



Rivista N°: 1/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 23/01/2015

AUTORE: Andrea Manzella*

PARLAMENTO EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI COME SISTEMA

1. L'“europeizzazione” dei parlamenti nazionali. – 2. I fattori di connessione sistemica. – 3. La cooperazione interparlamentare organica. – 4. I mutamenti nell'UE “a costituzione invariata”.

1. L'“europeizzazione” dei parlamenti nazionali

Con il Trattato di Lisbona “*i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*”. È la formula dell'art. 12, 1 del TUE: e in essa risultano pregnanti di significato due espressioni.

La prima è l'avverbio “*attivamente*” che richiama il concetto di una soggettività dinamica nella vita dell'Unione. Quasi il contrappunto di quel mero diritto passivo all'informazione che caratterizzò per un certo periodo la posizione dei parlamenti nazionali (diritto che comunque permane nel fascio di attribuzioni ad essi spettanti: art. 12, 1a)).

La seconda espressione è la parola “*funzionamento*”: una parola che nei Trattati (cfr. art. 1, 2 TFUE) è adoperata per indicare la complessiva attività delle istituzioni dell'Unione come risulta del preambolo (paragrafo 7) del Trattato sull'Unione e addirittura dalla stessa denominazione del “secondo” Trattato che dispone, appunto: “sul funzionamento dell'Unione”. È interessante notare come in questo secondo preambolo l'accento è su una “azione concertata” per la “eliminazione degli ostacoli esistenti” al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione (paragrafo 4). Anche da questo versante, si può delineare dunque un ruolo di partecipazione attiva dei parlamenti nazionali. Al fine di un funzionamento dell'Unione che deve essere “buono” per definizione: cioè “democratico”, “efficiente”, interconnesso “in un contesto istituzionale unico” (sono le tre specificazioni che dell'aggettivo “buono” si possono ricavare dal paragrafo 7 del preambolo TUE).

* Direttore del Centro Studi sul Parlamento presso la Facoltà di Scienze Politiche della Libera Università per gli Studi Sociali (LUISS-Guido Carli).

Dalla ricognizione definitoria si desume dunque che la “partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione” (paragrafo 2 del preambolo al Protocollo n.1) ancorché rispettosa del fondamentale principio di attribuzione (art. 5, 2 TUE) non è una partecipazione settoriale. Si verifica invece una condizione generale di interferenza del parlamentarismo nazionale: che, sia pure nei limiti e nei vincoli normativi dei Trattati, caratterizza l'intera fisionomia funzionale dell'Unione. Una conseguenza, questa, naturale: in ragione dell'intrinseca politicità del parlamentarismo. Come fenomeno giuridico di intermediazione tra istituzioni e cittadinanza, il parlamentarismo ha infatti una virtuosità connotativa dell'intero ordinamento cui inerisce: al di là dello specifico nucleo normativo che ne delimita le funzioni.

Quando, dunque, l'art. 10, 1 del TUE dice che “il funzionamento” (ancora il ricorso a questa espressione chiave) dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”. Usa questa locuzione “*democrazia rappresentativa*” in senso comprensivo di due fenomeni di parlamentarismo. Il parlamentarismo dei parlamenti nazionali, nel senso appena visto, e il parlamentarismo del Parlamento europeo, come struttura intermedia tra le istituzioni dell'Unione e i suoi cittadini.

Nello stesso art. 10, 2, vi è una prima definizione di ambiti fra democrazia rappresentativa diretta propria del Parlamento europeo e democrazia rappresentativa indiretta (per l'interposizione dei Governi degli Stati, attori nei Consigli di governo europeo) propria dei parlamenti nazionali. Si tratta però di una delimitazione parziale. Essa si preoccupa di richiamare la responsabilità “dinanzi ai loro parlamenti nazionali” dei governi “nei” Consigli europei: ma non tiene conto delle altre attribuzioni che i Trattati assegnano ai parlamenti nazionali.

Possiamo dire che nella formulazione dell'art. 10 del TUE l'espressione più preziosa è quella di “*democrazia rappresentativa*”. Preziosa perché, riferendosi comprensivamente sia al parlamentarismo europeo sia al parlamentarismo nazionale, ne attesta la necessaria interconnessione. Su entrambi infatti si deve “fondare” il funzionamento dell'Unione.

Una interconnessione, dunque, *strutturale* per il suo stesso carattere “fondativo” e *funzionale*, essendo appunto diretta, anche questo l'articolo 10 dice – ad assicurare il “funzionamento” dell'Unione (nel senso visto: democratico, efficiente, istituzionalmente contestuale). Spetta in particolare ai parlamenti (europeo e nazionali insieme) assicurare nell'Unione il valore della democrazia. Valore comune agli Stati membri” (art. 2 TUE) e “principio” basilare dell'Unione (preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE): sia sul lato dell'organizzazione istituzionale dell'Unione sia sul lato dell'organizzazione costituzionale degli Stati. Più specificamente, i parlamenti fanno valere, sul corrispettivo versante, la responsabilità delle istituzioni di governo (art. 10, 2; art. 17, 8) che è il fatto distintivo e irrinunciabile di ogni regime democratico parlamentare.

Questo concorso dei parlamenti allo svolgimento della stessa specifica funzione- far valere la responsabilità di governo ad ogni livello in cui si svolge attività dell'Unione- rivela il grado di interdipendenza reciproca che li caratterizza. Il valore della democrazia è infatti sia fondativo dell'Unione (art. 2 TUE) sia condizione per l'ammissione degli Stati all'Unione (art. 49 TUE).

Si rinvergono quindi, nell'insieme dei parlamenti dell'Unione sia l'elemento dell'interdipendenza sia quello della comunanza di scopo, che permettono di parlare di si-

stema parlamentare euro-nazionale¹. Questa intercomunicazione fu del resto riconosciuta da una prima – e mai smentita, nonostante successive restrittive decisioni – dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco². Giurisprudenza ancorata ad una teoria di “vasi comunicanti” per cui cessioni di poteri sovrani all’Unione in tanto potevano legittimarsi in quanto al controllo del parlamento nazionale subentrasse quello del Parlamento europeo. E sempre di questa interdipendenza deriva per contrappasso la nozione di “deficit sistemico” ricorrente quando, in questo caso, la violazione grave, da parte di uno Stato membro, dei valori democratici rischia di trasformarsi automaticamente in disfunzione sistemica dell’intera Unione³. Da qui la *ratio* giuridica di eventuali sanzioni verso lo Stato responsabile di violazione, prevista dall’art. 7 TUE: ma l’accertamento delle violazioni è significativamente sottoposto all’approvazione del Parlamento europeo (art. 7, 2).

Così identificato il sistema parlamentare euro nazionale esso è almeno in termini finalistici- naturalmente *aperto* per forza di rappresentanza ai bisogni conflittuali che provengono dalla sfera pubblica europea⁴; *reattivo* per capacità di interventi alle domande politiche dal basso⁵; *aggregatore* di consenso politico diffuso ai fini della stessa legittimazione dell’intero ordinamento dell’Unione. Sistema dunque che non è un’organizzazione statica ma presenta piuttosto il carattere di un processo dinamico, valvola di movimento dell’Unione⁶: com’è caratteristica propria del parlamentarismo.

D’altra parte il sistema parlamentare euro-nazionale si forma attraverso un processo di progressiva istituzionalizzazione dei rapporti tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. Vi è stata, infatti, dalle origini al 1979, la fase del doppio mandato, quella in cui l’Assemblea parlamentare europea era composta dall’insieme di delegazioni elette dai rispettivi parlamenti nazionali. Seguì, con l’elezione diretta del Parlamento europeo la fase della separatezza, con una costante rivendicazione di autonomia competitiva sia da parte dell’Assemblea dell’Unione sia da parte dei parlamenti nazionali. Con il Trattato di Lisbona, e a seguito e a causa delle vicissitudini che lo hanno preceduto e seguito, si è entrati in una terza fase, quella della cooperazione interparlamentare che trova negli artt. 9 e 10 del Protocollo n.1 (“sul ruolo dei parlamentari nazionali nell’Ue”) i suoi concreti modelli di realizzazione⁷.

¹ V. gli scritti contenuti nel volume, A. MANZELLA – N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014. Cfr. G. RIVISECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, IN *Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, I, Napoli, 2003, p. 292.

² Cfr. J.H.H. WEILER, *Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, IN *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, p. 219–258; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione Europea*, Napoli, 2013; e, da ultimo, M. WENDEL, *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court’s OMT Reference*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 10, n. 2, 2014, p. 263–307.

³ A. VON BOGDANDY e M. IOANNIS, *Il deficit sistemico nell’Unione Europea*, in *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico*, 2014, p. 593.

⁴ J. HABERMAS, *The Post-National Constellation*, Cambridge, MA, 1998.

⁵ Sull’effettiva capacità dell’Unione di fornire risposte a tali domande politiche, v. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, p. 237 ss.

⁶ Cfr. K. NICOLAIDIS, *European Democracy and Its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n. 2, 2013, p. 351–369.

⁷ M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento V*, UTET, Torino, 2012, pp. 492–572; B. CRUM e J.E. FOSSUM (a cura di), *Practices of interparliamentary coordination in international politics: the European Union and beyond*, in *Essex*, 2013, p. 2 ss.

2. I fattori di connessione sistemica

Questo è il quadro normativo che permette di definire il sistema parlamentare euro-nazionale come insieme di assemblee elettive autonome ma interdipendenti per il fine comune di assicurare – con attività di controllo-influenza sui poteri di governo – il valore della democrazia ad ogni livello dell'ordinamento dell'Unione. Ma quali sono le situazioni concrete che inverano, nella vita dell'Unione, specifiche connessioni sistemiche; certificando così la validità di quella definizione generale?

2.1.

La prima, e fondamentale, di tali connessioni sistemiche è la cittadinanza duale (“la cittadinanza dell’Unione” che “si aggiunge alla cittadinanza nazionale”, art. 9 TUE) condizione che accomuna gli elettori per il Parlamento europeo agli elettori per i parlamenti nazionali. E che rende possibile l’esercizio del diritto di voto per il Parlamento europeo prescindendo dal requisito della residenza nazionale (“ogni cittadino dell’Unione ha – infatti – il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato”: secondo la formula dell’art. 9, 1 della Carta dei diritti fondamentali).

La cittadinanza duale agisce soprattutto come fattore sistemico di collegamento tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, nella realizzazione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” dell’Unione (titolo V del TFUE)⁸. Si tratta di un campo giuridico che attiene al nucleo più intimo dello status di cittadinanza: il godimento di diritti fondamentali nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (art. 67, 1 TFUE); la sicurezza personale e comunitaria (art. 71 TFUE); il “diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale” (art. 4 Carta dei diritti fondamentali: artt. 81 e 82 TFUE) Materie, dunque, rientranti come esercizio e come garanzia nella sfera della cittadinanza, e che vedono perciò “associati”, per “informazioni”, “valutazioni” e “controlli” il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali (nei termini degli artt. 70, 71, 85, 88 TFUE).

2.2.

La seconda connessione sistemica tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali riguarda le decisioni sulla stessa composizione strutturale dell’Unione. Anche in questo caso la tutela del valore della democrazia come finalità unificante del sistema parlamentare euro-nazionale è la *ratio* della procedura “per diventare membro dell’Unione” (art. 49 TUE). Sia quando si prevede il dovere di informare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sulle domande di adesione di nuovi Stati. Sia quando si prevede la necessità di approvazione da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali (se “in conformità alle rispettive

⁸ House of Lords of the United Kingdom, Select Committee on the European Union, “European Union – Tenth Report, Chapter 6: Area of Freedom, Security and Justice”, session 2007–2008, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/6210.htm>

norme costituzionali"). Il rispetto dei valori dell'art. 2 TUE, che è condizione di ammissibilità, si specifica d'altra parte nella declinazione dei c.d. criteri di adesione di Copenhagen (1993). E in questi il "criterio politico" – cioè la "presenza di istituzioni stabili che garantiscono la democrazia" – è pregiudiziale all'apertura formale dei negoziati. Ne risulta dunque che l'allargamento per nuove adesioni deve essere innanzitutto un allargamento di quell'area parlamentare la cui difesa è nell'interesse sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali, nel comune quadro di democrazia rappresentativa.

2.3.

IL terzo momento di connessione sistemica tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali è quello che li vede entrambi attori dotati di potere costituente nelle procedure di revisione costituzionale. Nella parlamentarizzazione della procedura di revisione dei Trattati può individuarsi il punto preciso della mutazione di un'organizzazione internazionale in un'organizzazione costituzionale. E il fatto che in questo momento cruciale siano associati al Parlamento europeo i parlamenti nazionali: è un'ulteriore conferma dell'indivisibilità del principio di democrazia rappresentativa come principio che condiziona sia la fase costituente sia il funzionamento attuativo dell'Unione. E anche principio condizionante la sua organizzazione costituzionale sia nelle istituzioni sovranazionali sia nell'ordinamento degli Stati membri.

Se è comune nella fase costituente la finalità di una democrazia rappresentativa attiva nella configurazione dell'Unione, appaiono però diversi gli interessi di politica costituzionale che muovono rispettivamente il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Per l'Assemblea europea si tratterà di operare per una formula di equilibrio nel "quadro istituzionale" dell'Unione (art. 13 TUE) al fine di salvaguardarne, con il suo ruolo, l'elemento della responsabilità democratica. Per i parlamenti nazionali, si tratterà di operare per un assetto dell'Unione che non intralci la "struttura fondamentale politica e costituzionale"- e dunque anche la centralità parlamentare- che forma "l'identità nazionale" degli Stati membri (art. 4 TUE), con riflessi sullo status di cittadinanza nazionale e sul consenso-sostegno che da questa può provenire.

Nella procedura di revisione ordinaria dei Trattati, la connessione sistemica tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali diviene coesistenza nella composizione di uno stesso organo. L'art. 48, 3 TUE prevede infatti la convocazione di una "convenzione composta anche da rappresentanti dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo". Compito della "convenzione" è quello di "esaminare i progetti di modifica dei Trattati" e di adottare una "raccomandazione" rivolta ai governi che li dovranno approvare⁹.

Si tratta quindi di una fase intermedia del processo deliberativo. La fase finale sarà quella della ratifica da parte di tutti gli Stati membri (che vedrà normalmente il nuovo intervento dei parlamenti nazionali se non anche la celebrazione di referendum popolari: art. 42, 4 TUE). Tuttavia, le caratteristiche che, in questa fase intermedia, connotano l'istituto della

⁹ Cfr. B. DE WITTE, *Treaty Revision Procedures after Lisbon*, in *EU Law After Lisbon*, a cura di A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Oxford, 2012, p. 107–127. Prima di Lisbona, cfr. A. MANZELLA, *The convention: a new model for constitution making*, in *Institutional reforms in the European Union*, Roma, 2002, pp. 159–182.

“convenzione” ne fanno l’elemento di diritto positivo più suggestivo della cooperazione interparlamentare: con influenza metodologica sulle altre sue attuazioni concrete.

Vi è innanzitutto il dato strutturale numerico: i “rappresentanti” parlamentari europei e nazionali risultano in numero assolutamente preponderante rispetto agli altri componenti della “convenzione”, in maniera tale che non sarebbe improprio denominarla “convenzione interparlamentare” (è il dato comune che si può desumere dalla composizione delle due “convenzioni” finora tenutesi: quella per l’elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e quella per l’elaborazione di un progetto di costituzione per l’Europa). Vi è poi il dato formale dell’uguaglianza e dell’omogeneità dei componenti della “convenzione” ai fini della espressione del voto. Non vi è infatti differenza di voto tra parlamentari europei e parlamentari nazionali né ipotesi di voto separato per rappresentanze. Vi è infine il dato funzionale della modalità di voto “per consenso” (art. 48, 3 TUE): una modalità tipica della democrazia deliberativa-partecipativa (modalità intermedia tra il principio di unanimità e quello di maggioranza: adozione, cioè, per assenza di puntuale opposizione). Sono caratteristiche tutte di un parlamentarismo che avvalorano una comunione sistemica tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali anche nella dimensione costituzionale dell’ordinamento dell’Unione, corrodendovi la primazia intergovernativa formalmente perdurante.

2.4.

Il quarto elemento di connessione sistemica tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali è nelle procedure poste in essere a garanzia del principio di attribuzione. La connessione avviene nella zona intermedia tra il blocco di competenze esclusive dell’Unione (art. 3 TFUE) e il blocco nazionale di costituzionalità che definisce l’identità degli Stati membri (art. 4, 1 TUE). È in questo campo di competenze concorrenti che si incrociano due principi regolatori. Da un lato, la “responsabilità per l’integrazione” europea (per usare la “insospettabile” definizione della giurisprudenza tedesca) che incombe sui parlamenti nazionali; dall’altro lato, il dovere di rispettare la “identità nazionale” degli Stati membri che incombe sul Parlamento europeo (come sulle altre istituzioni dell’Unione). Ancora una volta è il fine generale di democrazia attiva che accomuna l’area parlamentare dell’Unione: specificato nello scopo di “garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini” (preambolo Prot. n.2). Ma il criterio democratico di prossimità va incrociato con quello dell’efficienza (preambolo TUE, par.7). È dunque la “misura sufficiente” nel conseguimento degli obiettivi dell’azione prevista che determina il “livello” al quale l’azione deve essere adottata: quello degli Stati membri o quello dell’Unione (art. 5, 3 TUE).

È dunque una valutazione assai parziale, se non errata quella che vede nel rispetto di principio di sussidiarietà un interesse esclusivamente intestato ai parlamenti nazionali. È una prospettiva che si deve evitare per una ragione di fondo. Come si desume dell’intera fisionomia dell’ordinamento (e come specificato dall’art. 4, 2 TUE) l’“identità nazionale” declinata nella “struttura fondamentale, politica e costituzionale” degli Stati membri non è affatto as-

sorbita dall'appartenenza all'UE¹⁰. È una sfera che può subire e subisce, difatti "limitazioni consentite" fin dal momento dell'adesione all'UE, nell'adempimento delle "condizioni di ammissibilità" (cfr. i criteri di Copenhagen e art. 49 TUE). Tale sfera "sovrana" non può però annullarsi. Se così fosse, sarebbe vulnerata la stessa identità costituzionale dell'UE il cui motto "unita nella diversità" (v. la Dichiarazione n. 25) non esprime soltanto l'essenza di un pluralismo culturale nella struttura dell'UE. Essa esprime anche un preciso concetto giuridico: il concetto della sovranità nazionale come elemento di base che legittima la stessa effettività delle decisioni dell'UE. Un concetto collegato dunque alla "attuazione effettiva del diritto dell'UE" che l'art. 197 TUE qualifica come "questione di interesse comune".

Il controllo sul corretto "esercizio delle competenze dell'Unione" secondo il parametro del principio di sussidiarietà spetta perciò, in prima battuta, alle stesse istituzioni dell'Unione ("ciascuna istituzione vigila in modo continuo" sul suo rispetto: art. 1 Prot. n. 2) e, innanzitutto, per i progetti di atti legislativi, al Parlamento europeo. Questo, secondo l'art. 42 del suo Regolamento, durante l'iter legislativo "verifica con particolare attenzione il rispetto "del principio di sussidiarietà. E "la commissione competente" (che è la Commissione giuridica) per il rispetto di tale principio "può decidere di presentare raccomandazioni alla commissione competente (nel merito) su qualsiasi proposta di atto legislativo". Si deve notare che questa tutela da parte del Parlamento europeo ha luogo indipendentemente da qualsiasi intervento di parlamenti nazionali.

Vi è dunque un quadro di connessione sistemica che diventa anche interconnessione procedimentale quando si attivano i parlamenti nazionali, con pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Il destinatario ultimo di tali pareri è logicamente la Commissione europea, titolare (praticamente) esclusiva dell'iniziativa legislativa. Tuttavia il Parlamento europeo si inserisce proceduralmente: sia con l'obbligo di "tener conto" nell'iter legislativo dei pareri motivati trasmessi anche solo da un singolo parlamento nazionale (art. 7, 1 Prot. n. 2); sia con il più rilevante potere (esercitato dal 55 per cento dei suoi membri) di dichiarare ulteriormente improcedibile la proposta legislativa, nei casi in cui la sua incompatibilità con il principio di sussidiarietà sia stata dichiarata dalla maggioranza dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (e tuttavia la Commissione abbia ritenuto di insistere su di essa: art. 7, 3 Prot. n.2)¹¹.

Nell'ottica del protagonismo dei parlamenti nazionali, si è potuto parlare di questi come "terzo soggetto legislatore sia pure con poteri negativi" o addirittura di "terza Camera virtuale"¹². In un'ottica complessiva che abbia ben presente la comunanza di interesse dei soggetti coinvolti nelle procedure, è più esatto vedere in esse interferenze cooperative con il Parlamento europeo, fattori di natura sistemica.

¹⁰ Cfr. B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Originary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, vol. 31, n. 1, p. 263–318.

¹¹ Cfr. N. LUPO, *National Parliaments in the European Integration Process: Re-aligning Politics and Policies*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI, Bologna, 2012, p. 108–131.

¹² I. COOPER, *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, 2012, p. 441–465.

Semmai nel discorso sulla delimitazione di competenze e sulle procedure per farle valere, qui un ruolo di protagonista come organo di chiusura è svolto dalla Corte di giustizia europea. Sia quando si pronuncia sui ricorsi per violazione mediante atto legislativo del principio di sussidiarietà, ricorsi proposti da uno Stato membro” a nome del suo parlamento”. Sia quando è chiamata, in via generale, a pronunciarsi sui ricorsi per violazione delle regole di competenza, proposti dal Parlamento europeo¹³. Ma questo, com'è evidente, è argomento distante dall'esame delle connessioni sistemiche tra i parlamenti e rientra in quel complesso “gioco di sponda” tra parlamenti e tribunali costituzionali che di tutte le caratteristiche del parlamentarismo attuale, non è certo la meno importante.

2.5.

L'ultimo punto di connessione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali è anche quello certamente più importante per la valutazione del complessivo “volume di democrazia”¹⁴ che esprime il sistema. È l'attività che vede i parlamenti esercitare, in formule e con intensità assai diverse, funzioni latamente riconducibili a quella di controllo - influenza sui processi decisionali dell'Unione¹⁵. Il punto di partenza è la divisione, il punto di arrivo: la condivisione.

La partizione funzionale è quella fissata nell'art. 10 TUE più volte ribadita nel testo-base dell'Unione. Essa vede il Parlamento europeo rappresentare direttamente i cittadini europei di fronte alle istituzioni dell'Unione (con tutto quello che il concetto di “*rappresentanza*” esprime in termini di influenza sul procedimento di presa di decisioni). E i parlamenti nazionali abilitati a far valere la responsabilità democratica dei rispettivi governi operanti (ma non “coperti”) nella collegialità dei Consigli europei.

Ma questa partizione (in cui peraltro sono già evidenti i punti di interconnessione o, addirittura di identificazione organica dei destinatari dell'*oversight* parlamentare) è solo un fragile formalismo. Esso non ha impedito infatti il formarsi progressivo di un'area vasta parlamentare, creditrice di rendiconti da parte delle istituzioni di governo. Un'area in cui Parlamento europeo e parlamenti nazionali giocano ruoli interdipendenti per finalità o addirittura sperimentano forme di co-esistenza in moduli interparlamentari.

Quest'area che ha ormai una collocazione centrale nella vita dell'Unione assume varietà di forme che possono però sintetizzarsi, nelle dizioni adottate nei Trattati e nelle norme ad essi conseguenziali, come “dialogo politico” e “dialogo economico”.

Il *dialogo politico* o “*partenariato politico*” vive nel diagramma di rapporti triangolari tra la Commissione, il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali. È nell'esperienza circolare di queste relazioni il fondamento del “dialogo”: molto più significativo delle sue esili basi giuridico-formali. Vi è, infatti, da un lato, l'accordo “quadro” interistituzionale tra il Parlamento euro-

¹³ K. GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU*, cit., p. 428–451.

¹⁴ V. SCHMIDT, *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, 19 (2), p. 108.

¹⁵ E. GRIGLIO e N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. 1, n. II, 2012, p. 314 ss.

peo e la Commissione che prevede al punto 18 la “cooperazione” delle due istituzioni “nell’ambito delle relazioni con parlamenti nazionali” (GUL 304 del 20 nov. 2010). Vi è dall’altro lato, la lettera inviata dal presidente della Commissione europea ai presidenti dei parlamenti nazionali il 1° dic.2009 (data coincidente con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: con il “riconoscimento” della loro “centralità nel tessuto democratico dell’Unione”). Questa lettera è però significativa perché prospetta la contestualità di comunicazioni con parlamenti nazionali e Parlamento europeo e, soprattutto, perché impegna la Commissione ad una “interpretazione politica” dei pareri trasmessi dai parlamenti nazionali “anche dove indichino” ragioni differenti di difformità rispetto al principio di sussidiarietà”. Sono segnali dell’intrinseca “politicità” di questo dialogo non riducibile in uno stretto schema di rapporti bilaterali. La peculiarità parlamentare del “dialogo” è poi attestata dall’eliminazione della intermediazione dei governi: con lo stabilimento di un circuito di disponibilità contemporanea, da parte di tutti i parlamenti, di tutti gli atti rilevanti per le decisioni dell’UE.

Il dialogo politico prende la forma di cooperazione interparlamentare organica con l’istituzione dalla Conferenza sulla politica estera, di sicurezza e di difesa comune (CO-PESC). La Conferenza colma due debolezze. Quella del Parlamento europeo- che ha poteri di indirizzo e di controllo amministrativo, soprattutto con lo strumento di bilancio sul “servizio diplomatico europeo” (art. 27, 3 TUE) ma non ha poteri di codecisione né d’indirizzo sugli atti dei Consigli europei in materia di politica estera e difesa. La debolezza dei parlamenti nazionali- che hanno poteri di indirizzo e controllo sui rispettivi governi- ma non hanno alcun potere sugli atti non legislativi e sulle iniziative dell’Unione in materia. È anche per questo che l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18 TUE) è tenuto ad un rendiconto davanti al Parlamento europeo sui “progressi compiuti nell’attuazione della politica estera e di sicurezza e di difesa comune” (art. 36 TUE) ma- con significativa variante di formula- deve andare davanti alla Conferenza interparlamentare” per esporre le linee di indirizzo e le strategie della politica della politica estera e di difesa comune dell’Unione”.

Il “*dialogo economico*” ha la sua base giuridica nell’art. 121, 1 TFUE: gli Stati membri considerano” le loro politiche economiche una questione di interesse comune”. E già in questa norma di base è ricavato un ruolo del Parlamento europeo sia per quanto riguarda le “raccomandazioni” per gli “indirizzi di massima per le politiche economiche” (co. 2) sia per quanto riguarda i risultati della sorveglianza multilaterale (co. 5 e 6). Ma, al di là di questa norma-base, l’interessamento, in forme varie, del Parlamento europeo è previsto sia per la concessione di assistenza finanziaria (art. 122, 2) sia per i divieti di facilitazioni creditizie (artt. 123, 124, 125 TFUE) sia per la disciplina in materia di disavanzi eccessivi (art. 126 TGFUE).

Ma le disposizioni che si sono susseguite all’aggravarsi della Grande Crisi, dando nuova sostanza alle norme citate, hanno allargato il perimetro del “dialogo economico” anche ai parlamenti nazionali: rendendo esplicito un rapporto tra parlamenti comunque sotteso nella forza stessa della concreta esperienza giuridico-economica dell’Unione. “Il rafforzamento della *governance* economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali” (dice il cons. 11 del Reg. n. 1175/2011).

E ai parlamenti nazionali è stato soprattutto assegnato un ruolo rilevante nella complessa procedura di *accountability* che lega la Banca centrale dell'Unione al Parlamento europeo nell'organizzazione dell'"unione bancaria", fondamentale istituto per la stabilità finanziaria della Zona euro. Un ruolo dei parlamenti nazionali addirittura eccedente per poteri ispettivi la loro normale posizione nei confronti delle rispettive banche centrali (art. 21 Reg.12 sett.2013)¹⁶.

È naturale, d'altra parte, che l'interferenza tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali sia particolarmente intensa e significativa nella regolazione del "semestre europeo". È questa la procedura che prevede la valutazione, da parte della Commissione e del Consiglio europeo delle politiche economiche e occupazionali degli Stati membri: prima che questi "addotino" decisioni aventi "notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi" (art. 2bis, 3 Reg.1175/2011) Si tratta della più rilevante incursione dell'Unione nella sovranità parlamentare nazionale perché incentrata sulla storica potestà di bilancio dei parlamenti. Ebbene, in questa procedura, il controllo è dato dal controllo-influenza che in tutte le fasi procedurali esercita il Parlamento europeo. Infatti "il Parlamento europeo è debitamente coinvolto nel semestre europeo per accrescere la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni adottate" (così l'art. 2bis, 4 Reg.1175/2011).

La prassi ha precisato questo coinvolgimento nel senso logico di un'interconnessione con i parlamenti nazionali. Le annuali risoluzioni del Parlamento europeo-"sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e sull'attuazione delle relative priorità"- sono, infatti, precedute da uno "scambio di vedute" tra la commissione per gli affari economici e monetari del Parlamento europeo e le rappresentanze dei parlamenti nazionali. Una riunione interparlamentare, quindi, che ha lo scopo di fornire un retroterra alla Commissione europea prima che questa adotti il suo "rapporto sulla crescita annuale" stabilendo le priorità economiche e di bilancio per l'anno seguente.

Il punto più alto del dialogo economico tra i parlamenti dell'Unione è però quello stabilito nell'art. 13 del Fiscal Compact, con l'istituzione di una Conferenza interparlamentare per la stabilità, il coordinamento e la *governance* economica (SECG), composta dai rappresentanti delle "pertinenti" commissioni parlamentari. La Conferenza ha "lo scopo di migliorare la legittimità democratica l'*accountability* nell'area della *governance* economica dell'Unione, rafforzando la cooperazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo, ed assicurare un maggior ruolo parlamentare nelle materie coperte dal Fiscal Compact".

3. La cooperazione interparlamentare organica

Come si è visto, nell'una e nell'altra forma di dialogo, questi intrecci procedurali, unificati nel fine, esprimono una tensione verso l'integrazione che si esprime più compiutamente nella forma della *cooperazione interparlamentare organica*. La parlamentarizzazione cioè -

¹⁶ Cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, *European Law Journal*, vol. 20, n. 2, 2014, p. 164–185.

sia in materia politica sia in materia economica - può dar vita a strutture composite di parlamentari europei e parlamentari nazionali. E il fenomeno della cooperazione interparlamentare organica è quello che suscita più attenzione (ma anche più remore) per gli sviluppi futuri dell'Unione¹⁷.

In realtà una cooperazione interparlamentare “regolare” fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali è enunciata come principio (all'art. 9 del Prot. n. 2). Ma la cooperazione interparlamentare strutturata in organi compositi e permanenti si è finora realizzata in tre campi di competenza dell'Unione. Quello istituzionale (con la conferenza delle commissioni parlamentari competenti per l'integrazione europea: COSAC); quello della politica estera e di difesa (con la conferenza delle commissioni parlamentari competenti per la politica estera, di sicurezza e di difesa comune); quello economico finanziario (con la conferenza delle commissioni parlamentari competenti per le politiche di bilancio e la *governance* economica). Queste due ultime conferenze, istituite nel 2012 e nel 2013, hanno dimostrato un forte potere assorbente rispetto alla precedente prassi di riunioni tra le commissioni parlamentari di settore (che venivano organizzate con cadenza variabile dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali).

Si tratta di tre campi in cui la competenza primaria è dei governi degli Stati membri “in” Consiglio e in cui perciò il controllo-influenza parlamentare può solo flebilmente esplicarsi da parte del Parlamento europeo o esplicarsi in forme improprie, ostative del processo decisionale europeo, da parte dei parlamenti nazionali. Il riferimento ultimo è al “controllo frammentato” esplicato dai singoli parlamenti nazionali sui rispettivi governi con strumenti quali la “riserva di esame parlamentare” (v. per l'Italia l'art. 6 della legge n.234/2012) : strumenti che nella pratica rendono faticoso il procedimento intergovernativo, “parlamentarizzandolo” in maniera anomala¹⁸.

Di fronte ai Consigli intergovernativi la cooperazione interparlamentare organica, invece, può radunare le condizioni per esercitare funzioni appropriate di *oversight* lungo un duplice versante. Da un lato, la rappresentanza del Parlamento europeo “in” conferenza può esprimere una forza di controllo-influenza sul parametro della finalità unitaria europea delle decisioni *in procedendo* . D'altro lato, le rappresentanze dei parlamenti nazionali apportano nella formula interparlamentare lo stringente condizionamento della titolarità del rapporto di fiducia con i rispettivi governi e in particolare, nel controllo dei vincoli imposti dalla *governance* economica, un riflesso del principio *no taxation without representation*.

È un intreccio di legittimazioni reciproche per collegamento: i parlamenti nazionali condividono procedure che cercano di incidere su una “traiettoria totalmente irriducibile agli ordinamenti costituzionali nazionali”; il parlamento europeo condivide l'influenza su aree che gli sono in gran parte precluse, come quella della politica di sicurezza e di difesa comune . Ecco perché di fronte al fenomeno dell'“intergovernativo straripante” nelle accidentate vicen-

¹⁷ Cfr. A. ESPOSITO, *La cooperazione parlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 133–177; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 565 ss.

¹⁸ Cfr. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella Legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 205 ss.

de della Grande Crisi, la cooperazione interparlamentare organica, per conferenze, appare come contrappeso democratico una risorsa d'equilibrio, se non una soluzione definitiva¹⁹.

Vi è la consapevolezza, infatti, di muoversi, in campi ancora aperti ad una compiuta formulazione giuridica. La più suggestiva delle conferenze interparlamentari – quella sulla *governance* economica prevista dall'art. 13 del Fiscal Compact, in cui si può scorgere persino il profilo di un “parlamento per la zona euro” – è ancora incerta nella composizione e nella capacità decisionale. Ma il fatto giuridico della sua esistenza – assieme alle altre conferenze interparlamentari – è di per sé produttivo di effetti ordinamentali. Ogni ordinamento giuridico conosce, infatti, istituti che svolgono un ruolo oggettivo di equilibrio per il solo fatto dell’“esserci”: indipendentemente dall'esercizio di specifiche funzioni di garanzia.

In effetti, sotto la spinta della Grande Crisi, sono state introdotti nell'ordinamento dell'Unione, istituti e procedure che vanno letti nel loro insieme, individuando la “trama di senso” che vi è sottesa. Saremmo altrimenti di fronte ad una sequenza aggregativa per accumulo, senza quel disegno unitario che pur tra errori e ritardi, è stata realtà politica della legislazione della crisi. Vi è, insomma, per dirla con i tedeschi, una responsabilità per l'integrazione che deve animare anche un'interpretazione giuridica complessiva di atti e procedure che rischiano altrimenti la dissipazione se consumati in ambiti chiusi, nelle loro attuali insufficienze testuali²⁰.

4. I mutamenti nell'UE “a costituzione invariata”

Nel breve tempo accidentato che è trascorso tra la firma del Trattato di Lisbona (2007) e la firma del Trattato c.d. Fiscal Compact (2012) sono avvenuti nell'Unione, “a costituzione invariata”, tre mutamenti di fondo: a) nell'ordine sociale, b) nell'ordine politico, c) nell'ordine istituzionale. Sono mutamenti che si devono esaminare separatamente ma che ovviamente concorrono assieme a definire una fisionomia dell'Unione diversa da quella anteriore alla Grande Crisi. Fisionomia segnata da gravi indizi di fragilità strutturali: ma nello stesso tempo maggiormente matura per esperienze più avanzate di integrazione.

a)

Il mutamento sociale si è manifestato nella sfera pubblica dell'Unione con una forte diminuzione del consenso per le politiche delle istituzioni europee e con corrispondenti ripercussioni sui governi degli Stati nazionali esecutori di tali politiche. Vi era finora il deficit democratico – reale e percepito – che, in misura endemica, è stato da sempre imputato alle istituzioni dell'Unione, in gran parte dovuto alle loro difformità rispetto al modello della democra-

¹⁹ Sulla “legittimazione di collegamento” v. G. RESS, *Il potere normativo comunitario alla luce del principio democratico e dello Stato di diritto* (1994), p. 155, in *Parlamentarismo e democrazia in Europa* (a cura di R. Miccù), Napoli, 1999; cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 568, che richiama la dottrina tedesca del *Parlamentsverbund*, come controparte democratica a fronte del potere esecutivo dell'Unione; V. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, vol. 46, n. 9, 2013, p. 1003–1029.

²⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *Parlamenti Nazionali*, cit., p. 515, il richiamo al consolidamento di un “diritto costituzionale dell'integrazione” e all'*Integrationsverantwortung* (Corte cost. tedesca) “sentenza Lisbona” del 30 giugno 2009.

zia rappresentativa nazionale. Ad esso si è ora aggiunto – per una contaminazione inevitabile nella “unione di costituzioni” che è la natura dell’Unione²¹ – un deficit di democrazia per “esecuzione conforme” delle politiche di austerità co-decise nei Consigli europei²². L'ondata di dissenso popolare si è trasformata nei parlamenti nazionali in una serie di crisi governative, accompagnate dalla richiesta pressante di equilibrio tra la dottrina dei “conti in ordine”- per la stabilità della moneta comune, in particolare- e la dottrina della cura d'urto economico contro la crisi : con l'impiego di ogni risorsa disponibile anche con coperture finanziarie a debito ulteriore. Il Parlamento europeo ha condiviso in vari documenti questa dottrina economica revisionista (in particolare nella risoluzione del 12 dic. 2013). Di più: nella strumentazione anticrisi, a cui ha partecipato attivamente , ha operato per il bilanciamento con una coerente politica di trasparenza e di *accountability* (cercando di parlamentarizzare, con proposte di rendiconto, procedure estranee al suo controllo : come quella c.d. della *troika* vigilante sull'adempimento delle condizioni imposte ai Paesi in difficoltà). Tuttavia anche il Parlamento europeo non ha potuto evitare la sua “crisi” di ricomposizione. Le elezioni del 2014 hanno segnato l'ingresso di un rilevante numero di deputati euro-ostili e il formarsi, per la prima volta, di una opposizione istituzionale al suo interno. La crisi di consenso che finora si era manifestata solo nel basso tasso di partecipazione alle elezioni europee, questa volta si è concretizzata con una “rappresentanza” all'interno dell'istituzione centrale della democrazia nell'Unione. La parlamentarizzazione dell'euro-ostilità è un fenomeno che – se può essere persino giudicato favorevolmente per il rafforzamento del Parlamento europeo con l'ingresso della dialettica maggioranza-opposizione- marca però la presenza nel seno stesso dell'Unione, di una “non-Unione”, cioè dell'alternativa della dissoluzione.

b)

Questo rilievo conduce subito all'esame del mutamento intervenuto nell'ordine politico: la “politicalità nuova” rivestita dalla Commissione. La sua genesi è ben nota: la presentazione per la prima volta di candidati presidenti alle elezioni del 2014; la designazione da parte del Consiglio europeo del candidato più votato, dopo le consultazioni con rappresentanti del Parlamento europeo; l'elezione parlamentare di tale candidato. (artt. 17, 6 e 7; Dich. n.11). La politicalità, intesa come vera e propria svolta nella natura istituzionale della Commissione più volte ribadita dal nuovo presidente Junker nei suoi rapporti con il Parlamento (definito con voluta accentuazione retorica: “faro della democrazia europea”) si è concentrata in un triplice aspetto.

Innanzitutto in una strutturazione della Commissione in gruppi di lavoro coordinati da vice-presidenti. Vi è chiara la configurazione di responsabilità politiche per settori, che il Parlamento europeo potrà far valere con maggiore efficacia rispetto alle competenze atomizzate dei singoli commissari. Ad una più coesa forma-governo corrisponde dunque una più agibile

²¹ Cfr. A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, pp. 923–950.

²² G. MAJONE, *From Regulatory State to a Democratic Default*, in *Journal of Common Market Studies*, versione online, 5 agosto 2014, parla, non a caso, di “democratic default”.

condizione di controllo parlamentare. Questa nuova struttura – per *clusters* – della Commissione europea ha dato luogo, ed è il secondo aspetto, ad una vistosa interferenza del Parlamento espressa nelle audizioni preliminari all'approvazione della Commissione e subito accettata nei suoi risultati dal presidente Junker nel suo discorso di investitura (22 ott.2014). Si è trattato di ben cinque rettifiche di composizione emerse nelle audizioni : con riguardo a materie importanti come i trasporti, l'energia, lo sviluppo sostenibile, i prodotti medicinali, la politica spaziale e, addirittura, la cittadinanza. Una Commissione più politica ha implicato dunque, necessariamente, l'espansione dei poteri parlamentari. Il terzo aspetto connesso alla “nuova politicità” della Commissione è quello più rilevante. Esso riguarda, infatti, le funzioni-chiave della Commissione nel controllo della politica finanziaria e di bilancio degli Stati membri. Questo controllo, come comunemente definito, è condotto in base alla c.d. “filosofia delle regole”. Cioè la rivendicazione, finora, di una tecnicità assoluta della Commissione nelle sue valutazioni, tecnicità corredata dal relevantissimo principio della *reverse majority* (art. 7 FC). Ma nella perduranza della crisi è apparso chiaro che le regole che la Commissione deve applicare sono punteggiate da numerose clausole di valutazione della congiuntura economica, con un elevatissimo tasso di discrezionalità che non può non definirsi politica. La scoperta dell'a-tecnicità della “filosofia delle regole” è quella che irresistibilmente sollecita l'attenzione dei parlamenti nazionali, in inevitabile connessione con il Parlamento europeo; attenzione destinata ad esercitarsi soprattutto in quella Conferenza interparlamentare per la *governance* economica (art. 13 FC) che sembra esserne la sede naturale di svolgimento.

La “nuova politicità” della Commissione congiunta alla a-tecnicità delle molte clausole derogatorie apre dunque un campo in larga misura finora inedito al discorso pubblico, nel triangolo con Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

c)

Ma il mutamento che ha interessato la stessa struttura dell'Unione, e quello che ne potrebbe orientare i suoi sviluppi, è il processo di istituzionalizzazione che ha caratterizzato la Zona euro.

Configurata già nei Trattati, con felice intuizione normativa, come “unione nell'Unione” (cfr. art. 3, 4 TUE), la Zona euro ha visto da un lato la formazione di un corpo normativo “speciale” connesso alle esigenze della moneta comune. Un intreccio di norme e di vincoli sempre più stringenti nella politica di bilancio degli Stati membri, quasi a voler supplire, per la “moneta senza Stato”, le condizioni statutarie di una “zona monetaria ottimale”. Ma anche complesso normativo di cui viene criticata la distorsione unilaterale: nel senso di una vigilanza della stabilità monetaria scompagnata da una parallela attenzione alle condizioni di politica economica necessarie per l'equilibrio della Zona.

Dall'altro lato, la Zona euro ha registrato un fenomeno di duplicazione “informale” dell'apparato istituzionale dell'Unione. Si è trattato di una specie di *devolution* di poteri in ragione della specialità della situazione monetaria: per consentire appunto una *governance* appropriata della Zona euro (così il Titolo V del Fiscal Compact). Il ruolo del Consiglio europeo viene perciò -“informalmente” – occupato dal “Vertice euro” con un suo presidente nominato a maggioranza (art. 12, 1 FC). Il ruolo dell'Ecofin, la riunione dei ministri economici e

finanziarie dell'UE (art. 134 TFUE) è svolto dal preesistente Eurogruppo (art. 137 TFUE), composto dai ministri competenti della sola Zona euro. Ma all'Eurogruppo è assegnato il nuovo compito di “preparare e dare seguito alle riunioni del Vertice euro” (art. 12, 3 F.C.) IL ruolo del Parlamento europeo è formalmente intatto, protetto dal fondamentale principio di non-discriminazione nazionale tra i deputati, tutti competenti su tutto quello che accade in tutta l'Unione. Ma è un ruolo che, per la forza delle cose, si vede insidiato dall'emergenza nell'attualità europea della *West Lothian question* e soprattutto dall'istituzione della Conferenza interparlamentare per la *governance* economica (art. 13 FC). D'altra parte lo stesso Parlamento, quando nella cruciale risoluzione del 12 dic. 2013, inclina per il riconoscimento della Zona euro come “cooperazione rafforzata” (ex art. 20 TUE) apre pericolosamente al principio di differenziazione nel voto (sia pure riferito solo ai governi degli Stati membri “in” Consiglio: art. 20, 3 TUE)²³. Non sorprende, quindi, che voci autorevoli si levino sempre più frequentemente a chiedere un “parlamento per la zona euro”. È interessante notare come in questo processo di istituzionalizzazione della Zona euro un incontestato ruolo sia quello svolto dalla Commissione, come organo di riferimento comune sia dei Paesi dell'euro sia di quelli con moneta diversa. La “nuova politicità” della Commissione giustifica e valorizza con ogni evidenza questa missione di collegamento tra le due anime dell'Unione.

D'altra parte, il Trattato del Fiscal Compact, che costituisce la disciplina di base della Zona euro, è interamente percorso dalla tensione per l'integrazione. Sia come disciplina transitoria destinata a incorporarsi in tempo preciso con l'ordinamento generale dell'Unione (art. 16 FC). Sia nell'uso delle istituzioni dell'Unione come fattore prevalente sulla natura internazionale del Trattato. Sia nell'incursione nel diritto costituzionale degli Stati, come segno di riaffermazione della “unione di costituzioni” che è fondamento dell'Unione (art. 3, 2 FC). La partecipazione poi anche degli Stati non-euro nelle prime riunioni della conferenza interparlamentare per la *governance* economica e la nomina di un presidente appartenente a Paese non-euro alla testa del Vertice euro, sono le ultime e significative manifestazioni di tale tensione per l'integrazione²⁴.

È importante qui notare che in tutti e tre gli aspetti di mutamento che hanno trasformato l'Unione, si è manifestato il ruolo attivo dei parlamenti nazionali. Nel mutamento sociale, come diretto tramite di aggregazione e di razionalizzazione-anche con lo strumento di crisi di governo- di una opinione pubblica disorientata per l'ondata di disamore europeo. Nel mutamento politico, come protagonisti esigenti di nuovo dialogo con la Commissione e di più coerente interpretazione delle regole. Nel mutamento istituzionale, come soggetti partecipi delle varie dimensioni della cooperazione interparlamentari ma anche aderenti alle autolimitazioni della propria sovranità connesse alle procedure del semestre europeo e alla creazio-

²³ Cfr. E. GRIGLIO e N. LUPO, *Towards an Asymmetric European Union, Without an Asymmetric European Parliament*, LUISS School of Government Working Paper Series, SOG-WP20/2014, giugno 2014, spec. p. 15 ss. V. anche A. MANZELLA, *Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance?*, in *Challenges of multier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, EP, Policy Department, 2012, pp. 141-151.

²⁴ V. le conclusioni del Consiglio europeo del 30 agosto 2014 (EUCO 163/14) che “accolgono con favore” la decisione dei governi contraenti del Fiscal Compact “la cui moneta è l'euro” di nominare il polacco Donald Tusk presidente del Vertice euro (doc. 11949/14).

ne di istituzioni operanti, in indipendenza da essi, per il controllo dei conti pubblici (art. 3, 2 FC)²⁵.

Vi è stato dunque, in questi anni cruciali un intreccio tra parlamenti, la concrezione di un'area parlamentare: di qualità politica, *naturaliter* distante da quella che ha marcato, nelle necessità della crisi, la verticalizzazione delle decisioni dell'Unione.

In questa area il Parlamento europeo ha svolto prestazioni di unità a fronte delle parziali identità parlamentari nazionali. Ha anzi affermato che la "differenziazione rappresenta una caratteristica costitutiva del processo d'integrazione europea e un mezzo per consentirne il progresso" aggiungendo che "ogni differenziazione rispetta e quindi rafforza l'unità dell'ordinamento giuridico europeo": purché "integrata nel quadro istituzionale unico dell'Unione" (ancora la risoluzione del 12 dic. 2013). Vi è di più: con la parlamentarizzazione dell'euro-ostilità, che si è fatalmente realizzata nelle elezioni del 2014, il Parlamento europeo si è ritrovato collettore di energia politica extraparlamentare allo stato diffuso. L'incertezza di esiti di questa operazione non può, allo stato, cancellarne i meriti nella sfera pubblica europea.

Nella metamorfosi dello Stato-nazione, nella costruzione dello Stato comunitario che autolimita la sua sovranità per la costruzione di una architettura di cooperazione, i parlamenti europei in sistema vengono a costituire così la giuntura centrale di un processo democratico di integrazione.

²⁵ V. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella 'costituzione composita' dell'UE*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, pp. 365-388 (specie p. 386).