹ Parlamento Europeo, *Sulla proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla*

le imprese nazionali avrebbero certamente goduto di un'armonizzazione dell'accesso ai crediti che avrebbe garantito loro finanziamenti a tassi più vantaggiosi. Inoltre, una vigilanza finanziaria più stringente avrebbe assicurato una gestione ordinata di tutti quegli episodi che avessero avuto il potenziale di generare altre crisi finanziarie.

La tendenza del Parlamento italiano a orientare i dibattiti europei su necessità nazionali è riscontrabile anche nelle discussioni relative all'aumento del budget europeo- punto 15 della risoluzione legislativa sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2014, votata dal Pe nel marzo 2013¹⁴². Nonostante che già nel 2011, l'Onorevole Sandro Gozi (Partito Democratico, Pd) avesse sostenuto la necessità di un vero governo economico dell'Eurozona che rispondesse democraticamente al Pe, il dibattito italiano si è concentrato solo sulle misure in materia di occupazione e ricerca previste dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e non sulla necessità o meno di supportare l'introduzione di nuove risorse proprie per l'Ue, come la tassazione europea sul settore finanziario o l'iva europea¹⁴³.

Un simile *trend* si è registrato anche nel caso del rapporto non vincolante (rapporto Bildt) approvato dal Pe nel settembre 2013, che, sottolineando come la direttiva servizi del 2006 (direttiva Bolkestein) fosse stata scarsamente applicata da parte di alcuni stati membri, intimava la Commissione ad identificare e rimuovere tutte quelle pratiche che limitassero una prestazione di servizi efficiente e concorrenziale nel mercato unico¹⁴⁴. Appunto perché il rapporto del Pe non era vincolante, il dibattito del Parlamento italiano si è concentrato sul ruolo della Commissione europea e sugli effetti che la direttiva Bolkestein stessa avrebbe avuto sulle concessioni demaniali marittime. Questo perché già nel febbraio 2009, la

BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, (COM(2012)0511 – C7-0314/2012 – 2012/0242(CNS)), Strasburgo, 3 dicembre 2012.

¹⁴² Parlamento europeo, *Sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2014*, sezione III – Commissione, Strasburgo 25 febbraio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0043+0+DOC+XML+V0/IT>.

¹⁴³ Camera dei Deputati, *Programma di lavoro della Commissione per il 2011*. COM(2010)623 def. *Programma di 18 mesi delle Presidenze polacca, danese e cipriota*. 11447/11. Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011. Doc. LXXXVII-bis, n. 1, legislatura XVI, XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea, Roma 5 settembre 2011.

¹⁴⁴ Parlamento europeo, *Report on the Internal Market for Services: State of Play and Next Steps*, Strasburgo, 11 settembre 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0273&language=EN>.

Commissione aveva di fatto aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia in materia di affidamento di tali concessioni, prevedendone però una proroga transitoria fino al 31 dicembre 2015¹⁴⁵. Per far fronte al problema, i rappresentanti dell'allora Polo della Libertà (Pdl) avevano proposto di sdemanializzare e vendere parte degli stabilimenti balneari, offrendo al titolare della concessione la possibilità di acquistarla a prezzi calmierati ed assegnare mediante gara la parte relativa ai servizi offerti in spiaggia. Sebbene la senatrice Sara Paglini (M5s) avesse chiesto di non fare carta straccia delle regole europee¹⁴⁶, il dibattito del Pe sul mercato dei servizi ha suscitato interesse solo nella misura in cui si sarebbe dovuto agire per salvaguardare le concessioni delle piccole e medie attività balneari, facendo fronte, allo stesso tempo, alle richieste della Commissione europea, che di fatto è risultata essere il principale attore istituzionale di riferimento.

In molti altri casi, le questioni sollevate a livello europeo non hanno contribuito allo sviluppo del dibattito parlamentare italiano. Ne è senza dubbio un esempio la risoluzione adottata dal Pe nel novembre 2011, all'interno del VII programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), che sosteneva lo sviluppo della ricerca in tale ambito¹⁴⁷. In quel frangente, l'emendamento n. 36, proposto dall'eurodeputata del partito dei Verdi/Ale Michèle Rivasi, che voleva impegnare

¹⁴⁵ Le concessioni sono in contrasto con i principi di libertà di stabilimento delle imprese comunitarie (art. 43 del Trattato) e di imparzialità, trasparenza e pubblicità delle procedure di selezione dei concessionari (art. 12, della direttiva 2006/123/CE). Camera dei Senatori, *Mozione 1/00592*, Legislatura XVII, seduta n. 698, Roma 22 marzo 2012, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=51577&stile=6&highLight=1&paroleContenute=%27bolkestein%27+%7C+%27MOZIO-NE%27+%7C+%27CAMERA%27.

¹⁴⁶ Camera dei Senatori *Seduta n. 119* del 08/10/2013, Legislatura XVII, seduta n.119, Roma 8 ottobre 2013. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=719694>.

¹⁴⁷ Parlamento europeo, *On the proposal for a Council decision concerning the Framework Programme of the European Atomic Energy Community for nuclear research and training activities (2012 - 2013)*, (COM(2011)0072 - C7-0077/2011 - 2011/0046(NLE)), Strasburgo, 17 ottobre 2011. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0360&language=EN>.

Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulla proposta di decisione del Consiglio concernente il programma specifico da attuare mediante azioni dirette del Centro comune di ricerca e recante attuazione del programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica per le attività di ricerca e formazione nel settore nucleare (2012-2013)* (COM(2011)0074 - C7-0078/2011 - 2011/0044(NLE)), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 31 maggio 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:153E:0178:0183:IT:PDF>.

l'Unione europea a rinunciare all'energia atomica, non fu approvato¹⁴⁸. In Italia, nonostante già dal marzo del 2011 si fosse iniziato a discutere dei pericoli legati al nucleare e della necessità di fermare le iniziative legislative volte al suo sviluppo, l'emendamento 36 come del resto il rapporto non vincolante, non hanno destato uno specifico interesse. In particolare, l'incidente di Fukushima e la moratoria al nucleare proposta dal governo Berlusconi, che dava la possibilità di riprendere i lavori dopo 12 mesi, avevano spinto i principali partiti all'opposizione, come Idv, Pd e Sel, a sostenere un referendum sul tema già a maggio del 2011. Tuttavia, una volta approvati i risultati del referendum, che abrogavano il nucleare¹⁴⁹, è mancato qualsiasi interesse politico a mantenere vivo il dibattito e a prendere in esame le discussioni di seguito effettuate dal Parlamento europeo. Di fatto, nonostante nel marzo 2011, l'allora ministro italiano dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo (Pdl), avesse sostenuto che il problema del nucleare andava discusso a livello europeo¹⁵⁰, né le votazioni del Pe del novembre 2011 né l'emendamento 36 promosso dai Verdi in tale sede risultano aver avuto alcuna rilevanza sui dibattiti parlamentari italiani. Al contrario, oltre alle motivazioni legate alla sicurezza dei cittadini e preservazione dell'ambiente, sembra che il referendum sia stato sostenuto dall'opposizione perché strumentale alla diminuzione del consenso elettorale del Pdl¹⁵¹.

¹⁴⁸ Parlamento europeo, *Emendamento 36, Michèle Rivasi a nome del gruppo Verts/ALE, Relazione A7-0360/2011, Programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica per le attività di ricerca e formazione nel settore nucleare*, (COM(2011)0072 – C7-0077/2011 – 2011/0046(NLE)), Strasburgo, novembre 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+AMD+A7-2011-0360+030-036++DOC+PDF+V0//IT>.

¹⁴⁹ I risultati del referendum sul tema del giugno 2011 hanno portato all'abrogazione di tutte le norme del 2008-2010 in materia di energia nucleare (Decreto Legge 34/2011).

¹⁵⁰ Camera dei Deputati, *Intendimenti del Governo in relazione alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia nucleare in Italia - n. 3-01521 Di Pietro (Risposta immediata)* Seduta n 450, XVII Legislatura, Roma, mercoledì 16 marzo 2011.

¹⁵¹ *Referendum sul nucleare*, Il Sussidiario.net, 11 giugno 2011, <http://www.ilsussidiario.net/Speciali/Referendum-sul-nucleare/>. Durante le votazioni a Bruxelles nel novembre dello stesso anno, la maggioranza degli Eurodeputati del PD, gruppo S&D, hanno poi votato a favore dell'emendamento n. 36 e si sono di fatto dichiarati contrari al nucleare. Vedi votazioni a livello del Parlamento europeo su <http://www.votewatch.eu/en/framework-programme-of-the-european-atomic-energy-community-for-nuclear-research-and-training-activi-10.html>. Tuttavia, sembrerebbe che Bersani fosse stato a favore del nucleare nel 2007, quando rivestiva la carica di ministro dello Sviluppo Economico, sotto il governo Prodi. "E Bersani disse: 'Futuro nucleare'", *L'Espresso*, 21 marzo 2011, <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2011/03/21/news/e-bersani-disse-futuro-nucleare-1.29761>. Andrea Carugati, "Nucleare, sì al referendum. Bersani: trucchi caduti", *L'Unità*, 1 giugno 2011, <http://www.unita.it/ambiente/nucleare-si-al-referendum-bersani-truc>

In altri casi invece, le decisioni europee non sono state prese in considerazione semplicemente perché irrilevanti per l'Italia. Ad esempio, la posizione espressa dal Parlamento europeo relativa all'estensione del congedo di maternità proposta nell'ottobre 2010¹⁵² non ha suscitato interesse visto che il quadro legislativo italiano prevedeva già molte delle proposte avanzate¹⁵³. Questo ha sostanzialmente reso superfluo ed assente qualsiasi dibattito politico sul tema. Più difficile da giustificare il sostanziale disinteresse del Parlamento italiano nei riguardi del mancato consenso del Parlamento europeo alla conclusione dell'Accordo internazionale anti-contraffazione a tutela della proprietà intellettuale da parte dell'Ue nel luglio 2013. Invece, i dibattiti comunitari relativi alle emissioni dei gas ad effetto serra del 2013¹⁵⁴, al Servizio europeo per l'azione esterna¹⁵⁵ del 2010 e quelli del giugno 2013, legati alla possibilità di ripristinare i controlli di confine temporanei in circostanze esclusivamente eccezionali nello spazio Schengen¹⁵⁶, sono stati accettati senza provocare

chi-caduti-1.299349. Francesco Cramer, "Bersani, una banderuola su acqua e nucleare", *Il Giornale*, 15 giugno 2011, <http://www.ilgiornale.it/news/bersani-banderuola-su-acqua-e-nucleare.html>.

¹⁵² Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del 20 ottobre 2010 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento*, Bruxelles, 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0373+0+DOC+XML+V0//IT>.

¹⁵³ Cfr. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53, Decreto legislativo n.151, 26 marzo 2001, <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/01151dl.htm>. Il Decreto è stato parzialmente emendato dal successivo Decreto legislativo n. 119 del 18 luglio 2011: Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n.183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=63917.

¹⁵⁴ *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 dicembre 2013 sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sui tempi delle aste di quote di gas a effetto serra* (COM(2012)0416 - C7-0203/2012 - 2012/0202(COD)), 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0543+0+DOC+XML+V0//IT>.

¹⁵⁵ European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* (08029/2010 - C7-0090/2010 - 2010/0816(NLE)), Bruxelles, 6 luglio 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0228&language=EN>.

¹⁵⁶ Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 giugno 2013 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali* (COM(2011)0560

ulteriori dibattiti al di fuori di quelli condotti dalle commissioni parlamentari, che di fatto hanno preso atto degli sviluppi e delle principali proposte avanzate a livello europeo. In conclusione, l'assenza di riferimenti puntuali alle discussioni svolte dal Pe è indice di una mancata presa di coscienza da parte del Parlamento italiano non solo di alcuni temi europei, ma anche della rilevanza che il Parlamento europeo ha assunto nell'era post-Lisbona. Presa di coscienza di fatto necessaria a garantire una maggiore legittimità al Pe stesso, non solo come unico organo comunitario democraticamente eletto ma anche come rappresentante ultimo della volontà dei cittadini europei.

CONCLUSIONI

Il Trattato di Lisbona ha portato all'affermazione di un Pe con più poteri in più ambiti legislativi. Un rafforzamento che si aggiunge ad maggiore velocità nell'adozione degli atti, motivata soprattutto da una migliore cooperazione interistituzionale non priva però di criticità. Negli ultimi cinque anni, l'impatto generale del Pe nella produzione legislativa dell'Ue è da considerarsi certamente accresciuto, sebbene - complice una Commissione più propensa a privilegiare la qualità delle leggi rispetto alla quantità - il numero delle procedure di codecisione concluse non sia aumentato rispetto alle passate legislature. Ciononostante, è stato possibile rilevare il coinvolgimento di un più ampio numero di commissioni parlamentari, precedentemente escluse dagli ambiti della codecisione. In generale, si è quindi riscontrato un miglioramento della democraticità dei processi decisionali, anche se il cammino verso la realizzazione di un pieno controllo democratico rimane tuttora incompiuto. Basti pensare ai tantissimi ambiti in cui il Consiglio continua a rimanere l'unico ed esclusivo legislatore, come nel caso della Politica estera e di sicurezza comune.

Nonostante tali progressi, nei dibattiti politici italiani il Parlamento europeo non emerge ancora come soggetto rilevante. È raro che i membri del Parlamento italiano citino le posizioni assunte a Strasburgo, o per lo meno dimostrino una conoscenza specifica delle obiezioni sollevate in tale sede, sebbene i temi affrontati dal Pe ricevano mediamente più attenzione nel caso di decisioni vincolanti. In Italia, la sfera decisionale ed operativa del Parlamento europeo sembra ancora lontana dall'influen-

- C7 - 0248/2011 - 2011/0242(COD), Bruxelles, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0259+0+DOC+XML+V0//IT>

zare i processi deliberativi nazionali. Se il Parlamento italiano ha da un lato riconfermato in più occasioni il proprio “europeismo”¹⁵⁷, dall’altro, l’attenzione concessa alle questioni comunitarie risulta quasi sempre funzionale alla difesa degli interessi nazionali, senza per ora mostrare la volontà di perseguire un genuino approfondimento dei temi dibattuti a livello europeo.

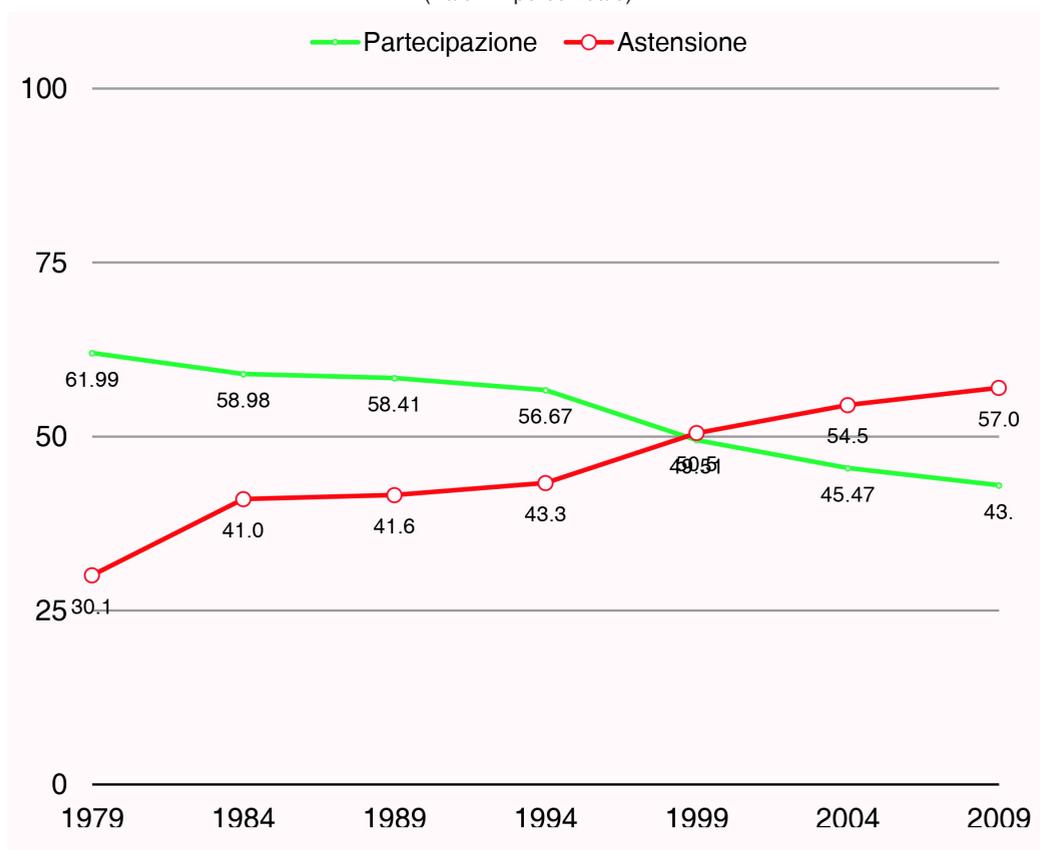
Per cui, a dispetto dell’accresciuto potere legislativo del Pe, la mancata presa in atto del suo rinnovato ruolo da parte italiana, e l’eccessiva chiusura del Parlamento italiano verso temi non considerati di interesse nazionale, sembrano ridimensionare la portata di alcune delle riforme introdotte dal Trattato di Lisbona. Misure volte non solo a valorizzare ed accrescere la cooperazione interparlamentare, ma anche ad ampliare e rafforzare la democraticità delle procedure legislative europee.

¹⁵⁷ Vedi anche il capitolo di L. Gianniti in questo volume.

Appendice

a cura di *Lorenzo Vai*

Fig. 1 - Tasso di partecipazione ed astensione alle elezioni del Parlamento europeo
(Valori in percentuale)



Fonte: Commissione europea, *Ricerca documentale sulle elezioni europee del 2009*, Direzione generale della Comunicazione, Bruxelles, 13 novembre 2012.

Rielaborazione di L. Vai.

Tab. 1 - Tasso di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo per Stato membro
(Valori in percentuale)

Stato membro	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	Media nazionale	Variazione 2009-2004
Belgio*	91,36	92,02	90,73	90,66	91,05	90,81	90,39	91,00	-0,42
Danimarca	47,82	52,38	46,17	52,92	50,46	47,89	59,54	51,03	+11,65
Germania	65,73	56,76	62,28	60,02	45,19	43,00	43,30	53,75	+0,3
Irlanda	63,61	47,56	68,28	42,89	50,21	58,58	58,64	55,68	+0,06
Francia	60,71	56,72	48,80	52,71	46,76	42,76	40,63	49,87	-2,13
Italia	85,65	82,47	81,07	73,60	69,76	71,72	65,05	75,62	-6,67
Lussemburgo*	88,91	88,79	87,39	88,55	87,27	91,35	90,75	89,00	-0,6
Paesi Bassi	58,12	50,88	47,48	35,69	30,02	39,26	36,75	42,60	-2,51
Regno Unito	32,25	32,57	36,37	36,43	24,00	38,52	34,70	33,55	-3,82
Grecia		80,59	80,03	73,18	70,25	63,22	52,61	69,98	-10,61
Spagna			54,71	59,14	63,05	45,14	44,90	53,39	-0,24
Portogallo			51,10	35,54	39,93	38,60	36,78	40,39	-1,82
Svezia					38,84	37,85	45,53	40,74	+7,68
Austria					49,40	42,43	45,97	45,93	+3,54
Finlandia					30,14	39,43	40,30	36,62	+0,87
Rep. Ceca						28,30	28,20	28,25	-0,1
Estonia						26,83	43,90	35,37	+17,07
Cipro						72,50	59,40	65,95	-13,1
Lituania						48,38	20,98	34,68	-27,4
Lettonia						41,34	53,70	47,52	+12,36
Ungheria						38,50	36,31	37,41	-2,19
Malta						82,39	78,79	80,59	-3,6
Polonia						20,87	24,53	22,70	+3,66
Slovenia						28,35	28,33	28,34	-0,02
Slovacchia						16,97	19,64	18,31	+2,67
Bulgaria							38,99	38,99	
Romania							27,67	27,67	
Croazia							20,8**	20,8	
Media Ue	66,02	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	43,00		-2,47

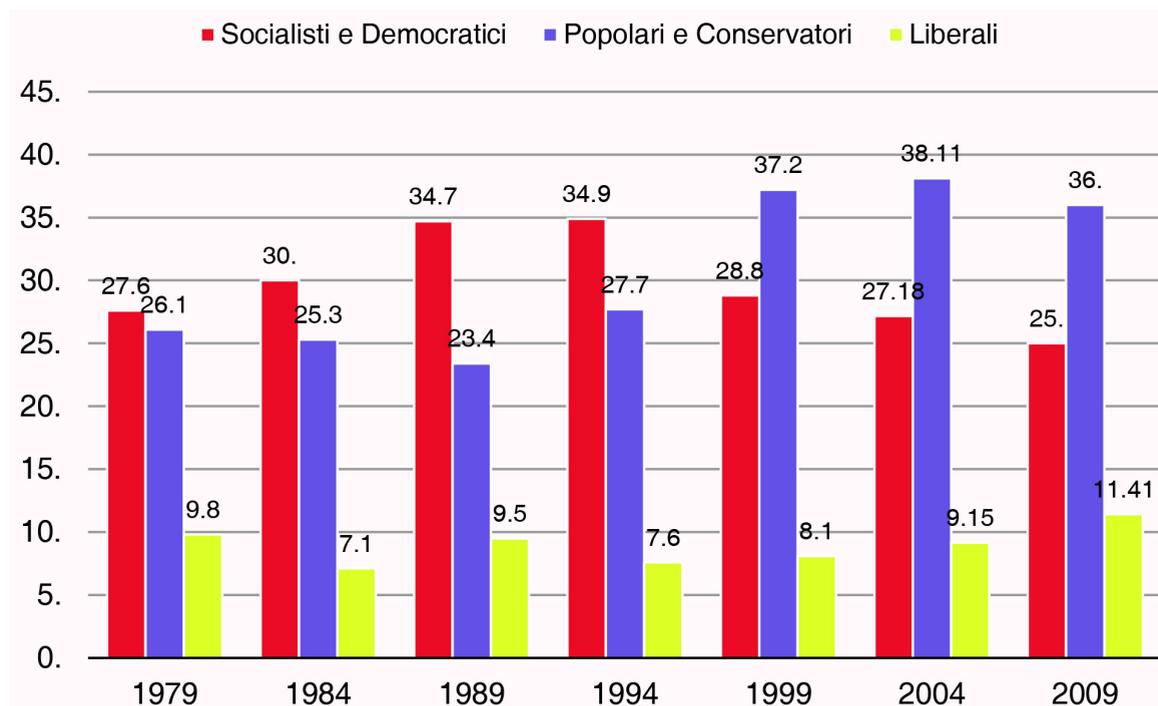
* Paese in cui vige l'obbligo di voto.

** L'elezione si è svolta nel 2013.

Fonte: Commissione europea, *Ricerca documentale sulle elezioni europee del 2009*, Direzione generale della Comunicazione, Bruxelles, 13 novembre 2012.

Rielaborazione di L. Vai.

Fig. 2 - Percentuale dei seggi conquistati dai tre maggiori gruppi politici europei



Fonte: Simon Hix, Amie Kreppel, Abdul Noury, "The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, n. 2, 2003, p. 316.

Elaborazione a cura di L. Vai.

Tab. 2- Evoluzione dei principali poteri del Parlamento europeo

Trattato	Poteri legislativi e budgetari	Poteri di nomina e controllo
1950: Trattato Ceca		Diritto di sfiduciare l'Alta autorità.
1957: Trattato di Roma	Diritto di consultazione e di fornire il proprio parere al Consiglio.	
1970 e 1975: Trattati sulle disposizioni di bilancio e finanziarie	Diritto di respingere la propria proposta di budget, modificarne il livello di spesa ed approvarne le voci di conto.	
1985: Atto Unico europeo	La procedura di cooperazione introduce il diritto ad una seconda lettura delle proposte legislative. La procedura di parere conforme è richiesta per l'adesione di nuovi stati membri e l'approvazione di alcuni trattati internazionali (es. accordi di associazione).	
1992: Trattato di Maastricht	La procedura di codecisione, rende il Pe co-legislatore con il Consiglio. La procedura si applica a 15 basi giuridiche. Diritto di invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa.	Diritto di sfiduciare la Commissione collegialmente. Potere di istituire comitati di inchiesta. Elezione del mediatore europeo. Il Presidente della Banca Centrale europea riferisce dinanzi al Pe.
1997: Trattato di Amsterdam	Semplificazione ed estensione della procedura di codecisione a 32 basi giuridiche.	Approvazione della nomina del presidente della commissione designato di comune accordo dai governi degli stati membri
2000: Trattato di Nizza	Estensione della procedura di codecisione a 44 basi giuridiche.	
2007: Trattato di Lisbona	Estensione della procedura di codecisione - rinominata procedura legislativa ordinaria - a 85 ambiti di attività. Controllo condiviso con il Consiglio sull'approvazione dell'intero bilancio comunitario. Procedura di consenso richiesta per la conclusione di una più ampia casistica di accordi internazionali. Controllo condiviso con il Consiglio sugli atti delegati.	Elezione del Presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo.

Fonte: Michael Shackleton, *The European Parliament*, in John Peterson and Helen Wallace (a. c. d), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p.127.

Rielaborazione di L. Vai.

Bibliografia essenziale

Bardi, Luciano, Bressanelli Edoardo, Calossi Enrico, Gagatsek Wojciech, Mair Peter, Pizzimenti Eugenio (2010) *How to Create a Transnational Party System*, Report for the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament.

Bardi Luciano, Calossi Enrico (2009), "Party responses to new challenges: the emergence of Europarties" in Cross W., DeBardeleben J., Pammett J. (eds) *Activating the Citizen: Dilemmas of Citizen Participation in Europe and Canada*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 151-172.

Bardi, Luciano, Katz Richard, Mair Peter (2011), "Verso una politica europea", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3:347-368.

Bardi Luciano, Ignazi Piero (2004), *Il parlamento europeo*. Bologna: Il Mulino.

Bardi, Luciano, e Pizzimenti, Eugenio (2013) "Old logics for new games: The appointment of the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy", *Contemporary Italian Politics*, n. 1 / 2013.

Bono, Giovanna, "Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies", in *European Security*, Vol. 15, Issue 4, 2006, pp. 431-449.

Carrubba, Clifford J. (2001) "The Electoral Connection in European Union Politics", *The Journal of Politics*, Vol. 63, No. 1, February 2001, 141-158.

Calossi Enrico (2011), *Organizzazione e funzioni degli Europartiti. Il caso di Sinistra Europea*, Pisa, Edizioni PLUS.

Comelli, Michele, e Pirozzi, Nicoletta, *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, Approfondimenti dell'Osservatorio di politica inter-

nazionale n. 72, Roma, Istituto Affari Internazionali, 11 febbraio 2013, http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_a_0072.pdf.

Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service, OJ 2010 L 201/30, http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf.

Declaration by the High Representative on political accountability, Brussels, 8 July 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>.

Duverger, M. (1951) *Les Partis Politiques*, Paris, Armond Colin.

European Parliament resolution of 22 October 2009 on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, 2009/2133(INI), Strasbourg, 22 October 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0057&language=EN>.

European Parliament resolution on the institutional aspects of the European External Action Service, P6_TA(2005)0205, Brussels, 26 May 2005, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0205+0+DOC+XML+V0//EN>.

European Parliament, *The EU's 2014-2020 external financial instruments: An opportunity for the European Parliament to play a greater role*, Policy Briefing, Directorate-General for External Policies, Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_08, PE 522 .323, January 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522323/EXPO-AFET_SP\(2014\)522323_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522323/EXPO-AFET_SP(2014)522323_EN.pdf).

Gagatek, Wojciech e Van Hecke, Steven (2011), "Towards Policy-Seeking Europarties? The Development of European Political Foundations". EUI Working Papers RSCAS; 2011/57; EUDO - European Union Democracy Observatory.

Greco, Ettore, Pirozzi, Nicoletta, and Silvestri, Stefano (a cura di), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni,

English Series No. 19, November 2010, http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf.

Helwig, Niklas, Ivan, Paul, Kostanyan, Hrant, "The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS", in *CEPS Paperbacks*, January 2013, <http://www.ceps.eu/node/7711>.

Herranz-Surrallés, Anna, "The contested 'parlamentarisation' of EU Foreign and Security Policy: the Role of the European Parliament following the Treaty of Lisbon", in *PRIF Reports*, No. 104, July 2011, <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/prif104.pdf>.

Herranz-Surrallés, Anna, "Parliamentary Oversight of EU Foreign and Security Policy: Moving Beyond the Patchwork?", in *ISPI Analysis*, No. 230, January 2014, <http://www.ispionline.it/it/node/9669>.

Howorth, Jolyon, "The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, Issue 3, 2011.

Interinstitutional agreement between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy, Brussels, 20 November 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:298:0001:0003:EN:PDF>.

Katz, Richard e Mair, Peter (1993) "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization", *American Review of Politics*, Vol. 14 (Winter), pp. 593-618.

King, Anthony (1969) "Political Parties in Western Democracies. Some Sceptical Reflections", *Polity*, 2: 111-141.

Lord, Christopher, "The political theory and practice of parliamentary participation in the Common Security and Defence Policy", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 8, December 2011, p. 1133-1150.

Marquand, David (1979) *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape.
Passos, Ricardo, "The European Union's external relations a year after

- Lisbon: a first evaluation from the European Parliament”, in Panos Koutrakos (ed.), *The European Union’s External Relations: A Year after Lisbon*, CLEER Working Papers, No. 2011/3, July 2011, http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=26&textid=39397.
- Peters, Dirk, Wagner, Wolfgang and Glahn, Cosima, *Parliamentary Control of Military Missions. The Case of the EU NAVFOR Atalanta*, RECON Working paper, No. 2011/24, Oslo: ARENA Centre for European Studies, October 2011, <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/AbstractRECONwp1124.html>.
- Raube, Kolja, “The European External Action Service and the European Parliament”, in *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, No. 1, 2012, pp. 65-80.
- Rosén, Guri, “Can You Keep a Secret? How the European Parliament Got Access to Sensitive Documents in the Area of Security and Defence”, in *RECON Online Working Papers*, No. 2011/22, October 2011, <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/AbstractRECONwp1122.html>.
- Sartori, Giovanni (1976), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, il Mulino.
- Sjursen, Helen, *Integration without democracy? Three conceptions of European security policy in transformation*, RECON Working paper, no. 2007/19, Oslo: ARENA Centre for European Studies, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_07.pdf.
- Sjursen, Helene, “Not so intergovernmental after all? On democracy and integration in European Foreign and Security Policy”, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 8, December 2011, pp. 1078-1095.
- Stie, Anne Elizabeth, *Decision-making Void of Democratic Qualities? An Evaluation of EU’s Foreign and Security Policy*, RECON Working paper, no. 2008/20, Oslo: ARENA Centre for European Studies, http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010_011a/175.
- Wagner, Wolfgang, “The democratic control of Military Power Europe”, in

Journal of European Public Policy, 13:2, 2006, pp. 200-216.

WEU Assembly, *CSDP monitoring by national parliaments in the European Parliament – reply to the annual report of the Council*, A/2069 (15.6.2010).

WEU Assembly, *Implementing the Lisbon Treaty: ongoing debates in the national parliaments on monitoring CSDP*, A/2088 (1.12.2010).

Wisniewski, Elisabeth, “The Influence of the European Parliament on the European External Action Service”, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18, No. 1, February 2013, pp. 81-101.

Wouters, Jan, and Raube, Kolja, “Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny”, in *The International Spectator*, Vol. 47, No. 4, December 2012, pp. 149-163.

Wouters, Jan, et al., “The Organisation and Functioning of the European External Action Service : Achievements, Challenges and Opportunities”, in *European Parliament Studies*, February 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET\(2013\)457111_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET(2013)457111_EN.pdf).

Finito di stampare nel mese di aprile 2014
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788868122805_17x24bn+118-119col_CM_3]