



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **UNIONE EUROPEA E COOPERAZIONE PARLAMENTARE: UN DIBATTITO \***

*Primo ciclo di interventi:*

[Giuliano Amato](#)

[Augusto Barbera](#)

[Nicola Lupo](#)

*Secondo ciclo di interventi:*

[Augusto Barbera](#)

[Giuliano Amato](#)

[Nicola Lupo](#)

[Augusto Barbera](#)

---

\* Tavola rotonda conclusiva del Convegno *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)*, Aula degli Organi collegiali, Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

## Primo ciclo di interventi

### Giuliano Amato \*

**P**er riprendere, in breve, la parentesi sulla mia bio-bibliografia, vi dirò come nacque quel libro <sup>1</sup>. Io avevo partecipato al concorso a cattedra in Diritto costituzionale del '67 - da cui uscirono vincenti Cuocolo, Cheli e Grasso - e nel suo buon esito avevo inizialmente confidato. Sebbene avessi già appreso, prima ancora della conclusione, che la decisione era stata quella di “fermarsi” ad una generazione prima della mia (gli unici “giovani” in quella occasione eravamo io e Valerio Onida), quando il risultato mi fu formalmente comunicato, non riuscii a non restarci male. Credo che capiti a tutti così.

Allora, esattamente la mattina dopo, mi misi a lavorare su questo tema e lo feci esclusivamente per concentrare il cervello su qualcosa di diverso e di impegnativo. Siccome all'epoca ero Capo Ufficio legislativo al Bilancio, ed avevo sotto mano interrogazioni, interpellanze e relative risposte – pensando che fosse tutto quello che mi potesse servire – mi chiusi nella mia stanza e scrissi quel “libretto”.

Libretto che – paradossalmente – mi fu poi essenziale; quando iniziai a scriverlo non avevo la più pallida idea del fatto che il concorso di Diritto Costituzionale bandito per me dall'Università di Modena (dove ero incaricato) sarebbe stato congelato e che l'unico concorso che il convento avrebbe passato sarebbe stato quello in Diritto parlamentare del Cesare Alfieri di Firenze, dove c'era Silvano Tosi, incaricato ultra novennale e quindi sottratto per questa ragione al blocco.

Di qui l'importanza di quel libro, che era al cuore del Diritto parlamentare. Ma nel '70 ero già passato al “Governo dell'Industria” <sup>2</sup>.

Entriamo nel merito, con la questione dei parlamenti nazionali. È davvero recessivo il loro ruolo e, se davvero lo è, per quali ragioni? Io vedo, al riguardo, due fattori diversi, uno che induce a ritenere semplicemente fisiologica la perdita del monopolio sulla legislazione che avevano, negli stati pre-unione, i nostri parlamenti; l'altro, che porta a imputare a una disfunzione di taluni ordinamenti nazionali (e non di tutti) una perdita di peso, che invece non dovrebbe aver luogo, giacché, da ultimo, quel peso ha trovato anzi ragioni per essere accresciuto.

Mi spiego. È un profilo essenziale della nostra Unione quello di aver trasferito al livello sovranazionale il potere normativo su materie e questioni sulle quali gli stati membri non potrebbero, con efficacia, raggiungere i fini perseguiti. Qualcuno derivarne che, se così è, la perdita è più apparente che reale. In ogni caso, fa parte di un processo di integrazione, che, dopo pochi decenni, ha attribuito quel potere non più soltanto al consiglio dei ministri degli stati membri, ma in co-decisione ad essi e al Parlamento europeo, direttamente eletto dai cittadini. Ciò rispetta il tasso di democraticità che ormai riteniamo essenziale negli organi

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Università di Roma “La Sapienza”; Giudice della Corte Costituzionale.

<sup>1</sup> G. Amato, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968.

<sup>2</sup> *Il governo dell'industria in Italia*, a cura di G. Amato, Bologna, il Mulino, 1972.

abilitati a legiferare e porta il processo di integrazione entro una cornice, che non è più soltanto di diritto internazionale, ma è anche confermata da geni di diritto costituzionale.

Riprendendo una immagine tratta dal mirabile romanzo “Middlesex” di Jeffrey Eugenides [ripubblicato nel 2011 dai tipi della Bloomsbury di Londra] è possibile affermare come – attualmente – si viva nell’epoca degli “ibridi”, degli “ermafroditi”; e questo vale per le istituzioni, non meno che per gli esseri umani.

Il Parlamento europeo ha rafforzato la qualità ermafrodita della nostra creatura, già esplicitata dalla Corte di giustizia, quando questa aveva tratto diritti individuali dal Trattato di Roma, da un atto internazionale, cioè, che, di solito è fonte di diritti ed obblighi solo per gli stati. In questa chiave, perciò, è – come dicevo – fisiologico che i parlamenti nazionali perdano una quota del loro potere legislativo e tanto più lo è, quanto più è applicato in modo appropriato il principio di sussidiarietà.

Ma che cosa non è invece fisiologico in questo stesso contesto, nel quale, non lo dimentichiamo, i decisori in sede europea sono due, il Parlamento e il Consiglio dei ministri? Non è fisiologico che i ministri che si recano a Bruxelles per esercitare, in consiglio, la loro quota di potere legislativo europeo (che in alcune materie – quelle dove si continua a votare all’unanimità – è ancora in esclusiva dello stesso consiglio) non siano muniti di direttive dei loro parlamenti e possano decidere qui con una libertà non consentita per nessun atto con forza di legge interno. Per anni in Italia è stato così (e di fatto un po’ lo è ancora), tant’è che posso dirvi di aver vissuto io stesso l’esperienza di arrivare più volte a Bruxelles senza alcun vincolo parlamentare, mentre i miei colleghi avevano dovuto spiegare ai loro parlamenti che cosa andavano a fare, ricevendo così indicazioni e istruzioni preventive.

Che cosa ne desumiamo? Che ciò che ha reso recessivi taluni parlamenti nazionali non è stata tanto la dinamica in sé dell’Unione, quanto il loro stesso disinteresse per ciò che i loro governi venivano decidendo in Europa, si trattasse di regolamenti, di direttive, di decisioni quadro.

Ciò appare tanto più vero, se si tiene conto di quanto venne fatto dalla Convenzione europea sul futuro dell’Europa (ed entrato poi nel Trattato di Lisbona) per ottemperare al mandato che essa aveva ricevuto di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali. Ricordo che, mentre se ne discuteva, il Presidente Giorgio Napolitano, che presiedeva allora la Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo, stava davanti a noi col fucile puntato, affinché non proponessimo innesti formali che andassero a danno dello stesso Parlamento europeo. A questo spetta legiferare in sede europea, la rappresentatività dei cittadini a questo fine è sua, per i parlamenti nazionali trovate lo spazio appropriato.

Aveva, secondo me, sacrosanta ragione. E noi non lo contraddicemmo con l’invenzione del “cartellino giallo”, cioè della facoltà riconosciuta ai parlamenti nazionali di segnalare alla Commissione che, a loro avviso, un proposta legislativa che essa si accinge a presentare riguarda un tema sul quale, in chiave di sussidiarietà, è più appropriato legiferare in sede nazionale. Anche questo era sacrosanto, perché sino ad allora a valutare se era più appropriato il livello sovranazionale o quello nazionale (cosa necessaria in tutte le materie di legislazione concorrente) era chiamata la sola Commissione, interprete del livello sovranazionale. Era giusto allora che anche gli interpreti del livello legislativo nazionale

dicessero la loro e così nacque il cartellino giallo, che ha effetto non impeditivo, ma di obbligo di riesame quando viene presentato da almeno un terzo dei parlamenti nazionali.

Ma qui devo tornare a quanto notavo prima. Questa facoltà la esercitano tutti i parlamenti? Quelli che lo fanno ne vedono potenziato il proprio ruolo e a questo fine basta che si manifestino pronti a farlo, perché i loro governi, a quel punto, vanno prudentemente a farsi “istruire”, per evitare l’arrivo a Bruxelles di osservazioni critiche che li scavalcano. Ma non tutti hanno questa attenzione. E, ancora una volta, il prezzo lo si paga al loro disinteresse, non all’assetto in cui si trovano ad operare.

Ma c’è un ulteriore profilo che va segnalato e che porta a conclusioni non dissimili da queste. Riguarda la “governance” dell’Eurozona, notoriamente affidata a meccanismi prevalentemente intergovernativi, che hanno esaltato il ruolo dei governi, a scapito del Parlamento europeo. Questo infatti è in genere emarginato dalle decisioni che si prendono in una sede, il Consiglio europeo, che di fronte ad esso non ha alcuna responsabilità. Di quelle decisioni, perciò, i governi finiscono per rispondere ciascuno davanti al suo parlamento nazionale. Ed è compito di questo, a quel punto, far valere una tale responsabilità. C’è chi lo fa e c’è addirittura chi, il Tribunale costituzionale tedesco ad esempio, dice espressamente che quando le decisioni comuni toccano il bilancio nazionale, il governo non può adottarle senza autorizzazione, in questo caso, del Bundestag.

Chi dicesse oggi in Germania che l’Unione europea ha depotenziato il Bundestag desterebbe perciò non poche perplessità. In Grecia la reazione sarebbe un’altra, ma la ragione è tutt’affatto diversa, è nell’insieme dei vincoli a cui viene assoggettato lo stato membro dell’eurozona, quando la sua situazione debitoria lo costringe a ricorrere ai crediti europei. Il caso ha una sua inesorabile specificità e richiamarsi alla propria sovranità quando si stanno chiedendo i soldi degli altri non ha mai aiutato nessuno.

Un cenno, prima di chiudere, ai congegni di cooperazione fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. Personalmente sono piuttosto scettico sulla loro capacità di funzionare e lo dimostra del resto lo standing, assai scarso, che si sono conquistati. Ogni volta che sento nominare il COSAC, penso che abbiano tolto la “CO” finale a un cosacco, che è l’unica entità concreta evocata in me da quel nome.

Ma come fanno a funzionare organismi del genere? Come riescono a sviluppare un lavoro comune coloro che ne fanno parte? Quali sono i numeri minimi, e quali i numeri massimi, perché un lavoro utile possa concretamente aver luogo?

Io sono indotto a credere che la migliore cooperazione si realizzi se ed in quanto ciascuno lavori al suo posto e ci siano dei momenti di comunicazione e di raccordo. Fra questi, certo, anche incontri e riunioni. Ma lasciati all’intelligenza e all’iniziativa degli addetti ai lavori.

Rispondo, alla fine, al pessimismo di Fulco Lanchester sullo stato dell’Unione. Tutto potrei dire, ma non che sia infondato. Ha perfettamente ragione: l’ermafrodito è rimasto “su parti essenziali” com’era.

Teniamo conto, però, delle difficoltà insite nel percorso, così impervio, che abbiamo scelto. Quando degli stati – inizialmente sovrani – adottano la decisione “fondamentale” di dar vita ad una “federazione”, la prima cosa che fanno e quella di concedere a questa federazione il “potere estero” ed il “potere di battere moneta”.

Noi abbiamo deciso di partire alla “rovescia”, perché partire con la Federazione risultò com’è noto impossibile. Partimmo così con un trattato internazionale, che dava vita a una comunità economica, avente il fine immediato di costruire un mercato integrato. E sarebbe stato poi su questo pilastro che avremmo cercato di costruire tutto il resto.

È già molto quello che abbiamo fatto. Ed è molto che l’organizzazione a cui abbiamo dato vita abbia “geni” femminili (la Costituzione è “femmina” ed il Trattato “maschio”) che hanno allargato la loro influenza. Lo so, il potere maschile è duro da abbattere ed in questo momento, nel nostro ermafrodito, è particolarmente virulento. Ma il senso della storia è, anche qui, contro di lui.

## Augusto Barbera \*

**P**rima del telegiornale delle 8 viene di frequente trasmesso un resoconto sull'attività del Parlamento europeo, seguito da un dibattito fra parlamentari europei. Si tratta di temi non secondari riguardando aspetti importanti dell'economia agricola e/o industriale ma – ecco il punto sconcertante – del tutto avulsi rispetto alle vicende dell'Europa trattate qualche minuto dopo nel telegiornale, ora quelle relative alla crisi monetaria greca ora quelle relative ai migranti; vicende che – come è noto – negli ultimi mesi hanno scosso profondamente l'Unione e l'opinione pubblica. La impressione che ne derivava era la assenza del Parlamento europeo, emarginato dai Governi, spesso al di fuori delle stesse istituzioni comunitarie, in un approccio intergovernativo.

Non voglio entrare nel merito di queste drammatiche vicende mi limito a qualche rapida riflessione su taluni paradigmi interpretativi elaborati dai costituzionalisti. Mi riferisco a due paradigmi in particolare: il presunto declino della categoria della “sovrànità”; l'enfasi posta sulla tutela multilivello dei diritti.

Parto dal primo punto. Come è noto i processi di integrazione europea hanno indebolito le tradizionali categorie del diritto costituzionale, fra esse in primo luogo la “sovrànità”, già messa a dura prova dai processi di globalizzazione. E non poteva essere diversamente avendo tali categorie preceduto o seguito la formazione degli stati nazionali. In assenza di una costituzione federale, il tentativo compiuto è stato quello di ignorare tale paradigma o di sostituirlo ora con la “sovrànità dei diritti” ora con la “sovrànità dei valori”, vale a dire con un'evanescente “sovrànità senza soggetto”, sganciata da un potere politico. D'altro canto si è voluto – per la prima volta nella storia – evitare di agganciare la moneta unica ad una “sovrànità politica”, ad un governo in grado di esprimere una unica politica economica e fiscale. Premevano in questo senso sia più ampie suggestioni “autopoietiche”, propense ad emarginare le categorie della “politica” (in nome di un vago costituzionalismo “societario”), sia l'illusione che il “mercato unico”, la “sovrànità del mercato”, avrebbe potuto presto spingere di per sé verso una più intensa unificazione politica.

Vado al secondo punto. I “diritti”, sanciti nei Trattati ed ampiamente alimentati dalle Corti di Lussemburgo e, in una dimensione più ampia, dalla stessa Corte Strasburgo, avrebbero dovuto favorire la costruzione di una comunità politica, esprimendo tutto il loro potenziale “federalizzante”, come accaduto – viene sottolineato – nella storia di altre entità federali. La tutela multilivello dei diritti e la massima espansione della Convenzione europea avrebbero dovuto rappresentare la base per tale energia espansiva, anche forzando le inerzie o le resistenze delle politiche nazionali.

Tali paradigmi, unificati dal tentativo di emarginare la “politica”, non hanno retto alle prime importanti prove. Non hanno retto anzitutto i diritti: mentre la Carta di Nizza entrava a far parte delle fonti comunitarie, mentre le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo elaboravano sempre più sofisticati frammenti di diritti – anche relativi a persone extracomunitarie, compreso il diritto al ricongiungimento familiare – i governi europei

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Bologna “*Alma Mater Studiorum*”; Giudice della Corte Costituzionale

respingevano i richiedenti asilo alla frontiera, spesso lasciati sulle spalle dei paesi di primo approdo. Le barriere di filo spinato o la plateale elusione del trattato di Schengen, le angoscianti scene dei migranti in marcia nel fango respinti alle frontiere, hanno messo in luce la debolezza della ottimistica “attitudine federalizzante dei diritti”. Non bastano quelle scene a rendere surreale il solenne richiamo alla “dignità umana” con cui si apre la Carta di Nizza, oramai a pieno titolo ricompresa nelle fonti europee?

Rischia parimenti di non reggere la moneta unica: non solo non è riuscita a spingere verso la unificazione politica ma si è scontrata con la domanda di sovranità degli stati, sia della Germania e degli altri paesi “virtuosi”, sia della Grecia. Mentre quest’ultima ha attivato addirittura un referendum, rivelatosi inutile ma dall’alto valore simbolico per il riferimento alla sovranità popolare, la Germania ha chiesto al *Bundestag* l’approvazione degli accordi raggiunti per la soluzione della crisi greca, come da tempo preteso dalla Corte di Karlsruhe, in nome della sovranità nazionale, pudicamente ridefinita dalla stessa Corte “principio democratico”.

A queste domande di sovranità degli Stati ha corrisposto l’assenza di incisivi poteri delle istituzioni europee, l’assenza di una “politica di bilancio” comune: in breve l’assenza di un “sovrano europeo” forte di una diretta legittimazione democratica. La sovranità popolare greca è stata “spodestata” lamenta Gustavo Zagrebelsky <sup>1</sup> ma non spiega perché gli elettori greci che, a torto o a ragione, rifiutano le politiche di austerità dovrebbero possedere una maggiore “legittimazione democratica” rispetto agli elettori finlandesi o tedeschi che, ad altrettanto torto o ragione, invece tale austerità invocano.

A queste rivendicazioni di sovranità degli Stati ha corrisposto l’assenza di incisivi poteri delle istituzioni europee l’assenza, appunto, di un “sovrano europeo”, forte di una diretta legittimazione democratica. Ancora più drammatica l’assenza di un “sovrano europeo” laddove le istituzioni europee hanno lasciato ai singoli stati la politica dell’accoglienza, favorendo la conseguente moltiplicazione delle barriere di filo spinato e la progressiva vanificazione del Trattato di Schengen.

Dichiarare defunta la categoria della “sovranità” dei soggetti politici in nome della “sovranità dei valori” è prospettiva suggestiva <sup>2</sup> ma il problema è oggi quello di contrastare il recupero di sovranità dei singoli stati affidando – lo ripeto – poteri sovrani ad istituzioni federali europee.

<sup>1</sup> in *La tragedia greca e la sovranità spodestata*, in la Repubblica del 28 luglio 2015, disponibile on-line su: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/07/28/la-tragedia-greca-e-la-sovranita-spodestata27.html>

<sup>2</sup> Ricordo Tanino Silvestri “*La sovranità senza principe*”, Torino, Giappichelli 2015.

## Nicola Lupo \*

Quando stamani il professor Fulco Lanchester mi ha proposto un coinvolgimento “fuori programma” in questa tavola rotonda conclusiva pensavo che scherzasse: ero venuto difatti, con la massima tranquillità, soltanto per ascoltare un Convegno in cui si presentavano i risultati di una ricerca su un tema per me molto interessante. Ovviamente, una volta compreso che diceva sul serio, non ho potuto dire no: sono difatti onoratissimo dell'invito e assai stimolato dal prendere parte ad una tavola rotonda di questo livello, accanto a due giudici costituzionali che sono, al tempo stesso, due autentici maestri del diritto costituzionale e altresì due protagonisti, ai massimi livelli, della storia repubblicana.

Prima di iniziare, vorrei portare anch'io un breve ma sentito ricordo del professor Antonio Zorzi Giustiniani. Tralascio di richiamare le lezioni e le relazioni che, in tempi e luoghi vari, ho avuto modo di ascoltare e gli scritti che ho letto, in molteplici occasioni. E mi soffermo sul fatto che circa un anno e mezzo or sono venimmo coinvolti assieme in una Commissione di valutazione di tesi di dottorato proprio dal professor Lanchester, quale coordinatore del medesimo dottorato. Da quegli incontri, evidentemente sereni e proficui, nacque un invito dello stesso professor Zorzi Giustiniani a partecipare a Pisa ad un dibattito sulle riforme costituzionali. Invito e dibattito che ancora ricordo di cuore e con piacere, anche perché si sviluppò un vivace confronto sul testo del disegno di legge costituzionale presentato dal governo Renzi, sul quale, come è noto, le opinioni dei costituzionalisti erano e sono tuttora assai variegate: in un clima assai sereno, peraltro, come è giusto che sia in sede scientifica, e una conclusione rilassata in una trattoria pisana, ospiti del collega che oggi qui ricordiamo.

Devo anzitutto notare come la ricerca che oggi è stata presentata appaia davvero molto impegnativa e difficile: tanto l'oggetto quanto lo spettro dell'indagine sono difatti assai ampi. I procedimenti in cui sono coinvolti i Parlamenti nazionali e regionali nell'Unione europea si presentano per definizione complessi e articolati, perché coinvolgono, nello stesso tempo, le istituzioni dell'Unione e le istituzioni di ciascuno Stato membro. E ricostruire, in chiave comparata, snodi e procedure, disciplinate da ciascun Parlamento in modo diverso dagli altri, non è certo un compito agevole, anche per studiosi di vaglia, quali sono tutti coloro che hanno preso parte alla ricerca.

Eppure sono snodi e procedure assolutamente cruciali, e su cui è bene che la scienza giuridica si soffermi. A mio avviso, quanto abbiamo appena sentito in questa prima parte della tavola rotonda ce lo conferma. È su questi aspetti che si fonda, infatti, la democrazia europea: la nostra forma di governo passa ormai in modo decisivo attraverso questi snodi e queste procedure. Ed è bene, perciò, che esse siano studiate tanto dai costituzionalisti, quanto dai comparatisti, quanto dagli studiosi di diritto dell'Unione europea.

Sono ovviamente contento, pertanto, di aver riscontrato negli autorevoli esponenti delle varie discipline che in questa giornata hanno trovato modo di esprimersi, indipendentemente dal loro essere afferenti al Diritto costituzionale, al Diritto comparato o al Diritto

---

\* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive – Università di Roma “*LUISS - Guido Carli*”.

dell'Unione europea, una specifica attenzione ai Parlamenti nazionali, visto che proprio il Diritto delle assemblee elettive è il campo di studio che tendo a privilegiare.

In questa prospettiva, vorrei articolare il mio intervento in tre punti.

Il primo punto riprende e sviluppa il cenno che l'organizzatore di questo incontro, il professor Lanchester, gentilmente faceva nel presentarmi, citando la formula del “sistema parlamentare euro-nazionale”, che abbiamo immaginato, un paio di anni or sono, assieme al mio maestro, il professor Andrea Manzella.

Provando in ciò a seguire (indegnamente) le orme del professor Amato, quando poco fa – offrendoci, in risposta alle sollecitazioni del nostro organizzatore, una utile integrazione di quella gustosa “biografia autorizzata” con cui si apre il suo volume più recente <sup>1</sup> – ha descritto le origini del suo volume sull'ispezione politica del Parlamento <sup>2</sup>, vorrei accennare, nel mio piccolo, a come sia nata questa formula.

Credo sia doveroso confessare che la terminologia “sistema parlamentare euro-nazionale” ed il suo utilizzo come titolo di un libro collettaneo, predisposto in esito a una cattedra Jean Monnet *ad personam* a lui attribuita <sup>3</sup> derivi principalmente dalla nota abilità di “titolista” del professor Manzella: dopo alcune telefonate, in cui ci confrontammo su una serie di titoli alternativi, tutti scartati, per una ragione o per l'altra, optammo poi per questa formula, apparentemente un po' ostica, ma che si è rivelata feconda con il passare del tempo.

Infatti, riflettendo sull'architettura del suddetto volume e, poi, soprattutto, in altri lavori più recenti <sup>4</sup>, è andato emergendo un concetto che, entro certi limiti, consente una chiave di lettura del ruolo dei Parlamenti nell'Unione europea e fors'anche della forma di governo *quo utimur* per molti aspetti nuova e a mio avviso con notevoli virtualità esplicative della situazione attuale e anche di una possibile linea evolutiva.

Questi caratteri si colgono con chiarezza se si pone a confronto questa formula con altre che pure vengono usate per riferirsi al medesimo fenomeno.

Anzitutto, essa supera la “logica della separazione” tipica del modello tradizionalmente dominante, per il quale Parlamento europeo e Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea sarebbero destinati a non sovrapporsi mai, perché ciascun Parlamento nazionale dovrebbe occuparsi – solo ed esclusivamente – del suo Governo, non avendo, per così dire, alcuna “cittadinanza” a livello europeo. È questa una tesi che, nonostante essa appaia superata dagli artt. 10 e 12 TUE, continua ad essere autorevolmente riproposta. Si pensi, ad esempio, ad un autore evocato stamattina dal professor Ballaguer Callejón: la ricostruzione della dinamica democratica dell'Unione europea proposta da Sergio Fabbrini fa difatti leva tutta sul ruolo del Parlamento europeo, e in essa i Parlamenti nazionali appaiono confinati in un angolino, potendo occuparsi, a suo avviso, esclusivamente delle politiche nazionali <sup>5</sup>.

<sup>1</sup> G. Amato, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 7-16.

<sup>2</sup> *L'ispezione politica del Parlamento*, cit.

<sup>3</sup> AA. VV., *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>4</sup> N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, spec. pp. 13 ss.

<sup>5</sup> Per un cenno in tal senso cfr. S. Fabbrini, *Bruxelles ha buone istituzioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 dicembre 2015, p. 18.

Tuttavia, proprio per effetto delle innovazioni derivanti dal trattato di Lisbona, altri modelli sono stati prospettati, come veniva ricordato anche in alcuni degli interventi odierni (penso in particolare a quello di Astrid Zei).

Il riferimento è anzitutto alla tesi per la quale oggi sarebbe possibile riscontrare l'esistenza di una "Virtual Third Chamber"<sup>6</sup>. Una "Terza Camera Virtuale" che nasce dall'idea per cui "tutti" i Parlamenti nazionali, riuniti assieme, siano in grado di rappresentare una sorta di Camera, composta di oltre diecimila componenti. Idea senz'altro suggestiva, e che fa leva emblematicamente sulla procedura dell'early warning system di cui al protocollo n. 2 al trattato di Lisbona, ma a mio avviso non particolarmente convincente, perché attribuisce una dimensione collettiva a poteri che invece spettano anzitutto a titolo individuale a ciascun Parlamento nazionale (e ad ognuna delle due Camere di cui questo, in 13 casi su 28, si compone). Confesso inoltre di avere parecchie perplessità anche sulla possibile attribuzione al Consiglio (dei ministri) della qualifica di "Seconda Camera", che è forse accettabile sul piano funzionale – specie dopo il trattato di Lisbona, che equipara Consiglio e Parlamento europeo nell'esercizio della funzione legislativa e di quella di bilancio – ma che risulta assai poco convincente se si considerano i suoi caratteri strutturali, tutti assai lontani da quelli di un Parlamento.

Una tesi a mio giudizio maggiormente convincente, e che in effetti ha riscosso un notevole successo, è quella del "Multilevel Parliamentary Field"<sup>7</sup>.

Questa tesi, ancorché suggestiva e con alcuni elementi che vanno nella direzione più corretta, presenta però due ordini di difetti.

Il primo è quello di lasciare le briglie troppo libere a ciascun Parlamento. Si tratta, infatti, di un "field", ossia di un campo, dove ciascun Parlamento, a livello regionale, nazionale o europeo, agisce piuttosto liberamente, ciascuno per sé, e senza particolari costrizioni o limiti. Un campo in cui, come dire, chi ha più energia politica da mettere la mette, e gioca liberamente il suo gioco,

Come è evidente un campo libero può facilmente diventare anche un "campo di battaglia". E non a caso proprio questa immagine è stata recentemente ed assai efficacemente (anche visto la politica cui si riferisce) evocata, nel caso della Conferenza interparlamentare sulla PESC-PESD, da una studiosa spagnola<sup>8</sup>. In effetti, in questo caso forse ancora più che in altri, nelle relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali si sono registrati non pochi scontri nel momento in cui si è trattato di definire i rapporti di forza reciproci, al fine di istituire e regolamentare nuove forme di cooperazione interparlamentare, in particolare attraverso apposite Conferenze, composte da rappresentanti delle commissioni specializzate in determinate materie.

Tralasciandosi qui i contrasti sorti nell'interpretazione degli artt. 9 e 10 del protocollo n. 1 sulla cooperazione interparlamentare – il che, per inciso, fa capire che non si tratta di

<sup>6</sup> Cfr. I. Cooper, *A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 35(3), 2012.

<sup>7</sup> B. Crum, J. E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1, 02, July 2009, pp. 249-271.

<sup>8</sup> A. Herranz-Surrallés, *The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy*, in *West European Politics*, 37(5), 2014.

strumenti privi di potenzialità, visto che tali articoli potevano apparire, a primissima lettura, particolarmente innocui – basti citare qui un solo esempio: quello dell’ultima nata tra le Conferenze interparlamentari, ossia la Conferenza interparlamentare prevista dall’art. 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (il c.d. “Fiscal compact”). Ebbene, per questa Conferenza non si è stati in grado neanche di decidere quanti componenti dovessero far parte delle delegazioni di ciascun Parlamento nazionale e del Parlamento europeo. E si è stabilito perciò che la composizione di ogni delegazione fosse libera, in quanto rimessa alle valutazioni dei singoli Parlamenti. Ed è inutile segnalare che se si ha a cuore l’efficacia dell’organismo in questione, tale decisione risulta essere un compromesso assai infelice (che finisce peraltro per privilegiare i Parlamenti più “ricchi”, che possono agevolmente sopportare i costi di una delegazione più numerosa).

Il secondo difetto del *multilevel parliamentary field* è nel suo mettere sulla scena, come soggetti rilevanti, solo ed esclusivamente i Parlamenti, come si diceva europeo, nazionali e regionali, ignorando però i protagonisti quasi assoluti dei processi decisionali europei, che sono invece i Governi, sia a livello statale, sia a livello di Unione europea (e anche a livello regionale, in taluni casi).

Ebbene, con la nozione del “sistema parlamentare euro-nazionale” si è inteso in qualche modo ovviare alle due criticità appena esposte.

Da un lato, nel momento in cui si sostituisce la nozione di “campo” con quella di “sistema”, si sottolinea come si tratti di interrelazioni strutturate e continue, attraverso procedimenti euro-nazionali: procedimenti strutturati, che in qualche misura assicurano forme di gerarchia o almeno di coordinamento tra le diverse istituzioni, e compositi, in quanto disciplinati in parte da norme dell’Unione europea e in parte da norme di ciascuno Stato membro.

Dall’altro lato, con una soluzione che forse è ancora più innovativa, si includono nel modello anche gli esecutivi, essenzialmente guardando ai loro rapporti con i parlamenti. A questo fine si valorizza quella che è una caratteristica tipica della forma di governo che risulta di gran lunga quella più diffusa nell’Unione europea: non bisogna infatti dimenticare che ben 27 dei 28 Stati membri dell’Unione europea (l’unica eccezione è quella di Cipro) sono caratterizzati da una forma di governo che prevede – pur con tutte le varianti del caso – la sussistenza di un rapporto di fiducia tra almeno un ramo del Parlamento e l’Esecutivo.

Un fenomeno di questo tipo non è neppure sconosciuto a livello di istituzione europee: nonostante il rapporto tra Parlamento europeo e Commissione non possa qualificarsi come perfettamente corrispondente a quello tra una Camera bassa e il suo Governo nelle forme di governo parlamentari, va considerato che, in qualche misura, anche grazie alle novità registrate nella ultima tornata elettorale per il Parlamento europeo, per effetto dei “capilista” o “Spitzenkandidaten”, l’evoluzione sembrerebbe essere nel senso di una qualche “parlamentarizzazione” della forma di governo dell’Unione europea.

Da ciò, la constatazione per la quale una caratteristica in grado di accomunare i diversi regimi politici operanti nel continente europeo potrebbe essere rintracciata proprio nell’esistenza di una forma di governo parlamentare “in senso lato”. Il “sistema parlamentare euro-nazionale” intende appunto evidenziare questo elemento, anche al fine di consentire ai

Parlamenti di rintracciare, e far valere, le responsabilità politiche che altrimenti tendono, in un sistema a più livelli, inevitabilmente a disperdersi.

Utilizzando proprio questa chiave di lettura, vengo ora a trattare il **secondo punto**, nel quale rapidamente accennerò ad alcuni profili dell'*early warning system*, ossia del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà affidato ai Parlamenti nazionali. Per dedicare, poi, in stretta connessione, qualche rapida affermazione, nel terzo passaggio del mio intervento, alla cooperazione interparlamentare.

Confesso infatti, a quest'ultimo riguardo, che non riesco a sottrarmi ad una qualche replica alle provocazioni del Professor Amato circa la mancanza di utilità degli strumenti della cooperazione interparlamentare. Forse sarà perché – sempre per stare sul tema dei lavori scientifici di ciascuno di noi – ho appena finito di correggere le bozze di un libro in uscita il prossimo aprile, co-curato assieme a Cristina Fasone, dal titolo *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, e, se non fossi in grado di giustificare una qualche utilità di tali strumenti, rischierei di aver svolto un lavoro del tutto inutile. E lo stesso dovrebbe forse dirsi per uno dei filoni principali del PRIN che oggi è stato presentato.

Passo allora anzitutto all'*early warning system*, tema su cui oggi si è discusso a lungo e sottolineato come anche su questo argomento le divisioni appena riferite, circa le possibili chiavi di lettura dei Parlamenti nell'Unione europea, abbiano una forte incidenza.

Per esempio si discute – e si è discusso anche nel convegno di oggi – se l'*early warning system* sia uno strumento prevalentemente giuridico, o, politico.

Coloro che sostengono la separazione tra i due livelli istituzionali e a confinare al minimo il “ruolo europeo” dei Parlamenti nazionali tendono naturalmente a configurare questo strumento come un controllo soltanto di natura giuridica. Secondo questo approccio i Parlamenti nazionali sarebbero chiamati ad esercitare un “mestiere” di consulenza giuridica, simile a quello proprio, ad esempio, del *Conseil d'État* francese <sup>9</sup>.

A mio avviso, invece, è piuttosto evidente che questo non è, e non può essere, il “mestiere” dei parlamenti. I parlamenti sono “animali politici”, e sono stati inseriti nel processo decisionale europeo proprio perché sono “animali politici”. Altrimenti non avrebbe senso alcuno averli inseriti, come ci ha ricordato il professor Amato un attimo fa.

Ciò non vuole neppure dire, però, che gli argomenti giuridici siano del tutto estranei ai pareri motivati. I Parlamenti, infatti, proprio perché istituzioni politiche, sono liberi nel fine, in quanto possono “sagomare” diversamente il loro intervento. Quindi non può sorprendere che si riscontri una elevata variabilità – per questo aspetto – sia nel panorama comparato, sia addirittura all'interno del singolo parlamento, dove di volta in volta si può decidere se agire un po' come i giudici oppure se valorizzare pienamente il significato politico del parere che si è chiamati a esprimere. Del resto, è proprio la natura per definizione polivalente del principio di sussidiarietà che rende possibile e forse persino incoraggia questa varietà di interpretazioni.

<sup>9</sup> Cfr. F. Fabbrini-K. Granat, *'Yellow Card, but no Foul': The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, 2013 (1), p. 115 s., spec. p. 124 s. e P. Küver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Abingdon, New York, Oxon, Routledge, 2012, p. 126 s.

Aggiungo, senza poter approfondire, che è stato molto intelligente il collegamento con il “dialogo politico” che la Commissione ha operato, sin dal 2006, prima ancora che il trattato di Lisbona entrasse in vigore, così incentivando i Parlamenti nazionali a non agire solo in chiave negativa rispetto ai progetti di atti europei, ma in chiave collaborativa e propositiva (e anche al di là delle proposte di atti normativi in senso stretto). In questa logica, le prospettive che si sono aperte di recente sulla c.d. *Green card*, su iniziativa della House of Lords, di cui pure si è detto nel corso del convegno, mi paiono di notevole interesse: e non è un caso che la Commissione sta provando a riconfigurare questo istituto come un “dialogo politico rafforzato”.

Tengo invece a sottolineare qui un altro degli aspetti che emergevano molto bene dalle relazioni dell'Unità di Milano del PRIN. Nel senso che, proprio nella suddetta logica del sistema parlamentare euro-nazionale, non è certo l'*early warning system* a poter rappresentare il solo, e nemmeno il principale, rimedio ai problemi della democrazia europea. Il principale rimedio consiste, a mio avviso, nel valorizzare le funzioni di indirizzo e di controllo di cui, seppure in intensità varia, tutti i Parlamenti nazionali dispongono nei confronti dei rispettivi Governi, e che vanno esercitate anche con riguardo alle politiche europee che questi Governi promuovono quando operano nel seno delle istituzioni dell'Unione europea.

Per inciso, segnalo che, per descrivere correttamente i problemi della democrazia europea preferisco usare l'espressione “democratic disconnect”<sup>10</sup>, rispetto a quella, molto più comune, di “deficit democratico”, in quanto ritengo che in Europa la democrazia non manchi di certo. Soprattutto se si confronta il continente europeo con altre aree del mondo, si percepisce come i nostri standard democratici siano comunque collocati molto in alto.

Certo, va riconosciuto che nella democrazia multilivello dell'Unione europea si riscontrano problemi di funzionamento, sia a livello europeo, sia a livello nazionale: in particolare, risultano andare in crisi i tradizionali meccanismi della rappresentanza e, soprattutto, della responsabilità politica. Manca, cioè, quella connessione tra governi, rappresentanti e rappresentati su cui si è fondata la legittimazione, e, ad un tempo, la legittimità delle decisioni assunte dai poteri pubblici nell'ambito degli Stati-nazione

Ma questo è, evidentemente, un discorso un po' diverso, che nel corso del mio intervento odierno non può essere adeguatamente sviluppato. Mi serve soltanto a sottolineare che l'*early warning system*, pur non essendo di per sé uno strumento decisivo, può però giocare un ruolo complementare ma importante, in può essere utile per far vedere a ciascun Parlamento nazionale quello che potremmo chiamare “l'altro lato della medaglia”: ossia, quella parte delle informazioni che rilevano nella formazione degli atti dell'Unione europea che, a volte, il singolo Governo non ha alcun interesse a mostrare al suo Parlamento e alla sua opinione pubblica.

È chiaro, infatti, che se i Parlamenti nazionali ricevono informazioni solo ed esclusivamente dal loro Governo, ben difficilmente essi potranno riuscire non dico ad incidere, ma forse neppure a comprendere fino in fondo una dinamica di cui il Governo controlla tutte le leve, mentre i Parlamenti vedono solo quello che racconta loro il rispettivo Governo.

<sup>10</sup> Coniata da P. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*, Oxford, OUP, 2010.

Ecco allora che, in qualche modo, nell'*Early warning system* è possibile vedere sia uno strumento per l'ottenimento diretto delle informazioni, sia, nei casi limite – quando cioè si accorge che il Governo sta facendo qualcosa che non è proprio in linea con l'indirizzo fornito preventivamente o comunque non in linea con gli orientamenti maggioritari in Parlamento – per permettere ad ogni singola Camera di uno Stato membro di alzare qualche “cartellino”; o, comunque, ove non si raggiunga un elevato consenso, di segnalare la cosa individualmente ma direttamente alle istituzioni dell'Unione europea.

Infatti il risultato maggiore, e più rilevante di ciò – risultato che comunque permette, oggi, a sei anni dall'entrata in vigore del meccanismo, di dare una valutazione positiva sull'*early warning system*<sup>11</sup> – è quello di aver accelerato i processi di europeizzazione dei parlamenti nazionali che erano su questo, meno attenti.

Questo è vero anche per il Parlamento italiano. Si pensi, in particolare, al fatto che il Parlamento italiano qualche strumento di controllo o di indirizzo prima o dopo il Consiglio europeo tende a svolgerlo, con una certa sistematicità. Anzi, a stare alla prassi più recente, le audizioni del Ministro delle Politiche dell'Unione europea presso le Commissioni riunite Affari esteri e Politiche dell'Unione europea sono tendenzialmente sostituite dalle comunicazioni del Presidente del Consiglio presso le Assemblee della Camera o del Senato, a volte seguite dall'approvazione di apposite risoluzioni parlamentari.

### (Giuliano Amato)

Non solo, ma sono i governi nel loro insieme, e, lo stesso singolo governo - e questo lo ho sperimentato sulla mia pelle - essendoci l'*early warning* sono “sollecitati” ad andarli a “sollecitare” prima; perché per un Governo è quanto mai sgradevole che il parlamento si “connetta” direttamente, tagliandolo fuori. Ed è quindi corretto affermare come questo faciliti questo processo.

### (Nicola Lupo)

Ringrazio molto il professor Amato per l'osservazione e colgo allora lo spunto per sottolineare come sia appunto questa la logica in nome della quale tendo – come accennavo in precedenza – a non condividere la sua affermazione secondo cui la cooperazione interparlamentare non avrebbe nessuna utilità. A mio avviso, semmai, ciò che si può sostenere è che la cooperazione interparlamentare, per come fin qui realizzata, rappresenti un'occasione in larga parte sprecata, ma della quale vi sarebbe, nella democrazia europea, specie oggi, assoluto bisogno.

Perché, a mio avviso, si può sostenere questo? Provando a rispondere a questo interrogativo vengo allora al **terzo ed ultimo punto** del mio intervento.

Il problema è che entrambe le tendenze che si riscontrano attualmente all'interno del processo di integrazione europea – l'accentuazione del metodo intergovernativo, da un lato,

<sup>11</sup> Per un recente bilancio cfr. D. Fromage, *Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne. La participation des parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens*, Paris, L'Harmattan, 2015.

e le accresciute asimmetrie tra gli Stati membri, dall'altro – in realtà mettono profondamente in difficoltà il Parlamento europeo. Da solo, perciò, anche se come è noto i suoi poteri si sono accresciuti in misura notevole dall'Atto Unico in poi, il Parlamento europeo “non ce la fa”: non riesce cioè a risolvere i problemi della democrazia europea.

Qualcosa, senza dubbio, come si diceva, possono fare i singoli Parlamenti nazionali, ma ci rendiamo tutti conto che oltre un certo punto non possono andare. Si pensi, per citare un unico esempio, al nodo della responsabilità politica per le scelte compiute dal Consiglio europeo. Anche ponendo che ciascun Parlamento nazionale sia in condizione di indirizzare e di controllare l'azione del proprio Premier, valutandolo, ovviamente, in merito alla capacità di costui di perseguire l'interesse nazionale, resta comunque aperto il problema di quale sia la sede parlamentare per far valere la responsabilità politica europea: per verificare, cioè, se il Consiglio europeo è stato in grado o meno di perseguire l'interesse europeo.

In questa chiave si gioca, inoltre, la grande partita della differenziazione interna del Parlamento europeo: l'ipotesi di distinguere cioè i poteri dei parlamentari europei a seconda dello Stato membro di elezione, in modo da far sì – ad esempio, e con qualche semplificazione – che solo i deputati europei eletti in Stati membri dell'Eurozona siano abilitati ad intervenire sulle politiche che riguardano solo i Paesi che hanno adottato l'euro.

È una questione su cui si dibatte da alcuni anni<sup>12</sup>. A mio avviso, le soluzioni delineate, oltre a contrastare con i trattati, nel momento in cui questi affermano che “Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione” (art. 14, par. 2, TUE), porterebbe a rompere alcuni principi cardine del parlamentarismo, come ad esempio l'idea che il parlamentare è tale indipendentemente da dove è eletto e che le differenziazioni tra i parlamentari discendono solo dalle opzioni compiute in seno al medesimo parlamento.

Si tratta di principi che, tra l'altro, se affrontiamo la questione in un'ottica comparata, subiscono qualche attenuazione proprio in queste stesse settimane.

Si pensi in particolare a quello che sta succedendo nel Regno Unito, con il cosiddetto *English Votes for English Laws* (EVEL). Si tratta del nodo che viene anche evocato come *English Question* o *West Lothian Question*<sup>13</sup>. A partire proprio dal gennaio 2016 le leggi che riguardano solo ed esclusivamente l'Inghilterra (ad eccezione cioè di Scozia, Galles e Irlanda del Nord) seguono un iter peculiare presso la House of Commons, in quanto nel corso della seconda lettura vi è una fase alla quale partecipano i soli parlamentari eletti in Inghilterra.

O si pensi anche – e lo dico questo per i cultori del Diritto parlamentare, ancorché si tratti di una previsione vigente dal 1997 – alla “normetta” inserita all'art. 14, comma 5, del regolamento della Camera dei deputati, sulle componenti politiche presenti all'interno del gruppo misto. Questa disposizione consente anche a tre soli deputati di costituire “di diritto”

<sup>12</sup> Cfr., a favore, G. L. Tosato, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2013, p. 311 s., spec. p. 319 s., e A. Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 517 s. *Contra*, C. Fasone, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 51 s. e E. Griglio-N. Lupo, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014 (<http://sog.luiss.it/it/ricerca/working-papers>).

<sup>13</sup> Su cui cfr. G. Caravale, *Lo Strathclyde Report e il nuovo dibattito sui poteri della Camera dei Lords. Cronache costituzionali dal Regno Unito, settembre-dicembre 2015*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, pp. 7 ss; Id., *The Queen's speech 2015 e le prime difficoltà del governo Cameron*, ivi, n. 2/2015, pp. 5 ss.

una componente politica nel gruppo misto, rappresentativa delle minoranze linguistiche, purché questi parlamentari siano stati eletti in regioni dove queste minoranze sono effettivamente presenti e tutelate.

Tornando all'ipotesi di una differenziazione interna del Parlamento europeo, ribadisco di essere assai perplesso rispetto a prospettive di questo genere, visto che il parlamentarismo si regge sul principio opposto, quello del divieto di mandato imperativo. Ma il tema è affascinante, ed andrebbe approfondito anche con riguardo al nuovo Senato, per come risultante dal disegno di legge costituzionale *in itinere*.

Ad ogni modo, se la situazione è questa, se cioè è difficile, per il Parlamento europeo, differenziarsi al proprio interno, e se, come è evidente, istituire una ulteriore Camera nell'Unione europea in rappresentanza di alcuni Parlamenti nazionali – “Seconda” o “Terza”, si è detto, a seconda di come si qualifichi il Consiglio dei ministri – in quanto essa naturalmente tenderebbe a svolgere una funzione anti-integrazione, le alternative sul tappeto rispetto alla cooperazione interparlamentare restano ben poche.

Aggiungo – e dicendo questo mi pongo in parte in contrapposizione con alcune ipotesi prospettate dall'unità di ricerca milanese del PRIN – che a mio avviso non possiamo neppure seguire l'esempio offerto dal Regno Unito con la *Red Card*, specie se intesa in senso forte: nel senso di attribuire, cioè, un vero e proprio “potere di veto” al singolo Parlamento nazionale o anche a una quota minoritaria dei Parlamenti medesimi. Non bisogna infatti dimenticare come lo stesso “cartellino giallo”, così come il “cartellino arancione” siano stati costruiti sulla base di un criterio secondo la quale, ad esempio, il *Bundestag* tedesco conta la metà del Parlamento maltese o di quello cipriota.

È per questo che, a mio giudizio, non possiamo permetterci il lusso di rinunciare alle utilità che possono derivare dalla cooperazione interparlamentare. Certo, occorre che questa sia, come dire, “presa sul serio”. In particolare, un passaggio importante, in questa direzione, potrebbe essere l'articolazione in commissioni permanenti delle Conferenze interparlamentari che in questi ultimi anni si sono andate moltiplicando.

Per essere più chiari, non basta istituire, come si è fatto fin qui, Conferenze interparlamentari composte da rappresentanti delle omologhe commissioni permanenti, perché queste finiscono inevitabilmente per essere organi pletorici, che non a caso sono obbligati a riunirsi, un paio di volte l'anno ciascuna, nelle aule parlamentari. Queste Conferenze interparlamentari dovranno essere in grado di lavorare anche e soprattutto per commissioni. Del resto, è noto che un Parlamento che lavora solo in Assemblea è, per definizione, un Parlamento debole. Se poi questo Parlamento si riunisce, come si diceva, solo due volte l'anno, deve parlare mediante gli interpreti e, in taluni casi, non si sa neppure di quanti parlamentari sia composto, questo finisce per essere inevitabilmente assai debole.

Se, viceversa, si riuscisse a dare continuità – e grazie alle nuove tecnologie questo non è del tutto impossibile – a gruppi di lavoro o comunque a gruppi più ristretti, e si usassero appieno le potenzialità che la cooperazione parlamentare offre in termini di “geometrie variabili”, ciò potrebbe rappresentare un ausilio forse non decisivo, ma non certo indifferente nell'affrontare il problema della rappresentanza parlamentare nell'Unione europea.

Il caso della Conferenza interparlamentare prevista dall'art. 13 del Fiscal compact è, sotto questo aspetto, emblematico. Basti pensare che si è persino violata la disposizione istitutiva, che prevedeva la partecipazione alla Conferenza delle sole commissioni dei Parlamenti degli Stati firmatari del trattato, estendendo sin dall'inizio la possibilità di partecipare a questa Conferenza a tutti gli Stati membri dell'Unione (inclusi Regno Unito e Repubblica Ceca) e allargandone ulteriormente la composizione, tramite l'apertura ad altri Parlamenti, in qualità di "osservatori" (i Paesi "candidati" e la Norvegia).

Se si andasse, invece, nella direzione che auspicavo – superando qualche resistenza che si riscontra in particolare in seno al Parlamento europeo – e si continuasse ad affidare alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti il ruolo di "coordinatore" degli strumenti della cooperazione interparlamentare, questi strumenti potrebbero produrre risultati più significativi. Sempre, ovviamente, nella logica di completare e agevolare una azione di indirizzo e controllo che comunque va svolta anzitutto all'interno di ciascuno Stato membro, agendo soprattutto sul rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

## Secondo ciclo di interventi

### Augusto Barbera \*

Il generoso intervento di Nicola Lupo mi conferma nel mio pessimismo sul ruolo del Parlamento europeo. Bene i tentativi di costruire una rete di assemblee – una sorta di parlamentarismo multilivello - ma il tema è più di fondo. Lo riprendo rapidamente; l'Europa è ad un bivio: o riesce a darsi una costituzione federale, e dunque un bilancio federale, riprendendo il cammino interrotto dopo i referendum francese e olandese del 2005, allo stesso tempo scansando gli effetti del progettato referendum britannico, oppure è destinata a tornare indietro ad una fragile alleanza di stati sovrani, in una malinconica zona di libero scambio. O riesce ad affermare una propria “sovranità federale” o torneranno le sempre incumbenti sovranità nazionali del vecchio Continente. Ho usato ancora l'antica espressione “sovranità” non solo perché affezionato ad una categoria classica del diritto costituzionale ma perché siamo di fronte alla dislocazione di poteri fra “soggetti” . Non intendo tessere “un elogio della sovranità politica” (come recita un titolo di Biagio De Giovanni), sapendo che anche nelle federazioni non esiste un potere ultimo ma un intreccio di poteri e la condivisione degli stessi.

Lungi da me la nostalgia per le sovranità nazionali, che hanno alimentato le guerre civili europee nel primo e nel secondo conflitto mondiale. Lungi da me la sottovalutazione dei decenni di pace che le istituzioni europee hanno assicurato nel dopoguerra ma bisogna prendere atto che il “vecchio” non c'è più (la sovranità monetaria, fiscale e di bilancio dei singoli stati) e il “nuovo” non c'è ancora (la sovranità politica delle istituzioni europee). Non è “tempo dei Bonaparte”, come concludeva il vecchio Marx, ma è tempo di centri di potere oligarchico o tecnocratico. La delegittimazione della “politica” non lascia spazio né ad un astratto “mercato” né ai “valori” né ai “diritti” ma a nuove criptiche forme di “sovranità”, dalla Banca centrale agli uffici di Bruxelles, alle Corti, interne ed europee, impegnate, per forza di cose – lo dicevo prima – di frammenti di diritti. Lungi da me – mi pare utile sottolinearlo – la tentazione di seguire le politiche “sovraniste” che oggi accomunano , non a caso, i populismi di destra e di sinistra.

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Bologna “*Alma Mater Studiorum*”; Giudice della Corte Costituzionale

## Giuliano Amato \*

**R**iguardo a quanto appena affermato da Augusto [Barbera], debbo dire che, sebbene sulla “politicità” sia con lui assolutamente d'accordo, per quanto riguarda la “sovranità” sono assai meno convinto.

Storicamente la sovranità è difatti il “potere esclusivo su di un territorio” esercitato da un soggetto che, essendone il suo “proprietario”, può legittimamente affermare: *superiorem non recognosco!*<sup>1</sup>

**(Fulco Lanchester)**

Anche se è collegata con lo Stato la “politicità” esiste prima e dopo lo Stato.

**(Giuliano Amato)**

La sovranità è quindi una “invenzione” di alcuni secoli fa, utile a risolvere una serie di questioni dell’epoca, ma che nel tempo si è dimostrata anche fonte di danni inauditi.

Ora – e non perché ricorra in questi giorni il 72° anniversario della pubblicazione della seconda edizione del Manifesto di Ventotene (28 gennaio 1944 - 28 gennaio 2016) – è di tutta evidenza come la esclusività del “potere sovrano” abbia generato tra gli stati una conflittualità senza possibile composizione.

Ebbene, la grande qualità del “governo multilivello” – ed è per questa ragione che l’impegno scientifico del Prof. Lupo va comunque lodato, nonostante in questo persegua la via della cooperazione inter-parlamentare, i cui limiti ho già precedentemente esposto - è riscontrabile proprio nella sua capacità di far “evaporare” la sovranità.

Questa è la cosa che a me piace. Perché dislocando le funzioni a livelli diversi, ed esercitando quindi ciascuno dei diversi livelli il potere corrispondente alla funzione conferitagli, con la ricaduta di tutti sul medesimo territorio, nessuno di essi può accampare l’esclusività ed è più sovrano degli altri; anche se i poteri un tempo espressivi della sovranità ci sono ancora tutti.

Esempio tipico è quello offerto dalla “moneta”, che era l’espressione tipica della sovranità dello Stato. “Dichiarare la guerra e battere moneta”, così iniziava il capitolo sullo Stato nei manuali che io studiavo quando andavo all’Università.

Oggi è forse possibile affermare che Draghi sia sovrano? Anche se, di diritto e di fatto, è lui che “batte moneta” – è la firma del suo nome ad essere riprodotta sopra ogni banconota – ed esercita la politica monetaria, nessuno penserebbe che lo sia.

Non a caso, i più riottosi di fronte alle ragioni dell’integrazione vogliono ritornare alla condizione del “superiorem non recognoscens”. Ciò che anima i politici europei che parlano il linguaggio più crudo è proprio questo, è la voglia di sovranità. Visto che numerosi sono stati stasera i riferimenti al mondo del Cinema, formulo qui la speranza che, come la “Voglia

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Università di Roma “La Sapienza”; Giudice della Corte Costituzionale.

matta” di Tognazzi alle prese con una Catherine Spaak ancora adolescente, anche questa abbia un oggetto che non torna più.

Certo, c’è il problema di avvicinare i cittadini al Parlamento europeo, di farsene sentire rappresentati. Ma è ovvio che il problema è oggi insoluto, perché oggi quel Parlamento i cittadini lo percepiscono come una strana agenzia di regolazione, strana perché ha compiti non diversi dalle altre agenzie, ma è direttamente eletto dagli stessi cittadini. E che senso ha, se, non diversamente da chi fissa standards o delimita frequenze, il Parlamento fa le stesse cose per i cetrioli?

Occorre dunque imporre una narrazione diversa per una istituzione come questa e per farlo occorre darle centralità politica non solo a Bruxelles, ma agli occhi dei cittadini europei. Serve a tal fine che Bruxelles diventi sovrana? No, non serve e dico qui con tutta franchezza che l’errore del federalismo della prima ora è stato di aver pensato lo stesso federalismo sul modello dello Stato nazionale, così com’era stato fatto, del resto, per i primi stati federali, nei quali la sovranità era stata trasposta dagli stati membri al superiore livello comune.

Ma il “governo multilivello” che noi stiamo realizzando e continueremo a realizzare anche secondo le prospettive più integrative non è questo. È e sarà dislocazione crescente di funzioni al livello sopranazionale, in un contesto nel quale nessuno potrà comunque accampare l’esclusività del potere sul territorio europeo.

Come dice Weiler <sup>14</sup>, non serve, e non dovremmo neppure farlo, mettere in gioco una sovranità che nel nostro assemblaggio di diversi va sfumando da sola. Serve far leva sulle competenze che ancora mancano all’Unione. Serve dare al Parlamento di Bruxelles il *Taxing power*, rispetto al quale gli Stati membri si sentono non meno sovrani che rispetto alla moneta.

Pensate quanto maggiore e quanto più politica sarebbe l’attenzione per il Parlamento europeo se potesse aumentare o ridurre le tasse che noi paghiamo. Oppure, e salto a un altro campo, se potesse decidere sulle unioni civili.

Quando esaminavamo le materie sulle quali passare dal voto all’unanimità al voto a maggioranza ricordo ancora la faccia allarmata di Rocco Buttiglione al momento di decidere delle questioni attinenti alla “famiglia”! Ma non c’era in ciò nulla di sorprendente. È ovvio che soprattutto nei tre paesi cattolici dell’Unione – Italia, Irlanda e Polonia – la presa di decisioni in materia familiare in base al criterio del voto a maggioranza sia vista con assoluto disfavore. In gioco ci sono infatti aspetti della nostra vita per i quali ciascuna comunità nazionale si sente rappresentata solo da se stessa.

Ma è qui il punto: il Parlamento europeo conterà agli occhi dei cittadini e acquisterà la politicità che gli serve, quando potrà decidere di questioni cruciali. Potrà non essere, per ora, la famiglia, ma la materia fiscale francamente si presta molto di più in un tempo nel quale persone e capitali hanno acquistato una tale mobilità da rendere in molti casi apparente la “sovranità” fiscale degli Stati e molto più efficace una competenza di dimensione europea. Se il nostro ermafrodita sopravvivrà alla bufera di questi tempi, possiamo sperare di arrivarci.

<sup>14</sup> J. H. H. Weiler, *El principio de tolerancia constitucional: la dimensión espiritual de la integración europea*, versione spagnola di M. Azpitarte Sánchez, in *Derecho constitucional y cultura. Estudios en Homenaje a Peter Häberle*, a cura di F. Balaguer Callejón, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 107-108.

Ho già detto la mia opinione sulle questioni sulle quali il Parlamento europeo incrocia i parlamenti nazionali, ed anche – è vero – le assemblee regionali. Eserciti ciascuno le proprie competenze a casa sua e ci siano incontri frequenti, quando servono e fra coloro che si occupano di ciò per cui serve. Ma nulla più. Dobbiamo armonizzare il funzionamento delle varie “macchine” fra di loro, non inventare una “macchina” nuova.

**(Fulco Lanchester)**

Prima di passare la parola al Professor Lupo, vorrei chiedere che cosa sia per voi il politico, cosa sia la “politicalità”.

Se la politicalità è “allocazione autoritativa dei valori” – definizione di Easton che utilizzo spesso in queste occasioni <sup>15</sup> – questa esisterà prima dello Stato e dopo lo Stato, e, in una comunità politica dovrà sempre e comunque esistere.

Da ciò deriva come la questione a mio giudizio dirimente sia quella per la quale è necessario prima di tutto definire quali debbano essere le “forze” grazie alle quali il Parlamento europeo queste competenze dovrebbe ottenere e – soprattutto – esercitare.

L’essere “nel” politico e “nella politicalità” significa avere alle proprie spalle la capacità di fare eseguire le proprie disposizioni.

**(Giuliano Amato)**

Si parlava prima con la Manetti delle agenzie indipendenti e di come queste compiano scelte tecniche, mentre la politica è un’altra cosa. È esattamente così e la linea di confine fra le due cose veniva spiegata anni fa dai primi lavori sulle agenzie, attribuendo alla politica le decisioni relative alla distribuzione e alla redistribuzione delle risorse, sulla premessa che non esistano criteri tecnici oggettivi per farlo, ma solo scelte valoriali.

Ebbene, non basterebbe allora trasferire alcune politiche sociali al Parlamento europeo per introdurvi così una bella “quota” di politica? Nelle politiche sociali c’è sempre redistribuzione di risorse, con un tasso di politicalità che è difficile leggere nei cetrioli.

<sup>15</sup> D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1979, pp. 177 ss.; si v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, pp. 55 ss.

## Nicola Lupo \*

Nella tavola rotonda sono stati toccati temi di grande importanza e delicatezza, da far rabbrivire chiunque. Mi limiterò quindi a piccolissime notazioni, anche per rispetto di coloro che sono qui da stamani.

Innanzitutto, volevo evidenziare come la critica che il professor Amato muoveva alla persistenza, nei dibattiti sull'Unione europea, del “federalismo della prima ora” mi trovi perfettamente d'accordo. Purtroppo in Italia continua ad essere dominante come chiave di lettura riguardo all'Unione europea quest'idea, la quale, pur avendo nobilissime radici, non corrisponde più all'attuale realtà dell'integrazione europea e finisce quindi per falsarne la percezione, in particolare facendo presumere che sia un fenomeno che metta in crisi gli Stati membri, per così dire “bypassandoli”, e persino, in prospettiva, determinandone il superamento. Esattamente al contrario, l'Unione europea sempre di più si fonda sugli Stati, e sui loro governi. Lungi dal “bypassarli”, perciò, chiede ai sistemi istituzionali degli Stati membri “nuove prestazioni”, ponendoli in concorrenza l'uno con l'altro.

Anche riguardo al tema della sovranità mi dichiaro assolutamente d'accordo con il professor Amato. In proposito, nel mio piccolo di studioso dei parlamenti, mi limito a notare come nella realtà contemporanea ogni volta che si evoca la “sovranità del Parlamento” si compiano tendenzialmente dei guai. A volte lo si fa, ad esempio da parte del Governo, quasi per prendere in giro le Camere, oppure per addossare loro la responsabilità di scelte che in realtà dipendono dallo stesso Governo. Oppure, per restare in tema, basti pensare all'art. 12 TUE, quello che enumera appunto i “potei europei” dei Parlamenti nazionali. Ebbene, se ci fate caso, vi accorgete che nella versione in lingua inglese del trattato non si utilizzi la formula: «*National Parliaments shall contribute*» – normalmente in uso nei precetti normativi formulati in tale lingua, che, diversamente dall'italiano, nel *drafting* legislativo tende a non riconoscere significato imperativo all'indicativo presente – bensì «*National Parliaments contribute*».

La ragione di ciò è immaginabile: essa nasce dai timori che la delegazione inglese deve aver avuto nel momento in cui, attraverso un Trattato, si sarebbero potute attribuire delle nuove “funzioni” – appunto “europee” – al suo Parlamento, mediante un trattato internazionale, così minando, in questo modo, il tradizionale principio della “sovereignty of Parliament”.

In queste piccole vicende trovo conferma del fatto che sia un bene che la sovranità venga oggi “diffusa” e “compartecipata”. Il problema è come evitare che in questo processo di diffusione e di compartecipazione della sovranità non vada dispersa la responsabilità politica, che è un elemento assolutamente indispensabile per il buon funzionamento dei nostri sistemi democratici.

Se difatti volessimo andare a comprendere perché i Governi nazionali sono, un po' controintuitivamente, così desiderosi di condividere la sovranità e i loro poteri con quelli di altri Stati membri non potremmo non constatare che ciò avviene proprio perché in questo modo gli stessi Governi possono in qualche modo diffondere e far svaporare anche la loro

---

\* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive – Università di Roma “*LUISS - Guido Carli*”.

responsabilità politica: nell'Unione europea trovano un modo per esercitare potere, seppur condiviso, senza responsabilità (o quasi).

Provo a dirlo in modo ancora più semplice. I politici, come è noto, sono tutti molto bravi nel gioco dello “scaricabarile” e l'Unione europea rischia di rappresentare un luogo ideale dove praticare questo gioco.

Proprio per questo ritengo che senza i Parlamenti, e senza forme di cooperazione tra i medesimi Parlamenti a livello di Unione europea, sia molto difficile, se non impossibile, inseguire e ricostruire la catena della responsabilità politica, in un sistema decisionale così complesso come quello dell'Unione europea.

## Augusto Barbera \*

**A**lcune riforme incrementalmente potranno essere utili, come quelle cautamente ipotizzate nel documento dei cinque Presidenti, della Commissione, del Consiglio, dell'Eurogruppo, del Parlamento, della Banca centrale europea. Potrà essere d'aiuto anche l'implementazione dell'Unione bancaria o l'avvio di forme di fiscalità accentrata; lo potranno essere ancora di più alcune interessanti proposte che vengono anche dal Ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble e dal Presidente della BCE Mario Draghi che sembrano ipotizzare la istituzione di un Ministro del Tesoro europeo, vale a dire di una autorità politica che sia in grado di promuovere una politica fiscale comune. Ma questo comporta rimettere in discussione la illusione che si potesse raggiungere un obiettivo comune mettendo ai margini la "politica", l'idea che il mercato di per sé avrebbe attivato processi di unificazione. Come dicevo prima, "diritti" e mercati avrebbero dovuto avere una attitudine federalizzante che invece non hanno avuto. I diritti e le politiche economiche non possono essere lasciate nelle mani né della Banca centrale né delle Corti europee.

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Bologna "*Alma Mater Studiorum*"; Giudice della Corte Costituzionale