

Rivista N°: 3/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 08/09/2016

AUTORE: Adriana Ciancio \*

## DEMOCRAZIA E SOVRANAZIONALITÀ: RIPENSARE IL PARLAMENTO EUROPEO \*\*

*Sommario: 1. La democrazia europea nel trattato di Lisbona – 2. I nodi irrisolti della democrazia europea – 3. Un (co-)legislatore ancora dimidiato – 4. Proposte per un Parlamento europeo bicamerale – 5. Quale rappresentanza per l'Eurozona?*

### 1. La democrazia europea nel Trattato di Lisbona.

“La più grande astuzia del maligno è far credere al mondo che non esista”. La citazione della celebre frase di Charles Baudelaire, che certamente nulla ha di giuridico, non sembra, tuttavia, del tutto inopportuna in avvio di considerazioni sul grande tema della democrazia declinata in chiave sovranazionale, ed europea in particolare, per lo meno in relazione alla diffusa osservazione secondo cui con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il problema comunemente riassunto nella formula del “deficit democratico” dell'UE sia ormai da ritenere sostanzialmente superato<sup>1</sup>. Ma poiché i giuristi non possono soffermarsi sull'analisi del decadentismo francese, per quanto affascinante, ma sono piuttosto chiamati a confrontarsi con le norme, occorrerà più appropriatamente condurre la riflessione muovendo anzitutto dalle disposizioni del TUE, nonché del TFUE, nella versione consolidata, appunto, a Lisbona; ciò che pure consentirà di chiarire un'associazione di idee, che a prima vista potrebbe apparire singolare.

Dal punto di vista dell'analisi normativa, allora, la prima disposizione che viene in considerazione è quell'art. 2 del TUE, che enuncia - tra i valori sui quali l'Unione si fonda,

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell'Università di Catania.

\*\*Il testo, arricchito delle note, riproduce la Relazione svolta al Convegno internazionale italo-ibericoamericano di diritto costituzionale “Costituzione economica e democrazia pluralista” (L'Aquila, Chieti-Pescara, Teramo, 4-7 aprile 2016).

<sup>1</sup> La considera argomentazione “trita” B. CARAVITA, “Parlamentarizzare”, *semplificare, razionalizzare i percorsi decisionali europei*, in *federalismi.it*, 2015, n. 14, 3.

costituendone, per così dire, la “piattaforma costituzionale comune”<sup>2</sup> - il rispetto della *rule of law*, ovvero dei principi dello stato di diritto, nonché, ancor prima e ancor più in generale, proprio della democrazia.

Ma la democrazia – notoriamente – è già di per sé concetto ampio e polisenso<sup>3</sup>, cui si aggiunge la difficoltà di conciliare concezioni e tradizioni giuridiche anche molto distanti tra i differenti Stati membri dell’UE, il che, in ultima analisi, finisce per riflettersi su quelle “Disposizioni relative ai principi democratici” di cui si compone il Titolo II della I Parte del TUE, da cui emerge una visione non proprio univoca di essa, come può dedursi dalla lettura degli artt. 9, 10, 11 e 12 TUE<sup>4</sup>.

Ciascuna di tali disposizioni meriterebbe una lettura separata e specifici approfondimenti, che non è possibile condurre in questa sede. Sia sufficiente, pertanto, ricordare che l’art. 9 enuncia il principio dell’eguaglianza democratica dei cittadini<sup>5</sup>; l’art. 11 disciplina istituti di democrazia partecipativa<sup>6</sup>; l’art. 12 regola il concorso dei Parlamenti nazionali al “buon funzionamento dell’Unione”<sup>7</sup>, riconoscendo ai medesimi un ruolo attivo, sia sul versante del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà<sup>8</sup>, che nella partecipazione alla procedura di revisione semplificata dei Trattati<sup>9</sup>, nonché attraverso i meccanismi di cooperazione interparlamentare tra le Assemblee nazionali ed il PE<sup>10</sup>.

---

<sup>2</sup> In questo senso, tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell’Unione europea*, in *Treccani.it*, 2009, il quale individua proprio nell’assetto valoriale dell’UE il carattere più propriamente “costituzionalistico” dell’ordinamento europeo, rispetto ad una natura dell’UE, che ritiene ancora fondamentalmente internazionalistica e, come tale, priva dei tratti di unione politica di stampo federale. Analogamente E. CASTORINA, *I valori fondanti dell’Unione europea*, in ID., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010, 379 ss. Da ultimo sul punto, con ricchezza di ulteriori riferimenti bibliografici, anche A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovverosia circolazione dei modelli teorici e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, 2016, n.11, 25 ss.

<sup>3</sup> Sulle ambivalenze insite nel termine “democrazia” e sulle connesse difficoltà ricostruttive del relativo concetto, dovuto il riferimento a H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, con Introduzione di G. Gavazzi, IV ed., Bologna, 1981, 37 ss.

<sup>4</sup> Così anche F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell’UE*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, 287.

<sup>5</sup> Per approfondimenti cfr. F. DONATI, *Commento all’art. 9*, in *Trattati dell’Unione europea*, a cura di A. Tizzano, II ed., Milano, 2014, 84 ss.

<sup>6</sup> Più ampiamente sulla disposizione F. DONATI, *Commento all’art. 11*, in *Trattati dell’Unione europea*, cit., 98 ss.

<sup>7</sup> Sul tema cfr., almeno, C. FASONE, *I Parlamenti degli stati membri dell’Unione europea nel decision-making comunitario*, in *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro – N. Lupo, Roma, 2009, 159 ss.; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., V, Torino, 2012, 485 ss.; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella – N. Lupo, Torino, 2014, 101 ss., spec. 108 ss.

<sup>8</sup> Sul tema, da ultimo, P. BILANCIA, *L’early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2016, 35 ss.

<sup>9</sup> L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Studi in onore di F. Modugno*, II, Napoli, 2011, 1705 ss.; e B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei trattati*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 183 ss.

<sup>10</sup> Cfr. A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), Rassegna, (22 febbraio) 2012, 1 ss.; e A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 133 ss.

Ma è soprattutto l'art. 10 che viene in considerazione, ove in apertura si enuncia il principio della democrazia rappresentativa, quale fondamento del funzionamento dell'Unione, sicché è questa disposizione che con evidenza assume un ruolo centrale quando si discorre di democrazia in prospettiva europea<sup>11</sup>, per quanto quella rappresentativa risulti innestata dagli altri principi di democrazia partecipativa<sup>12</sup> e di cooperazione interparlamentare<sup>13</sup> prima richiamati. La stessa disposizione, peraltro, introduce il doppio binario di legittimazione democratica su cui l'Unione si basa: quello indiretto, ovvero derivato dalla legittimazione democratica dei Governi rappresentati nel Consiglio e nel Consiglio europeo, i quali, per essere Governi di Paesi democratici, sono politicamente responsabili, sia pur in forme varie (dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini, come si esprime la disposizione<sup>14</sup>), secondo le rispettive forme di governo; e quello diretto, espresso nel Parlamento in cui i cittadini europei sono, appunto, direttamente rappresentati<sup>15</sup>.

Ed invero, com'è noto, l'attenuazione del richiamato "deficit democratico" dell'UE è stata prevalentemente perseguita attraverso il rafforzamento del ruolo del PE<sup>16</sup>, quale unico organo di immediata legittimazione popolare nel complessivo assetto istituzionale dell'Unione. In primo luogo ampliandone (da Maastricht in poi) le attribuzioni legislative, con la progressiva estensione del campo di applicazione della procedura di co-decisione, fino a farne la procedura legislativa ordinaria con la stipulazione di Lisbona (art. 289, par. 1 TFUE), che ha assegnato al PE un compito di sostanziale co-legislatore; nonché con il riconoscimento in capo al medesimo Parlamento di sostanziali funzioni di controllo politico, non soltanto nei confronti della Commissione (elezione del Presidente, potere di censura, svolgimento di interrogazioni), ma anche rispetto ad altre istituzioni, tra cui, persino, nei confronti della BCE, sia pur entro consistenti limiti al fine di preservarne l'indipendenza<sup>17</sup>. Sono stati, inoltre, rafforzati i poteri del Parlamento in materia di formazione ed approvazione del bilancio (artt. 314 TFUE) e di controllo della spesa (art. 315 TFUE). Pertanto a livello europeo,

---

<sup>11</sup> Così, *ex multis*, F. DONATI, *Commento all'art. 10*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 89 ss.

<sup>12</sup> In argomento, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 325 ss.; e, in chiave politologica, U. LIEBERT, *Democratising the EU from below? Citizenship, civil society and the public sphere in making Europe's order*, in *Democratising the EU from below? Citizenship, Civil Society and the Public Sphere*, a cura di U. Liebert-A. Gattig-T. Evas, London, 2013, 1 ss.; nonché, in funzione di chiarificazione terminologica, ID., *Democratising the EU from below? A social-political approach to analyze EU constitutional policy*, in *Nuove strategie*, cit., 397 ss., spec. 399 ss. Sui limiti della democrazia partecipativa in relazione alla tutela dell'interesse generale cfr., però, A. LO GIUDICE, *Democrazia e rappresentanza. Verso un equilibrio illegittimo?*, *ivi*, 67 ss., in particolare 71 ss.

<sup>13</sup> Criticamente sulle odierne esperienze di conferenze interparlamentari, che considera inadeguate, anche con riferimento al sistema introdotto dal cd. *Fiscal Compact*, N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 2014, n.1, 113 ss.

<sup>14</sup> Art. 10, par.2, secondo alinea TUE.

<sup>15</sup> Art. 10, par. 2, primo alinea, ma anche art. 14, par. 2 TUE.

<sup>16</sup> Sulle competenze del Parlamento dopo il Trattato di Lisbona cfr., almeno, C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, 329 ss.

<sup>17</sup> Sul tema, se si vuole, A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *federalismi.it*, 2015, n. 16.

considerando la somma di attribuzioni di cui gode oggi il PE, l'«essenza» della democrazia parrebbe rispettata, almeno accedendo alla ricostruzione che la individua nella circostanza che nell'ordinamento considerato la selezione dei “governanti” avvenga da parte dei governati attraverso il metodo elettivo<sup>18</sup>. Dal che si potrebbe esser tentati di concludere già queste notazioni: “Evviva, il maligno non esiste!”

## 2. I nodi irrisolti della democrazia europea.

Eppure quando dal piano dei principi e disposizioni del diritto europeo primario si scende all'implementazione che essi hanno ricevuto nel diritto derivato e nella prassi applicativa ci si accorge che il male opera, eccome!

Fuori dalla metafora, l'esperienza dimostra che per quanto sotto il profilo strettamente normativo il rafforzamento del Parlamento rispetto ai precedenti Trattati sia innegabile, questa istituzione, per altri versi, resta pur sempre emarginata dai circuiti decisionali europei<sup>19</sup>.

La circostanza ha avuto modo di manifestarsi in misura consistente con il dilagare in Europa della crisi finanziaria<sup>20</sup>, avvenuta peraltro pressoché contestualmente all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione, così da rivelare subito le insufficienze del compromesso raggiunto a Lisbona, unitamente alla debolezza di un sistema di governo dell'eurozona, dove alla cessione da parte degli Stati aderenti alla moneta unica della sovranità monetaria non si è accompagnata l'edificazione di un reale centro di governo europeo della politica economica. Senza potersi in questa sede soffermare su quest'ultimo problema<sup>21</sup>, per quanto qui specificamente rileva è sufficiente sottolineare come la difficile gestione della crisi ha condotto ad un'intensificazione del metodo intergovernativo, nonché alla valorizzazione delle istituzioni tecniche, come, tra gli altri esempi, rivelano l'istituzionalizzazione degli *Eurosummit*<sup>22</sup>, nonché i vari strumenti via via escogitati per concedere sostegno finanziario agli Stati in difficoltà<sup>23</sup>, adottati, peraltro, senza alcun coinvolgimento (reale) del Parlamento europeo. Ancora di recente, sotto il profilo squisitamente fattuale, viene in mente il complesso *management* della crisi greca del luglio 2015, che ha visto protagoniste altre istituzioni, persino prive di

---

<sup>18</sup> Il riferimento è con evidenza all'approccio formale-procedimentale di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 124 ss.

<sup>19</sup> Nel medesimo senso, da ultimo, D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Parlamenti nazionali e Unione europea*, cit., 19 ss.

<sup>20</sup> Sottolinea come la crisi economico-finanziaria abbia frenato l'ascesa cui sembrava destinato il PE con la stipulazione di Lisbona A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, n. 4, 963, al quale il Parlamento appare ancora come “il vertice debole del triangolo istituzionale” europeo.

<sup>21</sup> Per approfondimenti sul tema si rinvia a E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, 311 ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 383 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, n.1, 9 ss.; e, più di recente, U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione europea*, Milano, 2016, 87 ss.

<sup>22</sup> EUCO 52/11 par. 1.7 e TSCG art. 12.

<sup>23</sup> Cfr., *ex multis*, A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, 323 ss.; e E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 63 ss.

legittimazione politica e a debole “*accountability*”, come la Banca centrale, fuorché il Parlamento, rimasto in disparte e silente.

Da altri versanti, la situazione non appare differente considerando, ad esempio, l'ulteriore e generale problema della gestione dei flussi immigratori, che ha condotto, ancora più recentemente, all'adozione di una “Dichiarazione” dell'UE e della Turchia (in originale *EU-Turkey Statement* del 18-03-2016) volta a regolare il respingimento di massa da parte dell'Unione, e della Grecia in particolare, degli immigrati irregolari verso, appunto, la Turchia. Al di là dei profili sostanziali, pure non trascurabili, circa la presunta violazione di norme di diritto internazionale vincolanti per l'Unione, tra cui il principio cd. di *non-refoulement*, sono gli aspetti più strettamente procedurali che qui maggiormente vengono in considerazione, poiché la Dichiarazione, al di là della denominazione, darebbe vita ad un vero e proprio accordo internazionale (in forma atipica), concluso, però, in un contesto puramente intergovernativo a seguito di trattative tra il Primo Ministro turco ed il Consiglio europeo, senza alcun coinvolgimento dei Parlamenti, europeo e/o nazionali. Per tale ragione potrebbe persino considerarsi lesiva dell'art. 218 TFUE ed in particolare delle prerogative del PE e come tale annullabile dalla Corte di giustizia ex art. 263 TFUE<sup>24</sup>.

Ad ogni modo, dinanzi a quello che appare un indubbio rafforzamento del metodo intergovernativo di decisione<sup>25</sup> - ed a dispetto dell'intento di valorizzazione del Parlamento perseguito, come prima ricordato, dal Trattato di Lisbona - dovrebbe comunque soccorrere, in funzione di legittimazione democratica della complessiva azione dell'Unione, il canale che si è prima definito “indiretto”, che passa dalla responsabilità politica dei Governi nazionali, come rappresentati nelle sedi intergovernative europee. Eppure - anche senza aderire a quell'impostazione, che vorrebbe tale forma di responsabilità limitata, nei sistemi costituzionali di riferimento, al perseguimento degli interessi nazionali, e non anche all'adozione delle decisioni di indirizzo europeo<sup>26</sup> - tale forma di legittimazione democratica “derivata” appare, tuttavia, insufficiente rispetto all'Unione europea<sup>27</sup> ed a un fenomeno di *governance* di cui per molti aspetti si lamenta quella persistente caratterizzazione ancora pesantemente “a-politica” sotto il profilo eurounitario, che si porrebbe come intralcio sul cammino dell'integrazione<sup>28</sup> ed

---

<sup>24</sup> Così M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it rivista*, 11-04-2016.

<sup>25</sup> In proposito S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeas Commentary*, n.12 (1 giugno) 2012, 2 ss., segnala l'emersione con la crisi economica di una “Costituzione intergovernativa” dell'Unione europea che avrebbe affiancato e quindi sopravanzato la “Costituzione comunitaria”. Il tema, più di recente, è stato ripreso ed ampliato in ID., *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, 2015, 124 ss., spec. 143 ss.

<sup>26</sup> Cfr. U. DRAETTA, *I principi democratici nel Trattato di Lisbona*, in *SIE*, 2008, 513 ss. In senso contrario A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 6, secondo cui la cd. “«responsabilità europea»” rientrerebbe “nel fascio normale della responsabilità politica dei governi”.

<sup>27</sup> Sull'insufficienza di un sistema di controllo politico sulle istituzioni intergovernative europee affidato per intero ai soli meccanismi di responsabilità politica “interna” dei Governi nazionali anche N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell'UE*, in *Nuove strategie*, cit., 370 ss.

<sup>28</sup> L'affermazione con riferimento allo spazio giuridico europeo trova molteplici conferme, tra cui (sotto altri profili da quelli esaminati nel testo) il ruolo centrale pur sempre mantenuto dalla giurisdizione rispetto alla legi-

il cui superamento richiederebbe, fra l'altro, il rafforzamento dei canali di legittimazione democratica, appunto, "europea" e, cioè, genuinamente sovranazionale<sup>29</sup>.

Del resto, è abbondantemente noto come la diffidenza maturata in questi ultimi anni nei confronti delle decisioni assunte nelle contingenti situazioni di emergenza finanziaria dalle istituzioni intergovernative, poi ripercossesi a cascata negli ordinamenti nazionali fino al punto da determinarne non secondarie revisioni costituzionali<sup>30</sup>, rappresenti attualmente uno dei maggiori fattori che alimenta quel diffuso euroscetticismo, che ha avuto modo, fra l'altro, di manifestarsi in occasione dell'ultima tornata elettorale per il rinnovo dell'Europarlamento<sup>31</sup> e che si sta sempre più consolidando all'interno dei singoli ordinamenti statali, con l'affermazione di forze politiche estremiste, ora conservatrici e nazionaliste, ora di sinistra, come di nuovi movimenti ad ispirazione populista, tutti accomunati dall'avversione al processo di integrazione, come emblematicamente segnala anche il risultato del referendum greco del 5 luglio 2015<sup>32</sup>, che assurge allora a paradigma della diffusa ostilità popolare alle decisioni assunte nelle sedi intergovernative e/o tecnocratiche dell'Unione. Ciò determinerebbe, pertanto, un sostanziale allontanamento dei cittadini dalle istituzioni europee, e persino nazionali allorché assecondano e sostengono l'operato delle prime<sup>33</sup>.

Torna in gioco, pertanto, la necessità di valorizzare il Parlamento, come "luogo geometrico" della rappresentanza politica europea, in quanto immediatamente rappresentativo dei cittadini europei. E, tuttavia, come si è già avuto occasione di mettere in luce in altre occasioni<sup>34</sup>, quando si ragiona di rappresentanza politica e di rapporto rappresentativo con riferimento al Parlamento europeo la tenuta stessa dei concetti soffre per la persistenza di alcuni grossi nodi, tuttora irrisolti.

Tra essi la perdurante mancanza di una procedura elettorale uniforme<sup>35</sup>, a dispetto delle enunciazioni da lungo tempo espresse nei Trattati (da ultimo con la formulazione dell'art. 223, par.1 TUE), ma mai approdate ad un sistema elettorale sostanzialmente unita-

---

slazione nel campo della tutela dei diritti fondamentali, pur dopo la loro "codificazione" nella Carta di Nizza-Strasburgo e l'assunzione da parte di essa di valore giuridicamente vincolante, così A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, n. 1, 96 ss. Nel medesimo senso, volendo, già A. CIANCIO, *A margine dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in *federalismi.it*, 2012, n. 21, 13 ss.

<sup>29</sup> Conformemente, fra gli altri, anche F. DONATI, *Trattato di Lisbona*, cit., 290; e, nella letteratura straniera, C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, traduzione italiana con Presentazione di M. Salvati, Bologna, 2014, 84 ss.

<sup>30</sup> Nella vasta letteratura sul tema, fra gli altri, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 2012, n. 23, 6 ss.

<sup>31</sup> Per il commento ai risultati delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, cfr. i contributi raccolti nel volume A.A. V.V., *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, a cura di B. Caravita, Napoli, 2015, 113 ss.

<sup>32</sup> Per maggiori dettagli in argomento, cfr. G. ARAVANTINO LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *federalismi.it*, 2015, n. 13.

<sup>33</sup> La circostanza è segnalata da A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., 6, per attribuire nuovo significato all'idea di "deficit democratico" quale si va diffondendo tra i popoli d'Europa dopo il dilagare della crisi.

<sup>34</sup> Già sull'argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Nuove strategie*, cit., 14 ss.; e in *Riv. AIC*, 2014, n. 3, 4 ss.

<sup>35</sup> In tal senso gli auspici da lungo tempo formulati, tra gli altri, da G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, n.1, 175 ss.

rio, da applicarsi trasversalmente in tutti i Paesi dell'Unione e nell'ambito di circoscrizioni elettorali transnazionali. Pertanto, finora sono stati utilizzati tanti sistemi elettorali quanti sono gli Stati membri, con il solo obbligo, indotto dall'unica modifica all'Atto elettorale del 1976, datata al 2002, di utilizzare un metodo elettorale di tipo proporzionale, con l'ulteriore possibilità (accolta solo da alcuni Stati membri) di adottare clausole di sbarramento non superiori al 5%. Ciò in attuazione della seconda parte dell'art. 223, par. 1 TUE, che ancora oggi ritiene sufficiente, in alternativa ad una procedura elettorale genuinamente uniforme, l'adozione di principi comuni nelle singole legislazioni elettorali dei diversi Stati membri (art. 223, par.1). La conseguenza è che le elezioni per il Parlamento europeo restano, nei fatti, elezioni sostanzialmente nazionali, con l'unica particolarità della destinazione del voto, rivolto alla formazione di un'istituzione dell'Unione.

La circostanza si accompagna all'altra, circa la perdurante gestione delle campagne elettorali, e più in generale delle elezioni europee, da parte dei partiti politici nazionali, mentre stenta ad affermarsi un autentico sistema di partiti politici europei, che possano assolvere al ruolo ad essi assegnato dai Trattati di contribuire "a formare una coscienza politica europea ed a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione", come da ultimo si esprime proprio l'art. 10, par. 4 TUE, che, pertanto, non a caso lega la previsione sull'esistenza e sui compiti di formazioni politiche sovranazionali al funzionamento della democrazia rappresentativa ed al Parlamento come sede della rappresentanza politica europea<sup>36</sup>. Ne consegue che gli eurodeputati continuano ad essere candidati e sostenuti nelle campagne elettorali dai partiti nazionali<sup>37</sup>.

Da qui la singolarità di elettori che sono cittadini europei, che votano per un'istituzione europea, attraverso, però, l'intermediazione di partiti ancora sostanzialmente nazionali e con procedure elettorali diversificate nei diversi Paesi membri. E ciò a dispetto, oltretutto, della circostanza che gli europarlamentari sono ormai da considerare rappresentanti dei cittadini europei, come dichiarano gli artt. 10, par. 2 e 14, par. 2 TUE, e non più rappresentanti dei "popoli" degli Stati membri della Comunità europea, come si esprimeva in precedenza l'art. 189, par. 1 del TCE.

Tralasciando altre conseguenze - relative alla perdurante "tentazione" per gli europarlamentari, candidati e sostenuti durante le elezioni dai partiti nazionali, di farsi carico dei relativi interessi statali, piuttosto che di quelli generali (dei cittadini) dell'Unione, e nonostante il Parlamento sia l'unica istituzione europea in cui la rappresentanza è organizzata (grazie all'articolazione in gruppi<sup>38</sup>) sulla base di affinità politiche tra i componenti<sup>39</sup>, più che per la

---

<sup>36</sup> Per approfondimenti sul tema è possibile leggere A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum dei Quaderni costituzionali. Rassegna*, 11 settembre 2015.

<sup>37</sup> Come segnala anche M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, 2013, n. 22, 29 ss.

<sup>38</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto sia consentito rinviare a A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Pol. Dir.*, 2007, n.2, 159 ss.

<sup>39</sup> Cfr. da ultimo l'art. 30 del Regolamento generale del PE. Sui criteri di costituzione dei gruppi in seno al Parlamento europeo, già S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, a cura di S. Merlini, I, Torino, 2001, 14 ss.

loro derivazione nazionale<sup>40</sup> - per il profilo che qui maggiormente interessa mette conto rilevare che la rappresentanza del PE, certamente assicurata sul piano “formale” grazie all’espressione diretta del suffragio da parte degli elettori, non sembra sostenuta da una rappresentatività, per così dire, anche “sostanziale”, nella misura in cui i meccanismi di partecipazione popolare al voto e a ciò che esso esprime in termini di legittimazione democratica non sono ancora gestiti da partiti di dimensione europea<sup>41</sup>, ma soltanto nazionale, siccome soltanto nazionali sono, sempre dal punto di vista sostanziale, le elezioni per il PE<sup>42</sup>.

Che tale situazione si risolva in un consistente limite alla reale affermazione della democrazia in Europa è, peraltro, ben presente allo stesso Parlamento, che di recente, facendo uso dell’attribuzione accordatagli dall’art. 223, par. 1 TFUE, ha approvato una Risoluzione<sup>43</sup> volta a modificare nuovamente l’Atto elettorale del 1976 sull’elezione a suffragio diretto dei propri membri, ove dimostra di considerare i due problemi finora accennati strettamente connessi e la loro soluzione congiunta, quindi, funzionale “ad accrescere **la dimensione democratica e sovranazionale** delle elezioni europee e la legittimazione democratica del processo decisionale dell’Unione”, nonché, fra l’altro, “a migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la *governance* dell’Unione” ed a “conferire maggiore legittimità all’attività del Parlamento europeo”<sup>44</sup>.

Non è questa l’occasione per soffermarsi dettagliatamente sui contenuti della proposta<sup>45</sup>, oltretutto considerando che le norme in essa contenute sono ancora in attesa di venir approvate definitivamente dal Consiglio e quindi ratificate dagli Stati membri secondo le proprie procedure interne costituzionalmente previste. Merita, tuttavia, richiamare in questa sede quantomeno il passaggio in cui si considera essenziale procedere nell’armonizzazione della procedura elettorale per il PE, nonché, unitamente, dare ulteriore slancio al processo di affermazione di un sistema partitico di dimensione realmente sovranazionale, aumentando, fra l’altro, la visibilità dei partiti europei ed il loro ruolo in relazione alle elezioni del PE, oltre quanto non abbiano fatto finora le modifiche via via apportate alle norme sul loro finanziamento<sup>46</sup>, attraverso l’introduzione nell’Atto elettorale del 1976 di un art. *2bis* che prevede la

---

<sup>40</sup> Sul peso delle “delegazioni nazionali” all’interno dei gruppi del PE e, di conseguenza, sullo svolgimento dei lavori parlamentari, cfr. F. BINDI – P. D’AMBROSIO, *Il futuro dell’Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell’Unione europea*, Milano, 2005, 184 ss.; e C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo*, cit., 335 ss., ove peraltro si rammenta che l’inclusione nelle diverse delegazioni avviene sulla base dello Stato in cui è avvenuta l’elezione e non di quello di cittadinanza dei deputati.

<sup>41</sup> In generale sul tema V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rass. Parl.*, 2002, n.4, 943 ss.; e G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2008, 609 ss.

<sup>42</sup> Nello stesso senso, già, D. GRIMM, *La forza dell’Unione sta in un’accorta autolimitazione*, in *Nomos*, 2014, n. 2, 2 ss.

<sup>43</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 novembre 2015 sulla Riforma dell’Atto elettorale europeo [2015/2035 INL], in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>44</sup> Lett. B del Considerando della Risoluzione del PE dell’11 novembre, cit. alla nota precedente.

<sup>45</sup> Specificamente sulla Risoluzione, se si vuole, A. CIANCIO, *A New Electoral Procedure to Re-Legitimate the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *federalismi.it*, 2015, n. 23, 7 ss.

<sup>46</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *Il finanziamento pubblico dei partiti europei*, in *Quad. cost.*, 2004, n.2, 418 ss.; G. GRASSO, *op. cit.*, 615 ss.; M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2013, n.1; e, con più specifico riferimento alle ultime modifiche approvate nel 2014, ID., *Il nuovo regolamento sullo sta-*

“creazione di una circoscrizione elettorale comune in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di Presidente della Commissione”.

Pertanto, e volendo sintetizzare: una maggiore armonizzazione fra le legislazioni per l'elezione del PE; la valorizzazione del ruolo e della visibilità dei partiti europei, accanto ed oltre ai partiti nazionali (attraverso, ad esempio, l'affiancamento dei simboli nelle schede elettorali), in modo oltretutto che ciascun elettore sia reso edotto della destinazione “finale” del proprio voto, in ordine alla consistenza dei gruppi politici all'interno del PE, nonché, alla scelta del Presidente della Commissione; e, soprattutto, la creazione di una circoscrizione elettorale transnazionale ove si possano confrontare dinanzi all'intero elettorato europeo gli “*spitzenkandidaten*”<sup>47</sup> dei partiti europei nella prospettiva della Presidenza della Commissione, sono i passaggi ritenuti fondamentali nella Risoluzione per dare carattere realmente “pan-europeo” alle elezioni per il rinnovo del Parlamento e quindi per favorire la dimensione (si potrebbe dire) “sostanzialmente” democratica e sovranazionale delle elezioni europee, che ad oggi risulta, pertanto, carente come, per l'appunto, dimostra di ritenere lo stesso Parlamento.

Eppure è di democrazia europea che si sta discutendo. Ma essa, da quanto detto finora, viene fondamentalmente affidata a canali di legittimazione che sono ancora prevalentemente e sostanzialmente nazionali. E ciò anche tralasciando altri ragionamenti, che pure oggi si potrebbero avviare, sull'effettiva tenuta della *rule of law* persino all'interno di taluni Paesi membri, fra cui, nell'attuale frangente storico-politico-istituzionale, l'Ungheria<sup>48</sup> e la Polonia<sup>49</sup> su tutti.

### 3. Un (Co-)Legislatore ancora dimidiato.

Ma vi è di più!

---

*tuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, *ivi*, 2014, n. 1; ID., *Democrazia, controllo pubblico e trasparenza dei costi della politica*, in *federalismi.it*, 2014, n. 9; G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, *ivi*, n. 6. Sull'argomento, volendo, anche A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *federalismi.it*, 2009, n. 9, ora in ID., *Persona e “Demos”. Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, 2010, 235 ss.; e ID., *Sistema europeo dei partiti*, *cit.*, 12 ss.

<sup>47</sup> Il termine, riferito ai candidati dei principali partiti europei alla carica di Presidente della Commissione già durante la campagna elettorale per il rinnovo dell'Europarlamento del 2014, notoriamente proviene dall'esperienza politico-costituzionale tedesca, dove viene principalmente utilizzato per indicare i candidati al ruolo di Cancelliere, cfr. F. BRETTSCHEIDER, *Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung Kompetenz Parteien. Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden, 2002.

<sup>48</sup> Sulla distanza dell'attuale Costituzione ungherese dai modelli tradizionali dello Stato di diritto cfr. F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013.

<sup>49</sup> È noto che la Commissione europea ha da qualche mese posto sotto osservazione il Governo polacco in ordine alla presunta violazione in quell'ordinamento della *rule of Law*, in vista dell'eventuale applicazione della procedura sanzionatoria prevista dall'art. 7 TUE per il caso di infrazione da parte di uno Stato membro dei valori fondanti dell'UE quali sanciti nell'art. 2 del medesimo Trattato. Più in dettaglio sulla vicenda C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, 2016, n. 12.

Uno dei più comuni argomenti che viene addotto per affermare che “il maligno non esiste”, *recte* che quello del deficit democratico dell’UE è ormai argomento antico, è la considerazione – poc’anzi anticipata - che fa leva sul sostanziale ruolo di co-legislatore ormai assunto dal PE<sup>50</sup>, a seguito dell’estensione pressoché a tutte le materie di competenza dell’Unione della procedura di co-decisione in quanto procedura legislativa “ordinaria”.

E però non può trascurarsi che si tratta di un (co-)legislatore, che non gode di iniziativa legislativa, se non con rare eccezioni, come preannunciato dall’art. 289, par. 4 TFUE. Il che ragionando di democrazia europea - che dovrebbe funzionare, come si diceva ad inizio, fondamentalmente secondo i principi della democrazia “rappresentativa” - dovrebbe apparire quantomeno singolare. A maggior ragione dopo che il Trattato di Lisbona ha riconosciuto – si ricordava ancora - che i membri del Parlamento europeo sono rappresentanti dei cittadini europei (artt. 10, par. 2 e 14, par. 2 TUE) e non più rappresentanti dei “popoli” degli Stati membri della Comunità europea (art. 189, par. 1 TCE). Eppure è una rappresentanza politica che non si esprime attraverso l’esercizio del diritto di iniziativa, quando, per limitarsi all’ordinamento interno più vicino, a Costituzione ad oggi ancora invariata<sup>51</sup>, l’art. 71 del Testo fondamentale della Repubblica italiana attribuisce l’iniziativa legislativa a ciascun parlamentare in relazione (anche) a quanto poco prima sancisce all’art. 67 nel costituire ogni membro del Parlamento rappresentante in proprio e singolarmente considerato dell’intera Nazione<sup>52</sup>. Ma quest’equazione - che al Costituente italiano apparve naturale - tra rappresentanza politica ed iniziativa legislativa generale, quando si discorre di democrazia europea risulta spezzata.

Se poi, passando dalle considerazioni che attengono strettamente al rapporto tra eletti ed elettori, si allarga l’orizzonte e ci si spinge oltre ad osservare il complessivo sistema di *governance* europea, ci si avvede che la circostanza è connessa all’altra, di un Parlamento che è sì reso ormai “co-legislatore”, ma che purtuttavia viene mantenuto al di fuori, già dalle stesse norme dei Trattati, dai circuiti di indirizzo, almeno nella misura in cui di un indirizzo politico europeo si può ragionare. Invero, probabilmente il concetto non può ancora essere assunto nei termini “classici” in cui se ne discute quanto i costituzionalisti utilizzano la categoria tradizionale della “forma di governo”<sup>53</sup>, come indirizzo, cioè, sostanzialmente di “pro-

---

<sup>50</sup> Così, tra gli altri, B. CARAVITA, *Quanta Europa c’è in Europa?*, Torino, 2015, 47 ss.

<sup>51</sup> Nel momento in cui si licenzia per la pubblicazione il testo, è già stata approvata in via definitiva dal Parlamento la legge di revisione recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”, che, tuttavia, non essendosi raggiunta in sede parlamentare la maggioranza dei 2/3, resta ancora esposta all’alea del referendum costituzionale, ai sensi dell’art. 138, II co. Cost.

<sup>52</sup> Sul potere d’iniziativa parlamentare “concepibile quasi in termini di proiezione diretta dello *status* di deputato o senatore”, cfr. R. ORRU, *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, II, 1367 ss.

<sup>53</sup> Esclude che la nozione di forma di governo sia applicabile al di fuori dell’ordinamento statale, e, più specificamente, all’UE, M. LUCIANI, “*Governo (forme di)*”, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2010, 540, nota 15. Più in generale, critico sulla pedissequa trasposizione delle categorie concettuali “classiche” del diritto costituzionale al piano dell’integrazione europea, ritendo errato che esse, elaborate con riferimento all’ordinamento statale, siano utilizzate tali e quali – senza, cioè, gli opportuni adattamenti – nel contesto europeo, A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali*, cit., 12.

gramma”, per la semplice ragione che in Europa non c’è un Governo unitario, tantomeno un Governo “di legislatura”, ma diversi centri di governo, così come non c’è una vera separazione di poteri (ma, semmai, la sovrapposizione tra essi, più che la concorrenza, con sotteso il principio di collaborazione) e, piuttosto, la divaricazione tra funzioni in senso lato di decisione, da un canto (quali quelle che esercitano, ognuno per le proprie attribuzioni, Consiglio, Commissione, Consiglio europeo e lo stesso PE, nonché la BCE nell’ambito più circoscritto dell’eurozona); e funzioni di garanzia e controllo, dall’altro (affidate queste ultime alla CGUE e alla Corte dei conti europea).

E, tuttavia, decisioni sostanzialmente di indirizzo vengono certamente prese, quando di volta in volta si rendono necessarie in relazione “alle variabili necessità di reazione ad eventi «esterni»”<sup>54</sup>. Ma questa competenza non è stata rimessa al Parlamento, bensì al Consiglio europeo, che per di più interviene in maniera sempre meno episodica, laddove l’acuirsi della crisi finanziaria ne ha determinato l’indubbio rafforzamento<sup>55</sup>, di cui danno ampia testimonianza la maggiore frequenza delle riunioni dell’organo, oltre ad una più razionale sistematicità della sua attività, peraltro già avviata con l’introduzione della Presidenza stabile (art. 15, par. 5 TUE)<sup>56</sup>.

È noto, poi, come quelle indicazioni vengano tradotte in proposte concrete dalla Commissione e quindi sottoposte per l’approvazione a Consiglio e PE, giacché “un atto legislativo dell’Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione” (art. 17, par. 2 TUE). In tal modo il Parlamento ne esce ridimensionato persino nella tanto declamata funzione, recentemente conquistata, di “co-legislatore”, finendo sovente per vedere sostanzialmente ridotto il proprio ruolo - se si consente l’espressione volutamente forte - a quello di una sorta di “yes-institution”, chiamata, cioè, ad approvare (o, al limite, a non approvare) determinazioni assunte altrove, e, cioè, ancora in sedi decisionali di carattere intergovernativo o anche tecnico, come tipicamente la Commissione<sup>57</sup>.

Vero è che ultimamente il rapporto tra quest’ultima e il Parlamento sta evolvendo verso forme sempre più assimilabili a quelle del governo parlamentare<sup>58</sup>, in particolare per effetto dell’intervento, ormai determinante, dello stesso Parlamento nella nomina del Presidente

---

<sup>54</sup> Così A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., 4.

<sup>55</sup> Come segnala anche un’acuta dottrina politologica, cfr. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013, n. 9, vol. 46, 1003 ss.; ID., *After the Euro Crisis. A New Paradigm on the Integration of Europe*, 2014, Center for European studies, University of Oslo, *ARENA Working Paper*, 2014 (5 aprile), 8 ss., consultabile anche in <http://www.ttu.ee/public/m/majandusteaduskond/Teadus/Seminarid/Tallinn>; ID., *Which European Union?*, cit., 49 ss.; e P. D. TORTOLA – L. VAI, *What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action*, in *IAI. Documenti*, Settembre 2015, 3 ss.

<sup>56</sup> Cfr. C. CLOSA, *Institutional Innovation in the EU: The “Permanent” Presidency of the European Council*, in *The EU’s Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, a cura di F. Laursen, London, 2012, 119 ss.

<sup>57</sup> Analogamente, attribuiscono al ruolo della tecnocrazia la persistenza del deficit democratico dell’UE R. BIN-P. CARETTI-G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, 2015, 352 ss., i quali al riguardo sottolineano come il PE mantenga tutt’oggi un ruolo più di “norm-taker” che di vero “norm-maker”.

<sup>58</sup> Così, ancora, R. BIN-P. CARETTI-G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 359.

della Commissione<sup>59</sup> (nonché, sia pur con minore influenza, degli altri membri)<sup>60</sup>, oltre alla possibilità che esso ha di provocarne le dimissioni di tutti i componenti con una mozione di censura<sup>61</sup>. Ma, relativamente alla prima, mette conto considerare il peso concreto che, per quanto condizionati dai risultati delle elezioni<sup>62</sup>, tuttora rivestono gli accordi raggiunti tra i Governi dei Paesi membri in seno al Consiglio europeo in ordine alla designazione del Presidente<sup>63</sup>, mentre, per ciò che concerne la seconda - che pure potrebbe divenire strumento fondamentale per orientare l'operato della Commissione in senso conforme all'ideologia politica prevalente in seno al Parlamento - resta la circostanza che di censura, appunto, si tratta, destinata eventualmente a sanzionare "a posteriori" scelte ormai assunte, e non di sfiducia come contrapposta ad una fiducia iniziale, che investa in via preventiva la stessa definizione degli "orientamenti" e delle "priorità politiche generali" dell'Unione, che resta invece attività saldamente riposta in esclusiva nelle mani del Consiglio europeo (art. 15, par. 1 TUE).

E, pertanto, ancora una volta, discorrendo di democrazia sovranazionale ci si ritrova ad affidarne la tenuta a circuiti di legittimazione che sono, invero, nazionali; ossia, nuovamente, ragionando di democraticità delle decisioni di "politica europea", occorre far leva su quel canale di legittimazione indiretta che discende dalla legittimazione democratica dei Governi nazionali nei rispettivi Paesi membri<sup>64</sup>. Allora se è vero, come è vero, che la democrazia sul piano europeo è stata perseguita prevalentemente tramite la parlamentarizzazione

---

<sup>59</sup> Cfr., con ampia ricostruzione dell'evoluzione del diritto dei trattati in materia, C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi.it*, 2014, n.12, spec. 6 ss.; e ID., *L'elezione di Jean-Claude Juncker a presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, cit., 29 ss.

<sup>60</sup> Art. 17.7 TUE: "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.

Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.

Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata".

<sup>61</sup> Art. 17, par. 8: "La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione".

<sup>62</sup> Sulla *querelle* apertasi tra gli Stati membri in ordine all'interpretazione da dare alla locuzione "tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo" cfr. S. BARONCELLI, *Efficienza e deputati indipendenti nel Parlamento europeo*, in *Nuove strategie*, cit., 103 ss.

<sup>63</sup> In tal senso, ritiene che la scelta effettiva del presidente della Commissione avvenga tuttora sostanzialmente attraverso un accordo intergovernativo nell'ambito del Consiglio europeo, riflettendo quello che i Governi dei Paesi membri considerano un accettabile compromesso, E. CALOSSI, *Towards European Electoral and Party systems*, in *IAI Working Papers*, dicembre 2015, 13.

<sup>64</sup> Utilizza in proposito il concetto di "disconnessione democratica" N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, cit., 367.

(cd. “*democratization through parlamentarization*”) altrettanto innegabile si profila la conclusione che la strada verso una compiuta democrazia sul piano europeo, ossia ad un livello genuinamente sovranazionale, non è stata ancora percorsa fino in fondo<sup>65</sup>.

#### 4. Proposte per un Parlamento europeo bicamerale.

Invero, la duplice legittimazione democratica della UE per come è stata sancita nei Trattati (diretta nel Parlamento; indiretta nei Consigli dove siedono i rappresentanti dei Governi dei Paesi membri) è frutto della particolare natura dell’Unione<sup>66</sup>. Una natura oggi più che mai sfuggente, poiché, ancor più che ai suoi albori, l’Unione appare collocata in una sorta di “limbo giuridico”, non essendo assimilabile puramente e semplicemente ad una qualsiasi organizzazione sovranazionale di tipo tradizionale, ma non potendo neanche essere ancora ricondotta in pieno ad un ordinamento genuinamente federale<sup>67</sup>.

In realtà i prodromi dell’Unione politica già ci sono. Infatti, se si estende la riflessione al complesso delle disposizioni di Lisbona, l’UE appare ormai delineata come un primo abbozzo di vera unione politica sufficientemente definita sotto il profilo giuridico e istituzionale<sup>68</sup>: ne sono previste istituzioni comuni e relative attribuzioni, di cui è scandito l’assetto dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), sia pur – si ricordava poc’anzi - secondo uno schema di collaborazione e complementarietà, nella ricerca del reciproco equilibrio, più che di separazione<sup>69</sup>; determinate le competenze nei rapporti con gli Stati membri; individuato un sistema originario di fonti, oltretutto destinate a prevalere su quelle nazionali<sup>70</sup>; definita una Carta delle libertà fondamentali, con un Giudice da ultimo disposto ad assicurarne l’applicazione persino con prevalenza sulle originarie libertà economiche<sup>71</sup>, oltre che chiamato a sovrintendere

---

<sup>65</sup> Più ampiamente sul punto P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea*, cit., 335 ss.

<sup>66</sup> F. DONATI, *Trattato di Lisbona*, cit., 288.

<sup>67</sup> Nello stesso senso già G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell’Unione europea*, cit.

<sup>68</sup> Così già J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in J. H.H. WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 2003, 511 ss.

<sup>69</sup> In proposito, per tutti, L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell’Unione*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, IV ed., Torino, 2014, 259 ss.

<sup>70</sup> Per approfondimenti cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 268 ss.

<sup>71</sup> Di segno contrario le conclusioni espresse da R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Nuove strategie*, cit., 504 ss., secondo cui, a parte limitatissime eccezioni (individuate nei celebri casi *Kadi*, in materia di terrorismo, e *Digital Rights Ireland Ltd.*, in tema di tutela della *privacy*) la CGUE non sarebbe neppure oggi orientata prioritariamente a custodire i diritti degli individui, bensì, come sempre, le originarie libertà economiche. Per una diversa lettura della giurisprudenza europea, che ritiene sin dalle origini precipuamente rivolta alla garanzia dei diritti fondamentali, cfr. D. U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2013, n. 5-6, 1175 ss. *Contra*, sui limiti che incontrava la tutela “europea” dei diritti fondamentali antecedentemente alla redazione della Carta di Nizza/Strasburgo, in ragione della prevalente tutela del mercato assicurata dai Giudici di Lussemburgo, cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, 33 ss. Sul tema, volendo, anche A. CIANCIO, *A margine dell’evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., 1 ss. ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

alle infrazioni al diritto dell'Unione, non solo se provocate dagli Stati membri, ma anche – ciò che maggiormente interessa in questa sede - quando determinate dalle stesse istituzioni comuni<sup>72</sup>. Un Giudice, che, ancora più a monte, esercita quella funzione, potrebbe dirsi, di nomofilachia nell'interpretazione del diritto, attraverso l'istituto del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TUE<sup>73</sup>, essenziale allo stesso processo di integrazione, quantomeno giuridica. E vi è, soprattutto, un patrimonio assiologico comune - individuato attraverso il richiamo operato dal citato art. 2 TUE al rispetto della democrazia, appunto, ma altresì della dignità dell'uomo con i suoi diritti, della libertà, dell'uguaglianza, e, più in generale, dei principi dello Stato di diritto, quali valori condivisi dagli Stati membri, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra i sessi<sup>74</sup> - che dovrebbe fungere per l'operatore giuridico sia da canone ermeneutico e parametro di legittimità di altre disposizioni, europee e nazionali, che, altresì, da monito e criterio di valutazione rispetto alle richieste di ulteriori adesioni all'UE<sup>75</sup>.

In questo senso è da condividere l'affermazione che il "processo di federalizzazione" dell'ordinamento europeo è ormai assai avanzato<sup>76</sup>, ma, tuttavia, ad oggi esso non può dirsi compiuto<sup>77</sup>, laddove l'attuale sistema di *governance* dell'UE lascia intravedere la necessità di spingere il piede sull'acceleratore dell'integrazione politica. Lo richiede, nella zona euro, la difficoltà di governare l'economia senza un reale centro di potere politico economico europeo. Lo impongono, più estesamente con riferimento all'intera Unione e sempre più drammaticamente, le grandi sfide, potremmo dire esterne, dell'immigrazione e del terrorismo internazionale, che rendono altrettanto drammaticamente urgente ben più di un semplice "coordinamento" tra le differenti politiche dei diversi Stati membri.

L'obiettivo della realizzazione di una compiuta unione politica - quantomeno in via preliminare nell'ambito più ristretto dell'Eurozona, che si porrebbe allora da collettore iniziale e successivo volano per ulteriori estensioni dell'auspicata federazione europea<sup>78</sup> - pone, pertanto, un pressante problema di ridefinizione del complessivo assetto istituzionale dell'UE, che fornirebbe l'occasione per l'effettiva implementazione della democrazia europea, attraverso, peraltro, l'ulteriore sottolineatura del ruolo del Parlamento e la sua collocazione in posizione centrale nei rapporti, da un lato, tra esso e le altre istituzioni europee, e, dall'altro, in quelli tra UE e Stati membri, in modo da dare concreta e definitiva attuazione a

---

<sup>72</sup> In generale sul sistema di garanzia giurisdizionale della legalità europea, P. COSTANZO, *Ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell'Unione europea*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 325 ss.

<sup>73</sup> Sull'istituto del rinvio pregiudiziale per questione interpretativa, per tutti, R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudizi nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Nuove strategie*, cit., 431 ss.

<sup>74</sup> Specificamente sul tema, se si vuole, A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione europea. Profili generali*, in *Riv. AIC*, 2016, n.1 e in A.A. V.V., *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, a cura di P. Marsocci, Napoli, 2016, 107 ss.

<sup>75</sup> Analogamente G. DE VERGOTTINI, *op. loc. cit.*

<sup>76</sup> Così B. CARAVITA, *Il "federalizing process" europeo*, in *federalismi.it*, 2014, n. 17; e, più recentemente, ID., *Quanta Europa c'è in Europa?*, cit., *passim*.

<sup>77</sup> Nel medesimo senso, da ultimo, A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali*, cit., 13 ss.

<sup>78</sup> Secondo quanto più ampiamente prospettato in A. CIANCIO, *Con lo sguardo oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, cit., 79 ss., cui sia consentito far rinvio.

quell'aspirazione dell'Unione di costituire una democrazia rappresentativa, enunciata nel più volte richiamato art. 10, par. 1 TUE. Ciò impone di intervenire nella ridefinizione dell'istituzione parlamentare, non solo ripensandone le funzioni per collocarla al cuore delle procedure anche di indirizzo, oltre che di decisione e controllo, affinché sia effettivamente reso l'architrave del sistema di democrazia "sovrana nazionale" della UE, ma altresì rivedendone l'organizzazione, laddove l'ultima si riflette sulle prime, condizionandone lo svolgimento<sup>79</sup>.

Invero, il processo di federazione dovrebbe naturalmente condurre ad una duplicazione della sede della rappresentanza politica europea, come del resto si suggerisce ormai da tempo nella riflessione scientifica. Ed in questa direzione le alternative sono più d'una, ferma restando la necessità di individuare una seconda Camera ove realizzare il confronto e la compensazione tra le istanze dei diversi Stati membri siccome avviene negli ordinamenti di stampo autenticamente federale.

In tale prospettiva, abbastanza diffusa è l'idea che a tale ruolo possa prestarsi l'attuale Consiglio dei ministri, che, soprattutto dopo l'estensione della procedura di co-decisione, andrebbe ormai considerato come una vera e propria Camera Alta, espressiva in maniera paritaria dei singoli Stati membri attraverso i Governi nazionali in essa rappresentati<sup>80</sup>. La tesi, invero, si espone a sensibili obiezioni in quanto difficilmente conciliabile con i principi basilari della tipica organizzazione parlamentare, atteso che le riunioni del Consiglio avvengono a composizione "variabile" per materia, sicché mancherebbe una sede plenaria di discussione e deliberazione<sup>81</sup>, senza poter, inoltre, dimenticare la circostanza che i suoi componenti sarebbero per definizione gravati da mandato imperativo nell'esercizio della funzione legislativa<sup>82</sup>. Inoltre, per quanto maggiormente rileva in questa sede, tale ricostruzione suscita perplessità considerando che, per il modo in cui il Consiglio è composto, essa si presta a dare ulteriore slancio, oltretutto proprio in sede parlamentare, a quel metodo di decisione intergovernativo, che, secondo quanto già detto, non abbisogna di essere ulteriormente rinforzato per dare consistenza alla "democrazia europea", ma semmai attenuato. Né può essere trascurato che, assecondando tale opinione, si finirebbe per perpetuare la singolare

---

<sup>79</sup> Sulla connessione tra modalità di organizzazione ed esercizio dell'attività, sia pur con riferimento al diverso contesto della P.A. alla luce dei principi sanciti nell'art. 97 della Costituzione italiana, già L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*, Milano, 1974, 87 ss.

<sup>80</sup> Cfr., nella dottrina costituzionalistica, G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*; e, in una prospettiva di complessivo riassetto istituzionale della UE sulla falsariga del modello direttoriale svizzero, B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi.it*, 2012, n. 1, 4 ss., il quale ha successivamente ribadito la tesi in ID., *Il federalizing process europeo*, cit., 18 ss.; e, da ultimo, in ID., *Quanta Europa c'è in Europa?*, cit., 117 ss. Cenni nel medesimo senso anche in L. MEZZETTI, *Le istituzioni*, cit., 264. Conformemente nella letteratura politologica, già, G. TSEBELIS – J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, 1997, 49 ss.; e, più di recente, J. LEWIS, *Council of Ministers and European Council*, in *The Oxford Handbook of the European Union*, a cura di E. Jones-A. Menon – S. Weatherill, Oxford, 2012, 321 ss.; e S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe*, cit., 2; e ID., *After the Euro Crisis. A New Paradigm on the Integration of Europe*, cit., 4, che parla senz'altro di un legislativo "bicamerale" composto dall'Europarlamento e dal Consiglio dei ministri.

<sup>81</sup> Considera l'argomento decisivo nel senso di escludere che il Consiglio possa essere riguardato come vera e propria Camera, N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, cit., 371.

<sup>82</sup> Insiste sulla circostanza ancora N. LUPO, *op. ult. cit.*, 378, il quale inoltre rileva lo scarso livello di trasparenza (*rectius*, l'alto tasso di segretezza) che circonda i lavori del Consiglio.

commistione tra funzioni legislative ed esecutive che connota l'esperienza di *governance* europea<sup>83</sup>.

Di contro viene ventilata la preferenza per una seconda Camera che realizzi forme di rappresentanza, sia pur indiretta, dei popoli dell'eurozona, attraverso delegazioni dei diversi Parlamenti nazionali, cui si accompagna correlativamente la proposta di estromettere il Consiglio dalla funzione legislativa, in modo da approdare ad una più genuina separazione dei poteri<sup>84</sup>. Tale ricostruzione - che sosterebbe in maniera più netta l'obiettivo di introdurre nuove e più incisive forme di legittimazione democratica dell'UE attraverso un'ulteriore "parlamentarizzazione" dei suoi processi decisionali - esporrebbe, tuttavia, di converso l'attuale Assemblea, destinata ad operare come Camera bassa, al concreto rischio di un sostanziale svuotamento di ruolo a fronte di un ancora più incisivo rafforzamento dei Parlamenti nazionali<sup>85</sup>, realizzato per il tramite dei rispettivi delegati nell'altro ramo dell'auspicato Parlamento bicamerale. Ciò che, ancora una volta, non sembra risolvere i problemi della democrazia "europea" nel senso di genuinamente sovranazionale<sup>86</sup>.

Residuano altre possibilità, tra cui l'alternativa di elezioni dirette per entrambi i rami del futuro, Parlamento bicamerale, da articolarsi, però, le une nell'ambito di circoscrizioni elettorali di dimensioni transnazionali, sulla base di una procedura elettorale finalmente uniforme per tutti gli Stati<sup>87</sup> e fondative, pertanto, della Camera bassa (corrispondente all'attuale Parlamento) effettivamente rappresentativa dei cittadini dell'intera Unione, chiamati a votare per liste unitarie di candidati o, quantomeno, unitariamente guidate dai medesimi capilista quali candidati dei partiti europei alla carica di presidente della Commissione; e le altre da celebrarsi in circoscrizioni infrastatali e con legislazioni elettorali sostanzialmente nazionali - in modo non dissimile, peraltro, da come si svolgono, sin dal 1979, le consultazioni per il PE<sup>88</sup> - sì da consentire la formazione di una Camera Alta paritariamente rappresentativa degli Stati membri, sul modello del Senato americano.

---

<sup>83</sup> La sottolineatura della progressione in termini di applicazione del principio della divisione dei poteri dovuta all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è in R. BIN-P. CARETTI-G.PITRUZZELLA, *Profili costituzionali*, cit., 136 ss.

<sup>84</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *The role of National Parliaments in the European Union*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2013, ove l'A. rilancia l'idea, formulata da Giscard d'Estaing e Joschka Fisher, di introdurre a fianco del PE una "European Chamber of Parliaments" in sostituzione del Consiglio, in base al convincimento che, nell'ambito di un nuovo impianto federale europeo, quest'ultimo debba venir del tutto estromesso dalla funzione legislativa, che dovrebbe invece restare affidata per intero al Parlamento, da articolarsi in due Camere: l'una, corrispondente all'attuale Assemblea, a diretta legittimazione democratica e rappresentativa degli interessi generali della Federazione; e l'altra, espressiva degli interessi degli Stati membri, formata dai delegati dei diversi Parlamenti nazionali e, pertanto, dotata di legittimazione democratica solo di secondo grado.

<sup>85</sup> Sul rafforzamento della partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo quale mezzo per attenuare il "deficit democratico" dell'UE, cfr., anche, P. MENGOZZI, *Commento all'art. 12*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 109 ss.

<sup>86</sup> Cfr. K. AUER – A. BENZ, *Expanding national parliamentary control: does it enhance European democracy?*, in *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, a cura di B. KOHLER-KOCK – B. RITTMER, Plymouth, 2007, 57 ss.

<sup>87</sup> Secondo i suggerimenti da tempo formulati anche in A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Riv. AIC*, 2014, n.3, e in *Nuove strategie*, cit., 15 ss., cui sia consentito rinviare anche per gli ulteriori richiami bibliografici.

<sup>88</sup> Sul tema cfr. G. CHIARA, *Elezioni del Parlamento europeo e nuovi assetti istituzionali comunitari*, in *Nuove strategie*, cit., 77 ss.

Quest'ultima soluzione, tra l'altro, apparirà tanto più plausibile quanto prima dovesse giungere in porto il tentativo, prima richiamato, di modificare l'Atto elettorale europeo con l'introduzione di una procedura elettorale (almeno maggiormente) uniforme, che aprirebbe la strada ad elezioni finalmente "pan-europee" per l'attuale Assemblea, mentre l'auspicata, futura, seconda Camera ospiterebbe i rappresentanti dei popoli dei diversi Paesi membri, eletti anch'essi direttamente, secondo le diverse leggi elettorali nazionali.

In questo caso, oltretutto, potrebbe forse risolversi più facilmente un altro dei profili maggiormente problematici della democrazia europea, individuato anche dalla giurisprudenza costituzionale tedesca nel principio cd. di "proporzionalità degressiva" applicato per il Parlamento europeo<sup>89</sup>, che contrasta con l'elementare canone di eguaglianza del voto tradizionalmente espresso nella formula "*one man, one vote; one vote, one value*", usualmente utilizzato per le assemblee politiche di qualsiasi ordinamento democratico. Circostanza, tuttavia, ritenuta accettabile dal *Bundesverfassungsgericht* in relazione alla sensibile svalutazione della posizione del PE che esso opera allorché sostanzialmente ne disconosce la funzione di rappresentanza politica generale dei cittadini dell'Unione<sup>90</sup>. Invero, la decisa quanto ovvia riluttanza dei Paesi numericamente meno consistenti ad abbandonare un meccanismo di distribuzione dei seggi tra gli Stati che opera in misura proporzionalmente decrescente alla dimensione demografica di ciascuno di essi verrebbe forse più agevolmente superata ove ai popoli di quegli Stati venisse assicurata paritaria rappresentanza in altra Assemblea ove i parlamentari eletti nei diversi Paesi membri sarebbero portatori e interpreti - e, quindi, sostanzialmente garanti - dei rispettivi interessi statali.

## 5. Quale rappresentanza per l'eurozona?

Per completezza di indagine va poi spesa qualche parola sull'ulteriore questione relativa alla possibilità di prevedere una rappresentanza più specifica dell'eurozona, resa tanto più opportuna (se non necessaria) allorché, come appare auspicabile, l'Unione economica e monetaria trasmigrasse in una compiuta unione politica e fiscale.

Ma anche *rebus sic stantibus* non può non trovare ingresso in una riflessione sulla democrazia europea, riguardata dall'angolo visuale delle problematiche della rappresentanza politica, la considerazione circa l'opportunità di ipotizzare una complessiva (ri)organizzazione del Parlamento, che presti più specifica considerazione agli interessi dei Paesi che adottano la moneta comune, al limite attraverso l'istituzione di un'apposita Commissione. E ciò sulla scorta - mutato ciò che c'è da cambiare - del modello offerto all'interno del Consiglio con le riunioni dell'eurogruppo, pur nella consapevolezza che in quel caso si tratta di riunioni (informali) di ministri, e, cioè, di esponenti dei Governi nazionali, e non di diretti rappresentanti dei cittadini europei, quali sono i parlamentari.

---

<sup>89</sup> Art. 14, par. 2 TUE.

<sup>90</sup> Cfr. BVerfG, 2 BvE 2/08, "*Lissabon Urteil*", del 30 giugno 2009, in particolare § 268 ss., consultabile in lingua originale, nonché in una versione semi-ufficiale in lingua inglese sul sito del Tribunale costituzionale tedesco all'indirizzo [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208).

Indirettamente tale esigenza – che si è tradotta anche nell'idea di costituire una vera e propria Camera rappresentativa solo dei Paesi euro<sup>91</sup> - si desume persino dalle richieste avanzate nel novembre scorso dal Primo Ministro Cameron, e indirizzate al Presidente del Consiglio europeo Tusk, in vista di una sostanziale rinegoziazione delle condizioni di permanenza del Regno Unito nell'UE e conseguente appoggio del Governo inglese alle ragioni del mantenimento dell'adesione all'Unione nel referendum (cd. "Brexit") a tal fine indetto in Gran Bretagna. Invero, tra altre rivendicazioni, il *Premier* britannico aveva inserito quella che le decisioni che interessano la politica monetaria non abbiano a ripercuotersi sul mercato unico, e quindi, a cascata, sugli ordinamenti interni di tutti i Paesi membri, anche se estranei all'eurozona e, correlativamente, che le decisioni che intercettano interessi di tutti gli Stati membri dell'UE siano assunte con il concorso di ciascuno di essi ("*any issues that affect all Member States must be discussed and decided by all Member States*"), pur affermando, altrettanto esplicitamente, di non pretendere di esercitare un diritto di veto su ciò che viene fatto nell'ambito più circoscritto della zona euro ("*nor are we looking for a veto over what is done in the Eurozone*"). E non sembra per il vero casuale che tale preoccupazione venisse avvertita in Gran Bretagna, considerate le problematiche che in quell'ordinamento erano state affrontate con l'avvio della cd. *devolution*, in relazione alla posizione che avrebbero dovuto assumere all'interno del Parlamento di *Westminster* i deputati eletti in Scozia, Galles ed Irlanda del Nord in occasione dell'approvazione delle leggi destinate ad applicarsi soltanto in Inghilterra<sup>92</sup>.

Ad ogni modo, e per tornare più da vicino all'argomento odierno, da quelle rivendicazioni, di converso, pare di poter dedurre implicitamente la sollecitazione ad assicurare che le deliberazioni che toccano gli interessi dell'eurozona vengano assunte soltanto dai rappresentanti eletti nei Paesi che ne fanno parte e sempre che sia possibile poter isolare decisioni che, direttamente o indirettamente, riguardano la moneta comune che non abbiano influenza alcuna sul mercato unico. Al di là di quest'ulteriore dubbio, che sarà compito dell'analisi di politica economica eventualmente risolvere, permane, tuttavia, sotto il profilo teorico, il problema testé accennato, che si innesta, complicandolo, sull'altro - già anticipato - circa l'eventuale duplicazione della sede della rappresentanza politica europea e la struttura che dovrebbe assumere un'eventuale seconda Camera del Parlamento europeo, resa viepiù necessaria ove la conformazione assunta dall'auspicata unione politica europea dovesse assumere i tratti di un ordinamento di tipo autenticamente federale.

---

<sup>91</sup> Nell'imminenza delle elezioni europee del 2014 la proposta è stata sostenuta, fra l'altro, da un folto gruppo di giuristi, economisti e politologi, firmatari del *Manifeste pour une union politique de l'euro*, apparso su "Le Monde" del 16/02/2014.

<sup>92</sup> Nel testo si fa riferimento alla cd. "*West Lothian Question*", cioè al dubbio se i deputati eletti alla *House of Commons* in Scozia, Irlanda del Nord e Galles mantenessero o meno il diritto di voto sulle leggi che riguardano strettamente l'Inghilterra, atteso che i deputati inglesi non sono certamente in grado di votare sulle questioni devolute al Parlamento scozzese, l'Assemblea nordirlandese e quella Gallese, cfr. S. CURRAN, *Scottish referendum: What is the "English Question"?*, in *BBC News*, 19 settembre 2014, in <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29281818>. Nella dottrina italiana più recente, cenni al problema anche in N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 2016, n.4, 10 ss.

Invero la soluzione, già altrove ventilata<sup>93</sup>, di consentire sedute differenziate, con riunioni ristrette ai soli europarlamentari provenienti dai Paesi dell'eurozona quando si tratta di deliberare su materie che concernono esclusivamente quest'ultima, ha suscitato perplessità in relazione ai principi che informano la rappresentanza politica, come rappresentanza di interessi generali, affidata ugualmente a tutti i parlamentari europei, oltre che con riferimento alla presunta violazione del divieto di mandato imperativo<sup>94</sup>.

L'obiezione, tuttavia, non appare insuperabile, già per la considerazione che per i parlamentari eventualmente coinvolti in tali forme di convocazione ristretta non si tratterebbe di farsi carico di interessi particolari all'uno o all'altro Stato, né settoriali, nel senso di riferibili a specifici gruppi di interesse, ma pur sempre di rappresentare interessi generali, sia pur relativamente all'ambito più circoscritto di quella "unione nell'unione", quale va considerata l'eurozona<sup>95</sup>.

Del resto, anche per tale profilo va richiamata la circostanza che i lavori del Parlamento europeo sono sostenuti da un'organizzazione per gruppi<sup>96</sup>, oltretutto a caratterizzazione necessariamente politica, sicché sarebbe prevalentemente il *cleavage* politico ad influenzare la decisione parlamentare, per quanto assunta soltanto dai Parlamentari dei Paesi euro, ma pur sempre guidati da prospettive ideologiche generali, idonee ad aggregare consensi trasversalmente agli interessi dei singoli Paesi.

Invero, l'idea – già autorevolmente prospettata in dottrina<sup>97</sup> – ha trovato di recente sponda anche tra le pieghe del cosiddetto "Protocollo di Francoforte", varato dall'ex europarlamentare Andrew Duff, al fine di realizzare una più forte unione politica nell'ambito della UEM a "Trattato invariato", ossia affiancando al Trattato di Lisbona un Allegato, ove, fra le altre, è inserita una proposta analoga a quella, testé ventilata, di consentire di esercitare il diritto di voto per le deliberazioni che concernono solo l'eurozona agli europarlamentari eletti in essa, considerata nella dimensione federale delineata nello stesso Protocollo. Di contro nessuna limitazione in termini di partecipazione ai dibattiti parlamentari subirebbero gli eurodeputati espressi dai Paesi che non adottano la moneta comune.

Tuttavia le perplessità appena riferite – sulla tenuta degli stessi fondamenti della rappresentanza politica dinanzi all'ipotesi di decisioni assembleari riservate soltanto ai parlamentari eletti nell'eurozona per le deliberazioni che interessano (solo) quest'ultima – potrebbero, forse, più agevolmente superarsi se si asseconducesse l'idea di consentire tali convocazioni limitate all'interno di quella seconda Camera – poc'anzi ipotizzata – paritariamente rap-

---

<sup>93</sup> A tal proposito sia consentito richiamare quanto già osservato in A. CIANCIO, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni?*, in *federalismi.it*, 2014, n.11, 9.

<sup>94</sup> Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, cit., 372, ribadendo quanto già anticipato in ID., *La conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., 114.

<sup>95</sup> "L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro", art.3, par. 4 TUE.

<sup>96</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema è possibile leggere A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 70 ss.

<sup>97</sup> Cfr. 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 – R. Gualtieri, Firenze, 2013, 311 ss.; A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, 963, che sollecita l'enucleazione di un'"Assemblea specifica" nell'ambito del PE per l'assunzione delle "decisioni relative al budget dell'area euro"; e A. PADOA SCHIOPPA, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, 2014, 517 ss.

presentativa dei “popoli” europei ed eletta anch’essa direttamente nei diversi Paesi membri dell’Unione secondo le rispettive e diversificate leggi elettorali, da affiancare all’attuale Assemblea, divenuta (se mai verrà approvata l’auspicata legge elettorale uniforme) sostanzialmente (e non più solo “formalmente”) depositaria della rappresentanza “politica” europea, quale rappresentanza degli interessi generali (dei cittadini) dell’Unione.

Resta ad ogni modo fermo che un’effettiva conformazione in chiave federale dell’Unione richiederebbe in ogni caso di porre mano alla delicata opera di rimodellamento del suo complessivo assetto istituzionale, con la ponderazione di un più equilibrato sistema di pesi e contrappesi tra le diverse istituzioni, che passi anche dalla ridefinizione dell’organizzazione, oltre che nuovamente dalle funzioni, del Parlamento<sup>98</sup>. Ovviamente quelle qui ventilate sono soltanto alcune fra le alternative cui è possibile pensare nel quadro di una più generale prospettiva di ristrutturazione istituzionale dell’UE, e dell’eurozona più in particolare, che tuttavia pare ormai indispensabile per porre rimedio alle falle di un sistema di rappresentanza politica europea, che richiede - come si è cercato finora di argomentare - più di un aggiustamento di tiro al fine di centrare l’obiettivo di dare compiutezza all’idea di democrazia in una dimensione autenticamente sovranazionale. Quasi a dire che, accertata l’esistenza del “male”, diviene conseguenziale procedere alla ricerca dell’acqua santa.

---

<sup>98</sup> Per la proposta di parlamentarizzare anche la nomina del Comitato esecutivo della BCE può leggersi A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell’Unione*, cit., 10 ss.