



Rivista N°: 3/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 12/09/2014

AUTORE: Nicola Lupo*

PARLAMENTO EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI NELLA COSTITUZIONE “COMPOSITA” NELL’UE: LE DIVERSE LETTURE POSSIBILI**

1. Due punti di partenza: la Costituzione “composita” dell’Unione europea e il nodo del “democratic disconnect” – 2. Le difficoltà nell’assicurare un controllo parlamentare nei confronti dell’Esecutivo “frammentato” in un’Unione europea più intergovernativa e più asimmetrica – 3. Quattro diverse letture del ruolo dei Parlamenti nell’Unione europea – 3.1 Il modello della rigida separazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali – 3.2. I Parlamenti nazionali come “terza Camera” (virtuale) dell’Unione europea. – 3.3. Il “multilevel parliamentary (battle)field” – 3.4. Il “sistema parlamentare euro-nazionale” – 4. Le implicazioni “normative” di ciascuna lettura.

1. Due punti di partenza: la Costituzione “composita” dell’Unione europea e il nodo del “democratic disconnect”

Mi sia consentito iniziare questo contributo con un ringraziamento per l’invito, davvero molto gradito. Il titolo del convegno mi pare assolutamente cruciale e il *timing*, subito dopo le elezioni europee, semplicemente perfetto. È un bene che i costituzionalisti italiani si misurino su questi temi, ove le idee in campo sono assai variegate, e lo facciano in questa fase del processo di integrazione europea, per più versi delicata, e anche confrontandosi con gli studiosi di altre discipline e con autorevoli colleghi non italiani.

Ragioni di tempo e di spazio mi obbligano a dare sostanzialmente per scontati, senza poterli argomentare in dettaglio, due punti di partenza della mia analisi, incentrata sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e, più in generale, dei Parlamenti nell’Unione europea.

Il primo punto di partenza, che si evince sin da titolo del contributo, è la convinzione circa l’esistenza di una Costituzione dell’Unione europea e la sua natura “composita”: frutto

* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli Studi LUISS – Guido Carli.

** In corso di pubblicazione nel Volume, a cura di Adriana Ciancio, “Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa”, per i tipi di Aracne, Roma.

cioè di un'autolimitazione di ciascun ordinamento giuridico (quello dell'Unione europea e quello di ciascuno Stato membro) a vantaggio dell'altro, con un riconoscimento reciproco che avviene mediante clausole-valvola contenute nei trattati istitutivi e in ciascuna carta costituzionale, la cui ampiezza è rimessa alla interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi giudici: affidandosi perciò un ruolo chiave alle Corti costituzionali degli Stati membri – ove operanti, si intende – sempre più chiaramente in dialogo con la Corte di giustizia, anche grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale e al suo uso che di recente si è fatto decisamente più intenso e qualificato (anche ad opera di giudici costituzionali tradizionalmente restii a farvi ricorso).

Non mi è ovviamente possibile argomentare adeguatamente un approccio siffatto. Basti qui rilevare che esso si inserisce nell'ambito delle letture "pluralistiche" dell'Unione europea, che si sono diffuse nell'ultimo ventennio, con una notevole varietà di terminologie e di concetti (Avbelj-Komarek, 2012; Martinico, 2013-I; Dani, 2013; Jaklic, 2014). Tra queste, la tesi della Costituzione "composita" spicca perché si propone di evitare di accogliere una visione gerarchica dei rapporti tra ordinamenti – quale è quella inevitabilmente legata al *multi-level constitutionalism* (Pernice, 2002) –, in favore invece di una visione fondata sulla loro relativa eteronomia, consistente appunto nel riconoscimento reciproco. In questa chiave, in particolare, anziché di "supremazia" o "primato" del diritto dell'Unione europea, si preferisce parlare di "precedenza" di tale diritto, evidenziando come quest'ultima non sia acquisita una volta per tutte, ma derivi, di volta in volta, da autolimitazioni previste nelle stesse Costituzioni degli Stati membri, da intendersi quali pietre fondanti della Costituzione europea (Besselink, 2007; cfr. anche Claes, 2006, p. 35 s.).

Il secondo punto di partenza riguarda l'esistenza di seri problemi riconducibili al funzionamento della democrazia nell'Unione europea: o, per meglio dire, nella Costituzione "composita" dell'Unione europea. Per descrivere questi problemi ha avuto molta fortuna la formula del "deficit democratico", che è stata anche intelligentemente cavalcata dal Parlamento europeo al fine di richiedere e di ottenere un progressivo ampliamento dei suoi poteri (Della Cananea, 2003; Ziller, 2013, p. 314 s.). Tuttavia, da un lato i problemi non si sono affatto risolti, e forse nemmeno attenuati più di tanto, con l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo (ormai divenuto uno dei Parlamenti più "potenti" su scala globale: Nugent, 2010, p. 206); e neppure, con ogni probabilità, ponendo in essere, anche al di là della lettera dei trattati – come è accaduto nelle ultime elezioni europee –, una competizione elettorale per il Presidente della Commissione (con riferimento al quale l'art. TUE parla impropriamente di "elezione" da parte del Parlamento europeo: Fabbrini, 2014-II, p. 7; *contra*, Manzella, 2014-II). Dall'altro, si è avvertito che nel continente europeo non vi è tanto una mancanza di democrazia – posto che, anzi, nel panorama globale, l'Europa resta caratterizzata da autentiche e vivaci dinamiche democratiche –, quanto una "disconnessione democratica" (o *democratic disconnect*: Lindseth, 2010, p. 234), tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale. E dunque, nel nostro caso, tra le decisioni anche strategiche prese a Bruxelles e le dinamiche proprie della rappresentanza e della responsabilità politiche, ancora incentrate principalmente nelle arene degli Stati membri. Con effetti negativi sia a livello di Unione europea, accusata di essere tecnocratica e politicamente irre-

sponsabile, sia a livello nazionale, ove trovano evidentemente ampio spazio le tendenze populistiche.

Va anche aggiunto che questi problemi della democrazia europea si sono sensibilmente aggravati all'indomani della crisi economico-finanziaria e delle azioni messe in campo per fronteggiarla. La crisi, con il ricorso a poco popolari misure di risanamento, perlopiù presentate come "chieste dall'Europa", ha probabilmente determinato la fine del "mito" della legittimazione in base all'output dell'Unione europea, spesso invocata a compensazione del peculiare funzionamento delle normali dinamiche democratiche a livello sovranazionale e giustamente considerata come una sorta di *panem et circenses* con cui i governanti di oggi, al pari di quelli dell'antica Roma, si conquistavano il consenso della popolazione (Weiler, 2012): forse mai come ora, davanti a istituzioni dell'Unione europea accusate – a torto o a ragione poco importa – di mettere le mani nelle tasche dei cittadini, e con un livello di crescita economica inferiore a quello di tutti gli altri continenti, si rende necessario che funzionino al meglio i meccanismi della legittimazione in base all'input; e altresì quelli che fanno leva sui procedimenti con cui le decisioni sono prese, recentemente ricondotti ad una terza forma di legittimazione, definita della *throughput legitimacy* (Schmidt, 2012). Da ciò un nuovo accento sull'esigenza di rinforzare la legittimazione democratica dell'Unione europea, sfruttando sino in fondo le risorse proprie della rappresentanza parlamentare, nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali (Habermas, 2012; Nicolaïdis, 2013; Bellamy, 2013; Offe, 2014).

2. Le difficoltà nell'assicurare un controllo parlamentare nei confronti dell'Esecutivo "frammentato" in un'Unione europea più intergovernativa e più asimmetrica

La Costituzione "composita" dell'Unione europea delinea la democrazia europea come una democrazia parlamentare, da intendersi – al di là dei possibili riferimenti all'una o all'altra forma di governo (che sarebbe parlamentare ad avviso di alcuni, a separazione di poteri a parere di altri: nel primo senso, Magnette, 1999; Hix, 2008; Manzella, 2013; nel secondo, Kreppel, 2009, Fabbrini, 2010. Sempre che, beninteso, si possa riferire la nozione di forma di governo all'Unione europea: a favore, sia pure con cautele e adattamenti, Cervati, 2000, Elia, 2003, De Vergottini, 2009 e Illari, 2010; *contra*, Luciani, 2010, p. 540) – nel significato di democrazia rappresentativa.

La democrazia rappresentativa europea si può giovare anche dell'apporto proveniente da altre concezioni della democrazia, come quella partecipativa – anch'essa richiamata nei trattati, sin dall'art. 11 TUE (Bifulco, 2011; Liebert, 2013; Simoncini, 2013) –, e altresì, ove prevista a livello nazionale o territoriale, della stessa democrazia diretta, ma resta essenzialmente una democrazia rappresentativa (Ridola, 2010; Starita, 2011; Pinelli, 2013; Manzella, 2013). Nell'Unione europea, ad ogni modo, quest'ultima forma di democrazia, come ribadisce con chiarezza l'art. 10 TUE, si fonda su un duplice canale di rappresentanza politica: da un lato, quello facente capo al Parlamento europeo; dall'altro, quello che fa leva sulle forme di governo degli Stati membri, e quindi sulla legittimazione popolare e, più spesso, parlamentare dei Governi nazionali (Crum-Fossum, 2009; Olivetti, 2012; Griglio-Lupo, 2012).

Detto per inciso, è proprio questa articolazione del circuito rappresentativo a rendere estremamente delicato e difficile il (buon) funzionamento della democrazia nell'Unione europea: essendo sufficiente uno stallo nelle dinamiche della forma di governo anche in uno solo degli Stati membri per porre potenzialmente in crisi l'intera dinamica democratica, come del resto attestato dai referendum con cui Francia e Paesi Bassi respinsero nel 2005 il trattato costituzionale (che era stato sottoscritto, l'anno prima, dai rispettivi governi, i quali furono perciò "sbugiardati" dai rispettivi elettori); oppure, nel 2011, dai cambiamenti di governo avvenuti in Grecia, Spagna e Italia, "sollecitati", in forma più o meno esplicita, dagli altri partner europei (ad esempio, Craig, 2014, p. 39 s.). Ne discende, tra l'altro, che all'interno dell'Unione europea non ci si può più in alcun modo arroccare dietro il divieto di ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato membro, dato che gli altri Stati membri hanno un interesse diretto a che la forma di governo anche degli altri Stati non vada incontro a problemi così gravi da riverberarsi anche sul buon funzionamento della forma di governo dell'Unione europea, e quindi altresì, a cascata, su quelle degli altri *partner*.

Dunque, perché i circuiti della democrazia rappresentativa funzionino a dovere nell'Unione europea c'è bisogno, in via permanente e fisiologica, del coinvolgimento attivo tanto del Parlamento europeo, quanto dei Parlamenti nazionali. Né l'uno, né gli altri hanno peraltro davanti a loro un compito facile, in considerazione dell'assai peculiare natura del potere esecutivo nell'Unione europea.

Come è stato acutamente rilevato (Magnette, 1999, 28; Curtin, 2014), il potere esecutivo dell'Unione europea è un potere "frammentato". Infatti, non esiste un'unica istituzione, onnicomprensiva e unitaria che possa in alcun modo essere descritta come il "Governo europeo", nel senso in cui questo termine è conosciuto a livello azionale (Curtin, 2014, 6): il "Governo europeo" consiste di istituzioni sovranazionali, come la Commissione e le Agenzie (Trondal, 2010), ma anche di istituzioni composte dai governi degli Stati membri, come il Consiglio europeo e il Consiglio, e altresì – a livello più basso, ma non per questo meno influente – di comitati e gruppi di lavoro, formati perlopiù da funzionari ed esperti nazionali, in genere assai vicini ai gruppi di interesse operanti nel singolo settore.

Lungi dall'indebolirlo, il carattere frammentato del potere esecutivo dell'Unione europea lo rende sfuggente alle tradizionali forme di controllo parlamentare e di responsabilità politica, e perciò, per così dire, "potentissimo". Non è un caso che il tema dell'*accountability* sia avvertito come cruciale e, al tempo stesso, critico nelle democrazie contemporanee e soprattutto con riferimento all'Unione europea (Harlow, 2002; Verhey, 2009; Bovens, Curtin, Hart, 2010; Bamforth, Leyland, 2013).

È noto inoltre come il processo di integrazione europea abbia prodotto un effetto di rafforzamento dei Governi, specie di quelli più deboli come quello italiano, abilitati a "fare sponda" con le istituzioni dell'Unione e chiamati a specchiarsi, nelle sedi europee, con Governi mediamente più stabili e più "attrezzati" (Caretti, 1991; Fabbrini, 2011, p. 45 s.). Così incidendo profondamente sugli equilibri interni alle singole forme di governo, che sono state oggetto di un assai significativo – anche se spesso nascosto, specie negli Stati fondatori – processo di "europeizzazione" (Milward, 1992; Moravscick, 1994; Börzel, 2005). Si è parlato,

a questo proposito, anche di un processo di “deparlamentarizzazione” che si sarebbe realizzato nell’Unione europea (Cygan, 2013, p. 39 s.).

Il ruolo del potere esecutivo dell’Unione europea, evidentemente, si è poi ulteriormente accresciuto nel momento in cui, come è accaduto a seguito della crisi economica, le dinamiche intergovernative hanno acquistato spazi ulteriori, al punto che si è persino rilevato l’affiancamento alla “Costituzione comunitaria” di una “Costituzione intergovernativa” dell’Unione europea (Fabbrini, 2014-I; cfr. anche, in termini più sfumati, Amato, 2014).

L’esempio più evidente della difficoltà di far valere, nell’Unione europea, le tradizionali forme di controllo parlamentare e di responsabilità politica è rappresentato dal Consiglio europeo. Questa istituzione, uscita già non poco potenziata dal trattato di Lisbona e divenuta vera e propria istituzione dell’Unione (per tutti, Adam, 2014), è andata svolgendo, dal 2009 ad oggi, non un semplice ruolo di impulso, fornendo cioè non solo orientamenti e priorità politiche generali, come previsto dall’art. 15 TUE, ma ha esercitato una vera e propria funzione di indirizzo politico, quando non di gestione della crisi economico-finanziaria. Questo mutamento di ruolo, da più parti rilevato, si è altresì tradotto in un incremento del numero delle sue riunioni rispetto alle due per ogni semestre, che sono delineate, seppure come soglia minima, nel TUE (specie, ovviamente, se si includono anche i vertici informali, spesso convocati per fronteggiare alcuni snodi della crisi: CEPS-EGMONT-EGP, 2010, p. 12).

Un ruolo di tale importanza esercitato dal Consiglio europeo richiederebbe un adeguato contrappeso parlamentare, almeno se si vuole restare nell’ambito di una democrazia rappresentativa, che come si è visto essere quella enunciata dai trattati. Eppure, negli anni appena trascorsi è emerso con chiarezza che il Parlamento europeo non è in grado di esercitare un’efficace forma di controllo su un’istituzione rispetto alla quale non ha – evidentemente, al contrario di quel che accade riguardo alla Commissione europea – né poteri di investitura, né poteri di censura o rimozione. Ai sensi dei trattati (art. 15, par. 6, lettera d), l’unico obbligo consiste, per il presidente del Consiglio europeo, nell’inviare una relazione al Parlamento europeo dopo ciascuna riunione. A ciò va aggiunta la partecipazione del Presidente del Parlamento europeo all’avvio delle riunioni del Consiglio europeo, in genere con un discorso introduttivo, volto evidentemente a mettere sul tavolo dei lavori (che presto peraltro si accinge a lasciare) gli orientamenti prevalenti nell’assemblea da lui presieduta (art. 235 TFEU, che peraltro sembra configurare questa partecipazione come un invito meramente eventuale; Costa, 2013; Gianniti, Lupo, 2014).

Poiché il Consiglio europeo è, come è noto, un’istituzione composta dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri, si è osservato che i relativi poteri di controllo dovrebbero fare leva soprattutto, se non esclusivamente, sul secondo circuito rappresentativo su cui si fonda l’Unione europea, ossia quello articolato intorno ai Parlamenti nazionali. E, in effetti, in questi stessi anni molti Parlamenti nazionali hanno intensificato, con modalità e strumenti peraltro assai variegati, la propria azione di indirizzo e controllo, sia alla vigilia, sia all’indomani dei Consigli europei, nei confronti delle linee di politica europea immaginate o tenute dal proprio esecutivo e, soprattutto, dal suo presidente (Wessels, Rozenberg, 2013; Amato, 2014).

Tuttavia, specialmente in occasione di questi procedimenti di indirizzo e di controllo, si è avvertito che un'azione siffatta non è sufficiente a controbilanciare un'istituzione che agisce, con notevole libertà seppure in mancanza di rilevanti poteri formali, inevitabilmente su scala europea e secondo una logica europea (seppure come frutto di una dinamica intergovernativa). Al più, nella migliore delle ipotesi, ciascun Parlamento nazionale può riuscire a controllare come il proprio rappresentante in seno al Consiglio europeo abbia interpretato e tutelato l'interesse nazionale (inteso in senso più o meno ampio, in questa sede poco importa): rimane invece assente un controllo di tale istituzione in una chiave europea, in grado di valutare cioè se e in che modo essa ha garantito l'interesse europeo. È chiaro infatti che il controllo parlamentare, per potersi dire effettivamente tale, dovrebbe svilupparsi in un ambito territoriale corrispondente a quello nel quale la decisione è stata presa.

Anche dalla constatazione di queste difficoltà nello svolgimento del controllo parlamentare, oltre che di quelle che si riscontrano con riferimento al Consiglio – peraltro meno evidenti, perché in questo caso l'azione del Parlamento europeo qualcosa in più riesce a fare, in particolare attraverso la discussione preventiva del programma di ciascun semestre di presidenza e mediante la presentazione di interrogazioni e talvolta anche di risoluzioni (Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, p. 315) –, nasce, probabilmente, la recente decisione di dar vita a nuove forme di cooperazione interparlamentare. I modelli tradizionali di cooperazione interparlamentare nell'ambito dell'Unione europea, pur essendosi sviluppati sensibilmente negli ultimi decenni, non sono infatti riusciti ad andare molto al di là dello scambio di buone prassi e, nel caso migliore, di informazioni tra i diversi parlamentari (Fasone, 2009; Crum, Fossum, 2013; Esposito, 2014). Il nuovo modello delle Conferenze interparlamentari permanenti, adottato prima per la politica estera e di difesa, e poi per la *governance* economica, ispirato almeno in parte al “metodo Convenzione” adottato per l'elaborazione della carta dei diritti fondamentali prima e del trattato costituzionale poi (Amato, 2003; Verola, 2003, Claes, 2006), si presta infatti, almeno in astratto, ad aprire nuove prospettive alla cooperazione interparlamentare, consentendole di dare origine ad un “parlamentarismo multilivello *by committees*” (Manzella, 2012). Peraltro, come si vedrà (*infra*, nel par. 3.3), l'istituzione di queste Conferenze interparlamentari si è rivelata essere fin qui assai faticosa e i primi passi da esse compiuti sono apparsi tutt'altro che incoraggianti.

Si aggiunga infine che la caratterizzazione dell'integrazione europea come un processo in senso sempre più chiaramente “a geometria variabile” rende il problema del controllo parlamentare ancora più pressante e difficile da risolvere.

Le diverse istituzioni in cui si è visto essere articolato il frammentato potere esecutivo dell'Unione europea, infatti, ben possono mutare la loro composizione, o quanto meno le regole di votazione, adattandosi alla geometria europea di volta in volta rilevante. Si pensi al Consiglio europeo, che (limitatamente all'Eurozona) tende ad essere regolarmente affiancato dall'Euro-summit (o “Vertice euro”, ora istituzionalizzato dall'art. 12 del Fiscal Compact, il cui Presidente è nominato contestualmente al Presidente del Consiglio europeo). E, ancora a maggior ragione, al Consiglio, il quale come è noto è un organo già di suo a composizione variabile, con formazioni diverse in base ai diversi settori materiali, e privo di una sede plenaria (ed è in ciò, a mio avviso, il principale ostacolo a qualificarlo come vera e propria Camera,

secondo una tendenza invece largamente diffusa, specie nella letteratura politologica: cfr. *infra*, il par. 3.2): il Consiglio, infatti, può variare la sua composizione anche in base agli Stati membri coinvolti. Con riferimento all'Eurozona, in particolare, ciò avviene con l'Eurogruppo (la formazione, attualmente comprendente i ministri finanziari di 18 Stati membri, corrispondente all'Ecofin). Con riferimento alle cooperazioni rafforzate, è l'art. 330, par. 1, TFUE a differenziare i diritti di voto in seno al Consiglio: "tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto".

Al contrario, nonostante alcune ipotesi si siano affacciate in questo senso (Bertoncini, 2013, p. 3 s. e, in Italia, Ciancio, 2014, p. 9), non sembra possibile adattare l'organizzazione del Parlamento europeo alle asimmetrie dell'Unione europea, a meno che non si intenda, ad un tempo, rinunciare ai principi-cardine della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo (Fasone, 2014, p. 80 s.; Griglio, Lupo, 2014, p. 18 s.), oltre che intraprendere un'opera di revisione dei trattati dagli esiti davvero estremamente incerti e problematici. Una limitazione del diritto di voto su certe questioni soltanto ad alcuni parlamentari europei, a seconda dello Stato membro in cui sono eletti, o l'istituzione di collegi minori del Parlamento europeo dei quali siano componenti solo i parlamentari eletti in alcuni Stati membri finirebbero infatti sia per alterare il funzionamento di una tipica assemblea parlamentare (i cui membri hanno tutti, in astratto e all'atto dell'insediamento del Parlamento, i medesimi poteri, salvo poi distribuirseli al proprio interno, in base a decisioni autonome, prese perlopiù dai rispettivi gruppi di appartenenza), sia per violare il principio – affermato dall'art. 14, par. 2, TUE – secondo cui ogni parlamentare europeo è chiamato a rappresentare i "cittadini dell'Unione", e, quindi, non solo quelli dello Stato membro in cui è stato eletto.

Maggiori possibilità di adattamento alle "geometrie variabili" presentano invero le forme di cooperazione interparlamentare, incluse quelle conferenze interparlamentari di cui si è detto poc'anzi. Ma tali possibilità non sono state fin qui sfruttate. Basti pensare al fatto che la Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria di cui all'art. 13 del Fiscal Compact, sulla base di un'intesa registratasi nell'aprile precedente, in seno alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea include i componenti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, e non solo di quelli firmatari del Fiscal Compact o di quelli dell'Eurozona (Esposito, 2014). Non si è perciò colta, come invece si era ipotizzato, seppur problematicamente, in dottrina (Martinico, 2012), la possibilità di configurare una Conferenza interparlamentare ristretta o comunque "a geometria variabile". Inoltre, non è stato neppure approvato il regolamento interno, né tanto meno definita la composizione di ciascuna delegazione, essendosi invece stabilito che spetterà a ciascun Parlamento determinarne la dimensione: segno evidente della impossibilità di trovare un accordo in proposito, che ben avrebbe potuto essere sagomato – come sostenuto dal Parlamento europeo (Esposito, 2014) – su quello faticosamente raggiunto, pochi mesi prima, per la Conferenza interparlamentare sulla PESC-PSDC (6 membri per ogni Parlamento nazionale, 16 membri per il Parlamento europeo). Ed è evidente che un organo dalla composizione allo stesso tempo necessariamente generalizzata e quantitativamente incer-

ta poco si presta ad assumere qualsivoglia decisione, anche se consistente nell'esercizio, esclusivo o prevalente, di poteri di indirizzo e di controllo (Lupo, 2014-II).

Al fine di superare questo stallo si è, inoltre, riaffacciata di recente, alla vigilia delle elezioni europee del maggio 2014, una proposta da tempo latente nel processo di integrazione europea (per alcuni antefatti: Fox, 2012; Esposito, 2014): ossia, quella volta a creare una nuova Camera, della quale siano componenti solo i rappresentanti di alcuni Stati membri e, in particolare, di quelli aderenti all'Eurozona. Si tratterebbe, a stare alla proposta avanzata a ridosso dell'appuntamento elettorale (Piketty, 2014), di "una camera parlamentare per la zona euro", dai caratteri peraltro abbastanza indefiniti: "Potrà essere un parlamento dell'eurozona, formato da membri del parlamento europeo dei paesi interessati (una sottoformazione del parlamento europeo ridotto ai soli paesi della zona euro), oppure una nuova camera basata sul raggruppamento di una parte dei membri dei parlamenti nazionali (per esempio 30 parlamentari francesi dell'Assemblea Nazionale, 40 parlamentari tedeschi del Bundestag, 30 deputati italiani, e così via, in base alla popolazione di ciascun paese)". Anche se poi si esprime una preferenza per "questa seconda soluzione, la cui idea si ispira alla "camera Europea" proposta da Joschka Fischer nel 2011", ritenendo che sia "impossibile esaurire del tutto i parlamenti nazionali dei loro poteri di stabilire le imposte" e che "è precisamente sulla base di una sovranità parlamentare nazionale che si può forgiare una sovranità parlamentare europea condivisa". Riguardo al tema dell'asimmetria, si specifica che la nuova "camera europea in un primo tempo coinvolgerebbe soltanto i paesi della zona euro che vogliono realmente indirizzarsi verso una maggiore unione politica, fiscale e di budget, ma "dovrebbe essere concepita in modo tale da accogliere tutti i paesi dell'Ue che accetteranno di percorrere insieme questa strada".

Tuttavia, sono abbastanza chiari anche gli svantaggi legati a questa ipotesi, che delinea, comunque la si qualifichi, la creazione di una nuova Camera: la nuova assemblea parlamentare diminuirebbe drasticamente il ruolo del Parlamento europeo, tenderebbe inevitabilmente a frenare gli sviluppi dell'integrazione europea, articolerebbe eccessivamente il quadro istituzionale dell'Unione europea e lo irrigidirebbe, esaltando una distinzione, quella tra Eurozona e Unione europea, che è per definizione mobile e, in prospettiva, destinata forse persino a scomparire.

3. Quattro diverse letture del ruolo dei Parlamenti nell'Unione europea

Anche al fine di valutare le diverse proposte in campo, mi pare necessario anzitutto domandarsi come vada letta la dinamica parlamentare all'interno dell'Unione europea. Essa si presta, infatti, a valutazioni e approcci assai diversi, a seconda di quale sia il modello esplicativo preso in considerazione, in modo più o meno esplicito.

Come vedremo, ferma restando l'esistenza del già ricordato duplice canale rappresentativo nell'Unione europea, si fronteggiano in proposito (almeno) quattro distinti modelli, che possiamo definire come: 1) la rigida separazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali; 2) i Parlamenti nazionali come "terza Camera" (virtuale) dell'Unione europea; 3) il

“multi-level parliamentary (battle)field” (che in italiano può forse essere reso come: “il campo (di battaglia) parlamentare multilivello”); 4) il “sistema parlamentare euro-nazionale”.

Si procederà ora prima ad una descrizione dei quattro modelli, dando sinteticamente conto delle caratteristiche che vengono identificate a supporto di ciascun approccio, accennando anche ai fenomeni della vita istituzionale dell’Unione europea che ciascun modello è in grado di descrivere e inquadrare meglio, e che talvolta ne hanno – in modo esplicito o implicito – ispirato la formulazione. Infine, si proverà a ricavare quale sia l’indicazione, in chiave “normativa” o, se si preferisce, nell’ottica dell’evoluzione del sistema istituzionale dell’Unione europea e della sua Costituzione “composita”, che da ciascun modello si può far discendere.

3.1. Il modello della rigida separazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali

Si tratta del modello in genere preferito dai “federalisti” e che è stato quello a lungo assolutamente dominante nel processo di integrazione europea. L’idea di fondo è che i due canali di rappresentanza politica, di legittimazione democratica e di *accountability* vadano tenuti rigorosamente separati: il Parlamento europeo, da un lato; ciascun Parlamento nazionale, dall’altro (ad esempio, Miccù, 1999, p. 169, il quale parla di “funzioni autonome e non interscambiabili”).

Con qualche semplificazione (che qui prescinde, ad esempio, dalle seconde Camere sganciate dal rapporto fiduciario o emarginate dal processo legislativo), può dirsi che a ciascuno spetta adottare la normazione con riferimento al rispettivo ordinamento: il Parlamento insieme al Consiglio (e alla Commissione); ogni Parlamento nazionale in rapporto con il suo Governo nazionale. Le connessioni, al più, possono aversi su un piano personale: e, come è noto, nella fase iniziale delle Comunità europee i parlamentari europei erano tutti anche parlamentari nazionali. Per il resto, sul piano strettamente istituzionale, esse sono demandate unicamente ai Governi nazionali, i cui componenti svolgono un ruolo “a due facce”, in quanto sono responsabili davanti al rispettivo Parlamento, ma sono, al tempo stesso membri necessari del Consiglio e del Consiglio europeo. Del resto, ciò è pienamente coerente con il principio secondo cui ciascuno Stato membro è rappresentato, nell’ambito dell’Unione europea, esclusivamente dal proprio Governo, che è il responsabile dell’adempimento agli obblighi ivi assunti (principio in qualche modo sottostante a diverse disposizioni contenute nei trattati, a partire dall’art. 4, par. 3, TUE: Klamert, 2014, p. 13 s.).

Come è noto, l’accoglimento di questo modello si è rivelato perlopiù perdente per i Parlamenti nazionali, i quali, pur continuando in genere a rappresentare, almeno su un piano formale, il centro della scena politica all’interno di ciascuno Stato membro, si sono visti relegati in un angolo della dinamica decisionale europea, e persino incapaci, fino all’entrata in vigore del trattato di Lisbona, di ricevere informazioni direttamente dalle istituzioni dell’Unione europea, in quanto i flussi informativi, oltre che decisionali, erano interamente dipendenti dal rispettivo Governo (Maurer, 2001). Ed è evidente che se i flussi informativi dipendono interamente da ciascun Governo, i Parlamenti rischiano di non disporre di un quadro idoneo a comprendere la sua azione in sede europea e ben difficilmente sono in grado di controllarlo e di indirizzarlo. Certo, un quadro unitario non è proponibile, anche perché non

sono poche le variabili che contraddistinguono l'ordinamento di ciascuno Stato membro in proposito: il peso dei parlamenti nazionali nell'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sull'azione europea dei rispettivi governi tende infatti a risentire di una molteplicità di elementi, tra i quali l'abitudine ad un serrato controllo parlamentare sull'azione del Governo; l'ampiezza della coalizione di governo; l'atteggiamento più o meno euro-scettico nell'opinione pubblica nazionale; ma anche la cultura e le tradizioni politico-istituzionali prevalenti in ogni Stato membro (Raunio, 2005, p. 336 s.; per un'accurata rassegna delle diverse interpretazioni cfr. Goetz, Meyer-Sahling, 2008, p. 11 s., cui *adde* Winzen, 2012).

Questo modello è stato a lungo "cavalcato" anche dal Parlamento europeo, che così, come si è accennato, si è potuto legittimamente presentare – in particolare all'indomani della sua prima elezione diretta nel 1979 – come il solo antidoto al deficit democratico: sulla base del presupposto che per aversi più legittimazione democratica nell'Unione europea l'unico rimedio consistesse nell'attribuire sempre maggiori poteri al Parlamento europeo. Tuttavia, se è innegabile che l'incremento dei poteri del Parlamento europeo ha rappresentato e rappresenta tuttora uno dei modi attraverso cui rendere più democratica l'Unione europea, credo che sia emerso con altrettanta chiarezza che questa soluzione non è di per sé sufficiente a risolvere i problemi democratici dell'Unione europea, i quali, come si è visto, non consistono tanto in una mancanza di democrazia, quanto in una sua disconnessione con le democrazie nazionali, e dunque in un cattivo funzionamento della democrazia tanto a livello europeo quanto a livello degli Stati membri.

In genere, a riprova dell'insufficienza del Parlamento europeo si richiama la scarsa e costantemente calante affluenza dei cittadini europei alle relative elezioni. Da questo punto di vista, le elezioni del maggio 2014 si prestano ad una valutazione mista: da un lato, per la prima volta si è interrotto il trend di regolare decrescita dell'affluenza, che ha registrato un lievissimo incremento, su scala europea (dal 43% al 43,1%); dall'altro lato, la percentuale dell'affluenza è rimasta comunque piuttosto bassa, e in alcuni Stati membri si è addirittura collocata al di sotto del 20% degli aventi diritto (dati in <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html>).

Infine, non si può fare a meno di segnalare che non appaiono coerenti rispetto a questo modello i contenuti dei protocolli n. 1 e n. 2 annessi al trattato di Lisbona (su cui Olivetti, 2012; Casalena, Fasone, Lupo, 2013; Morviducci, 2013). Sia l'informazione diretta, sia – soprattutto – la possibilità per i Parlamenti nazionali di attivarsi direttamente presso le istituzioni dell'UE nel caso riscontrino una violazione del principio di sussidiarietà e persino, a certe condizioni, di ostacolare in modo significativo il processo decisionale sono altrettante negazioni del rapporto esclusivo che ciascun Parlamento nazionale dovrebbe avere con il proprio Esecutivo, che non appare più l'unico organo abilitato ad esprimere in sede europea gli interessi dello Stato membro (anche se resta quello che ne rappresenta, di regola, la voce "ufficiale").

Non è probabilmente un caso che i fautori di questo modello si siano espressi in senso piuttosto critico sull'EWM e sulle sue potenzialità, ritenendo che esso rischi di "introdurre nel contesto comunitario un elemento di conflitto 'interno', tra parlamenti ed esecutivi nazionali, che probabilmente sarebbe stato più saggio confinare nella *sedes propria*, quella nazio-

nale” (così Mastroianni, 2010; cfr. anche Kiiver, 2006; Caretti, 2011; De Wilde, 2012). E non è neppure casuale che, una volta che il controllo sulla sussidiarietà è stato attivato, i fautori di questo modello abbiano optato per interpretazioni assai riduttive del ruolo dei Parlamenti nazionali in questa procedura, giungendo persino ad qualificarli come una sorta di giudici del rispetto di tale principio, ai quali sarebbe vietata ogni forma di valutazione politica, circa il merito delle proposte in esame (Fabbrini-Granat, 2013, p. 124 s.); o ad assimilarli ad organi consultivi, simili al Consiglio di Stato francese, chiamati ad esprimere un parere tecnico-giuridico sulla conformità di ciascun progetto di atto al principio di sussidiarietà (Kiiver, 2012, p. 126 s.). Quasi non si trattasse di organi, per definizioni, politici, e lo scopo del loro inserimento nel processo decisionale europeo non fosse proprio quello di portare un po' di *politics* nelle *policies* europee (Schmidt, 2006; Cartabia, 2007; Barrett, 2012; Lupo, 2014-I, p. 127 s.; Goldoni, 2014, p. 100 s.).

3.2. I Parlamenti nazionali come “terza Camera” (virtuale) dell’Unione europea

Una lettura del ruolo dei Parlamenti nell’Unione europea alternativa, se non diametralmente opposta a quella appena ricordata, fa appunto leva soprattutto sulla procedura, recentemente introdotta dal protocollo n. 2 annesso al trattato di Lisbona, del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (o dell’*early warning mechanism*). Le caratteristiche di questa procedura, che assegna conseguenze giuridiche di un certo rilievo al parere motivato espresso da un certo numero di Camere degli Stati membri, vengono utilizzate al fine di sostenere che i Parlamenti nazionali sono in condizione di agire, tutti assieme, come una “terza Camera”, peraltro soltanto virtuale, dell’Unione europea (Cooper, 2006, 2012, 2013).

Prima di ricostruire con un minimo di attenzione in più questa lettura, credo sia opportuno chiarire che chi la propone dà evidentemente per scontato, nel parlare di “terza Camera” dell’Unione europea, un elemento che, almeno a mio avviso, sembrerebbe essere tutt’altro che pacifico: ossia, che già vi siano altre due Camere nell’Unione europea, in quanto accanto al Parlamento europeo tale potrebbe qualificarsi anche il Consiglio. Invero, su questo elemento sembra esservi un consenso anche piuttosto vasto soprattutto nella letteratura politologica (Tsebelis, Money, 1997, p. 49 s.; Hix, Høyland, 2011, p. 68 s.; Lewis, 2012), con echi, anche autorevoli, nella dottrina costituzionalistica (Miccù, 1999; De Vergottini, 2009). In effetti, specie dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona, la tesi del Consiglio come “seconda Camera” dell’UE può fare leva sull’ormai netta distinzione rispetto al Consiglio europeo e sul dettato dei trattati. In particolare, secondo i trattati, il Parlamento europeo, congiuntamente con il Consiglio (art. 14, par. 1, TUE) e, reciprocamente, il Consiglio, congiuntamente con il Parlamento europeo (art. 16, par. 1, TUE: trattasi forse di formulazione più corretta, stante il carattere non generalizzato della procedura legislativa ordinaria), esercitano la funzione legislativa (oltre alla funzione di bilancio). Nella medesima direzione spingono anche altre disposizioni dei trattati, come quelle che prevedono il comitato di conciliazione (art. 189, parr. 10-14, TFUE, che richiamano quelle esistenti in molti sistemi bicamerali) e quella, introdotta con il trattato di Lisbona, che prevede la pubblicità dei lavori del Consiglio quando questi “delibera e vota su un progetto di atto legislativo” (art. 16, par. 8, TUE,

secondo cui “A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell’Unione e alle attività non legislative”).

Tuttavia, una tale qualificazione del Consiglio come “Camera” appare per più versi problematica, non tanto sul piano funzionale – riguardo al quale va comunque rilevato che tale istituzione resta titolare di numerose e importanti competenze, di natura sicuramente non legislativa (ad esempio, Adam, 2014) –, quanto sul piano strutturale. In senso contrario spingono, infatti, una serie di elementi relativi al fatto che si tratterebbe di una Camera priva di un suo *plenum*, i cui membri hanno un chiaro vincolo di mandato, all’interno della quale la componente “tecnica” gioca un peso assai elevato e caratterizzata, nonostante i recenti passi in avanti, da un livello di trasparenza decisamente insoddisfacente (per dirla con un autorevole studioso inglese, si tratterebbe dell’assemblea legislativa caratterizzata da un maggior livello di segretezza tra tutte quelle collocate a ovest di Pechino: Hix, 2008, ripreso anche da Lindseth, 2010).

Ad ogni modo, senza soffermarsi oltre su una questione che meriterebbe un approfondimento specifico – anche perché l’espressione “Camera” è dal significato tutt’altro che univoco, e le diverse espressioni presenti nelle varie lingue non aiutano di certo (cfr., ad esempio, Mastias, Grangè, 1987, p. 34 s.) – e tornando alla tesi dei Parlamenti nazionali come (seconda o terza, qui poco importa) Camera virtuale dell’Unione europea, si può sottolineare come l’autore che la ha elaborata abbia, già a commento delle previsioni sull’*early warning mechanism* contenute nel protocollo n. 2 allegato al trattato costituzionale, osservato come, al fine di alleviare il deficit democratico (inteso come “insufficiency of parliamentary and public scrutiny of the EU legislative process”), invece di dare origine ad una nuova istituzione con il coinvolgimento dei parlamenti nazionali quali guardiani del principio di sussidiarietà si sia formata una sorta di terza Camera virtuale (“virtual third Chamber”) per l’esame, seppure con poteri consultivi e con un mandato piuttosto stretto, della normazione dell’Unione europea (Cooper, 2006).

Tale lettura fa leva anche sui lavori preparatori del trattato costituzionale, ricordando come, in seno alla Convenzione e in particolare al gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, che si pose il problema di assicurare un più effettivo controllo sul rispetto di tale principio, furono prese in esame e scartate una serie di soluzioni alternative a quella dell’*early warning mechanism*: non solo quelle che miravano a introdurre meccanismi di tipo tecnocratico o giurisdizionale (quali la creazione di un nuovo organo *ad hoc*, o di un “signor sussidiarietà”, o di una sezione specializzata della Corte di giustizia), le quali furono scartate perché si ritenne che la sussidiarietà sia un principio essenzialmente di natura politica; ma anche quelle, prospettate dallo stesso presidente della Convenzione Giscard d’Estaing, le quali erano volte a creare un “Congresso dei popoli europei”, composto da membri del Parlamento europeo e da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, che pure furono respinte perché avrebbero complicato eccessivamente la struttura politica e istituzionale dell’Unione europea.

La tesi della terza Camera – evidentemente di natura “virtuale”, visto che il rapporto tra i diversi parlamenti nazionali è a distanza e per corrispondenza, anziché faccia a faccia, non dando il alcun modo luogo a una deliberazione parlamentare in senso classico – è stata poi ripresa e precisata con riferimento al trattato di Lisbona e poi anche alla luce delle prime

applicazioni dell'*early warning mechanism* (Cooper, 2012 e 2013-I). Chiarendosi, in particolare, che non si tratta solo di uno strumento euristico: ancorché non sia basato in un unico luogo fisico, saremmo comunque davanti a una "real (functioning) parliamentary chamber at the EU-level". Certo, i Parlamenti nazionali non formano ancora un soggetto collettivo ("collective") in senso sociologico, con un senso di identità e uno scopo comuni, ma il Trattato di Lisbona li considera come un soggetto collettivo in senso giuridico e procedurale, dotato di precise regole di votazione, e in grado di agire collettivamente, anche grazie al coordinamento assicurato dalla COSAC e dell'IPEX (su cui cfr., pur da un punto di vista non coincidente, Esposito, 2014, p. 169 s.). Si darebbe così origine ad un scambio deliberativo che è sia orizzontale (tra Parlamenti nazionali), sia verticale (con le istituzioni dell'Unione europea), il quale si realizza sul rispetto del principio di sussidiarietà ma non solo su questo.

Si è evidenziato, tra l'altro, che in tale procedura i Parlamenti nazionali non sono unicamente un canale rappresentativo che lega i cittadini all'Unione europea, così come lo sono, ad esempio, le organizzazioni della società civile, ma si vengono a delineare un organo rappresentativo – seppure soltanto virtuale – a livello di Unione europea, assieme al Parlamento europeo e al Consiglio. Sottolineandosi che mentre l'art. 10 TUE sembra implicare un sistema bicamerale, fondato sul Parlamento europeo e sul Consiglio, il protocollo n. 2 delinea un sistema "tricamerale" di democrazia rappresentativa nell'Unione europea.

L'autore di questa formula si dichiara peraltro consapevole che, anche alla luce dell'esperienza applicativa e come altri autori hanno evidenziato (Olivetti, 2012; Lupo, 2014), i Parlamenti nazionali possono agire, anche e anzitutto nell'EWM, non solo come un soggetto collettivo, ma anche a titolo individuale. Sottolinea però come, contrariamente a ciò che alcuni avevano ipotizzato all'indomani dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la soglia del cartellino giallo sia stata raggiunta (come si vedrà *infra*, nel par. 4) in un paio di occasioni: nella prima delle quali ha condotto al ritiro della proposta, il regolamento c.d. "Monti 2", sul diritto di sciopero, da parte della Commissione; mentre nel secondo, sul regolamento che propone di istituire la procura europea, l'iter è andato avanti e si sono avviate le procedure per una cooperazione rafforzata.

Se ciò è innegabile, e porta a considerare seriamente lo strumento del controllo di sussidiarietà e la sua influenza sul processo decisionale dell'UE, va però anche tenuto presente che nella stragrande maggioranza dei casi i Parlamenti nazionali agiscono a titolo individuale, spesso senza neppure tentare forme di coordinamento con altre Camere. Anzi, è capitato anche con una certa frequenza che non vi sia stata nessuna forma di coordinamento persino tra i due rami del medesimo Parlamento nazionale o financo tra due Commissioni della medesima Camera. A riprova del fatto che i Parlamenti sono, quasi per definizione, istituzioni complesse e articolate e, perciò, tutt'altro che facili da mettere in proficuo dialogo tra di loro, specie in assenza di specifiche procedure che chiamino a un qualche confronto tra le loro diverse visioni dell'interesse del loro Stato membro e dello stesso interesse "europeo".

3.3. Il "multilevel parliamentary (battle)field"

Negli ultimi anni è stata prospettata e ha avuto un certo successo una lettura ulteriore, destinata in qualche modo a superare sia l'approccio più tradizionale, sia quello di una

“terza Camera” dell’Unione europea: quella del “multilevel parliamentary field” o del campo parlamentare multilivello, inteso come uno strumento euristico per descrivere come le relazioni interparlamentari si sono strutturate nell’Unione europea, come ciò si riflette sulla distribuzione del potere nei suoi meccanismi decisionali e quali sono le implicazioni democratiche di questo assetto (Crum-Fossum, 2009, p. 250).

Si è infatti osservato che nell’Unione europea i cittadini europei si trovano ad essere rappresentati simultaneamente da diversi livelli parlamentari, tra i quali non esiste un chiaro rapporto gerarchico, ma legati tra di loro da un senso di responsabilità comune, da norme condivise e da una serie di interazioni di una qualche densità (Crum, Fossum, 2009). La nozione di “campo” viene mutuata dalla sociologia (Bourdieu, 2010-2012), al fine di sottolineare come la rappresentanza democratica nell’Unione europea sia più disaggregata e meno gerarchica di quanto non accada nei sistemi federali. Al tempo stesso, rispetto alla nozione di “network” (“rete”) – a volte pure usata con riferimento alle assemblee parlamentari europee o ai parlamentari (di “networks of legislators” parla Slaughter, 2004, p. 104 s.) – presenta il vantaggio di evidenziare le differenze qualitative che esistono tra i vari parlamenti e di mostrarsi più coerente con un processo di integrazione in cui i vincoli costituzionali si delineano gradualmente, con l’avanzare di tale processo (Crum, Fossum, 2009, p. 261 s.; Crum, Fossum, 2013, p. 252).

Nel “campo”, in definitiva, c’è pochissima coercizione: i parlamenti si considerano e operano come attori relativamente autonomi. In coerenza con la teoria di Bourdieu, in cui gli agenti che abitano il campo sono legati da rapporti di forze che li differenziano a seconda della contingenza storica, essendo in lotta (simbolica) tra di loro: per cui “è lo stato dei rapporti di forza tra i giocatori a definire in ogni momento la struttura del campo” (Bourdieu, 2010-2012). Sono perciò incoraggiati modelli di reciproco apprendimento, emulazione, trasferimento di idee e di istituti, ma si basano pressoché esclusivamente sul coinvolgimento volontario da parte dei parlamenti e dei parlamentari. Modelli che possono altresì dare origine a riunioni informali a cui partecipano solo taluni Parlamenti nazionali (ad esempio, quelli dei Paesi fondatori); o ai cosiddetti “cluster of interest”, ossia riunioni di rappresentanti di commissioni solo di alcuni Parlamenti nazionali, quelli di volta in volta interessati a discutere un certo oggetto per coordinare le rispettive posizioni (Esposito, 2014, p. 175 s.). Proprio questa versatilità nelle forme di coordinamento e di divisione dei compiti è considerato, appunto, uno dei tratti distintivi del “campo”, che lo distingue rispetto a un sistema di più camere pienamente integrato e istituzionalizzato (Crum, Fossum, 2013, p. 253 e 256).

La formula del “multilevel parliamentary field” ha riscosso un notevole successo in ambito scientifico, essendo stata ripresa e utilizzata da altri autori (incluso il sottoscritto: Casalena, Fasone, Lupo, 2013, p. 1623; Eriksen, 2014, p. 98 s.). A volte anche con alcuni significativi riassetamenti e integrazioni della teoria originariamente proposta.

In particolare, un autore (Lord, 2013, p. 242), nel riprenderla, ha evidenziato come essa si connetta, in realtà, con i diversi “parliamentary deficit” esistenti nell’Unione europea e ha proposto una rieditazione dello stesso pensiero di Bourdieu: il concetto di “campo”, che si è visto essere accolto nella formula impiegata, sarebbe infatti in contraddizione con la sua idea di legittimazione, troppo fondata sull’autolegittimazione dei potenti. Ove si accogliesse

anche questa seconda – che viene invece rigettata in nome di un’idea di legittimazione più vicina alla “obbligazione politica” di Habermas –, si osserva che la nozione di “campo” finirebbe di sovrapporsi a quella di “sistema”.

Un altro autore (Neyer, 2014) ha poi rilevato che la teoria del “multi-level parliamentary field”, pur essendo utile a capire che entrambi i livelli di rappresentanza parlamentare coesistano nell’Unione europea, non aiuta a rispondere alla domanda “normativa” riguardo quali poteri e quale ruolo debbano avere i due livelli suddetti. Anche perché il concetto di campo è un concetto sociologico più che costituzionalistico, e pertanto di carattere descrittivo più che “normativo”. Giungendo poi, sulla base della valorizzazione della dimensione orizzontale dell’Unione – sulla scorta della già richiamata teoria della *demoicracy* (Nicolaidis, 2013) – ad auspicare una trasformazione della COSAC in una “Inter-parliamentary Constitutional Assembly”, in modo da far sì che i Parlamenti nazionali, attraverso le loro commissioni specializzate sull’Unione europea, possano far sentire e pesare la loro voce nei successivi sviluppi costituzionali del processo di integrazione.

O ancora, si è tentata una conciliazione tra questo modello e quello della terza Camera virtuale, sostenendosi che questi due modelli non siano antitetici ma complementari (Cooper, 2013-II, p. 51 s.): mentre la terza Camera virtuale avrebbe una dimensione orizzontale (tra Parlamenti nazionali), il “multilevel parliamentary field” opererebbe su una dimensione verticale (tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo); inoltre, la terza Camera virtuale potrebbe essere concepita come una sede di cooperazione interparlamentare particolarmente robusta inserita nell’ambito del “multilevel parliamentary field”.

Ma soprattutto, in uno studio recente, riferito alla politica estera e di sicurezza comune, è stata proposta una variazione alla formula suddetta, parlandosi di un “Multilevel Parliamentary (Battle)Field”: dunque, un “campo di battaglia” parlamentare a più livelli (Herranz-Surrallés, 2014, p. 5 s.). Si tratta di una formula che tende a mettere in luce come in questo settore i modelli dominanti, più che di tipo cooperativo, sono, a ben vedere, di tipo competitivo: soprattutto per quel che riguarda i rapporti tra i Parlamenti nazionali, da un lato, e il Parlamento europeo, dall’altro.

Fondandosi anche in questo caso su una rielaborazione del pensiero di Bourdieu, in particolare riguardo al capitale simbolico (e quindi al prestigio e alla legittimazione di cui gode ciascun partecipante al gioco che si svolge sul “campo”), l’autrice tende a mettere in luce come nei settori collocati in qualche modo a cavallo tra gli assetti intergovernativi e quelli comunitari, si sviluppa una competizione serrata tra il Parlamento europeo, sempre pronto a un incremento dei suoi poteri (formali e informali) per alleviare i “legitimacy gaps” che risultano dallo sviluppo del processo di integrazione, e i Parlamenti nazionali, che si ritengono i soli legittimati a controllare le politiche intergovernative. Ironicamente, perciò, il conflitto risulta particolarmente acceso proprio nelle aree con una forte componente intergovernativa, dove sia i Parlamenti nazionali sia il Parlamento europeo sperimentano le maggiori difficoltà nell’esercitare il controllo e la vigilanza, in cui ci sarebbe più bisogno di forme efficaci di cooperazione interparlamentare (Herranz-Surrallés, 2014, p. 6 s.).

Il caso di studio su cui si fonda questa ulteriore elaborazione è, come si accennava, quello del controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di

sicurezza e di difesa comune (PESC-PSDC): mettendosi a confronto i dibattiti svoltisi a questo proposito a dieci anni di distanza, nel 2001 e nel 2011, si osserva una crescente riluttanza alla cooperazione e ad individuare forme di esercizio condiviso del controllo parlamentare tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Al punto da rilevare che, nel passaggio tra l'Assemblea parlamentare dell'Unione europea occidentale (UEO), dissolta nel giugno 2011, e la nuova Conferenza interparlamentare sulla PESC, istituita – dopo lunghe trattative (su cui Wouters, Raube, 2012, p. 156 s.; Esposito, 2014, p. 164) – nell'aprile 2012, si sarebbe verificato un indebolimento sostanziale dei meccanismi di cooperazione interparlamentare: i Parlamenti nazionali, in particolare, avrebbero perso un'assemblea permanente per scambi di opinioni e dialogo con i funzionari europei, organizzata in gruppi transnazionali e commissioni specializzate per materia, e guadagnato una conferenza interparlamentare, organizzata in delegazioni nazionali, senza nessun segretariato e con poca interazione con i *decision-makers* europei (Herranz-Surrallés, 2014, p. 3 s.).

In questa chiave si spiegano molto bene, inoltre, le difficoltà incontrate prima nella stesura e poi nell'attuazione del già ricordato art. 13 del Fiscal Compact. La formulazione assai ambigua della norma, che si richiama al Titolo II del protocollo n. 1, e quindi sia all'art. 9 sia all'art. 10 – i quali delineano due distinti modelli di cooperazione interparlamentare, uno tendenzialmente generale e che vede come co-protagonista il Parlamento europeo, l'altro incentrato invece sul modello, in cui ciascun parlamento ha un peso tendenzialmente paritario, della COSAC, la Conferenza delle commissioni specializzate sugli affari europei (Casalena, Fasone, Lupo, 2013, p. 1602 s.; Esposito, 2014, p. 142 s.) – si deve appunto, in un processo negoziale abbastanza rapido, ma notevolmente complesso (su cui Kreiling, 2013; Esposito, 2014, p. 166 s.), alla volontà di non dare ragione, in quella fase, né al Parlamento europeo (che spingeva per il riferimento all'art. 9) né ai Parlamenti nazionali (che avrebbero preferito un esplicito ed esclusivo richiamo all'art. 10). Mentre l'attuazione, assai faticosa e per ora del tutto insoddisfacente (Kreiling, 2013; Lupo, 2014-II), della Conferenza interparlamentare è stata appunto ostacolata da questo stesso contrasto, oltre che dalle diverse letture del ruolo dei parlamenti nell'UE.

3.4. Il “sistema parlamentare euro-nazionale”

Una quarta e ultima lettura possibile è quella del “sistema parlamentare euro-nazionale”. Questa è stata recentemente proposta, seppure solo per cenni, fin dal titolo di un recente volume (Manzella-Lupo, 2014), nel cui saggio introduttivo si sono evidenziati i tre deficit che attualmente penalizzano l'ordinamento istituzionale dell'Unione europea (oltre che dell'Eurozona), in particolare dopo la crisi economico-finanziaria: un deficit di efficienza, un deficit di connessione e un (nuovo) deficit democratico, che ora grava soprattutto sulle istituzioni degli Stati membri (Manzella, 2014-I, p. 2 s.).

E si è sottolineato come, al fine di superare questi deficit, sia insufficiente “continuare a studiare un meccanismo di coordinamento governativo e procedure parlamentari senza tentare di cogliere e razionalizzare i dati ordinamentali in una più ampia e inclusiva concezione di ‘governo’ parlamentare euro-nazionale”. Il tutto, in coerenza con i principi di democrazia e dello Stato di diritto, oltre che con i “canoni dell'internazionalismo costituzionale”,

che richiedono forme di *accountability* dei governi davanti in sede parlamentare e una loro necessaria e costante presenza “in” parlamento. In chiave metodologica, perciò, “per l’individuazione di un approccio sistemico si devono unificare tre tradizionali segmenti di ricerca: l’analisi del rapporto Parlamento europeo-istituzioni di governo europee; l’analisi del rapporto Parlamento europeo-parlamenti nazionali; l’analisi del rapporto parlamenti nazionali-istituzioni di governo europee” (Manzella, 2014-I, p. 1). Includendo fors’anche, sia consentito aggiungere, lo stesso rapporto Parlamento nazionale-Governo nazionale, e quindi il cuore delle forme di governo degli Stati membri, che si è profondamente trasformato anche e soprattutto a seguito delle dinamiche dell’integrazione europea – e dunque, se si vuole, “europeizzato” –, e il cui rilievo in ambito UE è espressamente riconosciuto dall’art. 10 TUE.

Infine, a sostegno della lettura “sistemica”, questo approccio fa leva su due ulteriori elementi, uno storico-evolutivo e l’altro testuale: il primo viene identificato sull’evoluzione del ruolo del Parlamento europeo, che non si ritiene essere uscito indebolito dalle novità intervenute successivamente al trattato di Lisbona, a patto però che tale istituzione sia consapevole di essere entrato in una nuova (e terza) fase, in cui è indispensabile, dopo il periodo della sovrapposizione personale (1957-1979) e quello della rivendicazione di autonomia (1979-2009), una stretta e sistematica cooperazione con i Parlamenti nazionali (Manzella, 2014, p. 13; cenni anche in Rivosecchi, 2003); il secondo lo si rinviene in una possibile interpretazione del settimo capoverso del preambolo del TUE, laddove, nell’esprimere il desiderio di “rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni”, si fa espresso riferimento al fatto che ciò debba avvenire “in un contesto istituzionale unico” (Manzella, 2014, p. 2 s.). Quest’ultimo riferimento, infatti, potrebbe leggersi non solo come volto a richiamare le istituzioni dell’Unione europea in senso stretto (così, ad esempio, Mangiameli, 2013, p. 29), ma – specie dopo che, con la scomparsa della separatezza tra Comunità e Unione europea, è venuta meno ogni necessità di richiamare il “quadro istituzionale unico” (tant’è che l’aggettivo “unico”, già presente nell’art. 3 TUE pre-Lisbona, non è ribadito nell’art. 13 TUE: Adam, 2014, p. 118) – si presta ad essere interpretato in senso estensivo (a maggior ragione visto che, almeno nella versione italiana, si parla di “contesto”, anziché di “quadro”), in modo da includervi anche i Parlamenti nazionali e le stesse forme di governo degli Stati membri, espressamente evocate, nelle loro funzioni “europee”, dagli artt. 12 e 10 TUE (ad esempio, nel senso di collocare i Parlamenti nazionali come “players in the institutional balance”, ancorché non come istituzioni dell’UE, Chevallier-Govers, 2013, p. 556 s.).

Rispetto alla lettura del “multilevel parliamentary field”, che si è appena illustrata, si apprezzano almeno due elementi di diversità. Da un lato, il riferimento al “sistema”, anziché al “campo”, tende a valorizzare le interconnessioni reciproche, specie di tipo procedimentale, facendo di queste interconnessioni, e delle regole che le disciplinano, i fattori che contraddistinguono il “sistema”. Dall’altro, muta il ruolo dei Governi: l’Esecutivo dell’UE – come si è accennato, estremamente frammentato –, anziché essere posto al di fuori del “multilevel parliamentary field”, è considerato a pieno titolo componente necessaria del “sistema parlamentare euro-nazionale”, anzitutto in quanto destinatario dell’azione di indirizzo-controllo che viene svolta, con modalità assai variegata, dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali nella loro attività quotidiana, oltre che attraverso i diversi strumenti di cooperazione in-

terparlamentare. In altri termini, questi ultimi da intendersi non come un canale autonomo di rappresentanza parlamentare, ma come un necessario complemento delle funzioni spettanti a ciascun parlamento, nazionale ed europeo (Griglio-Lupo, 2014) e dell'attività dei governi viene posta in rilievo la necessaria dimensione parlamentare, che si realizza mediante l'azione di indirizzo-controllo ma anche tramite il concorso all'attività normativa (la quale è pressoché sistematicamente frutto di un concorso di volontà tra esecutivi e parlamenti e mai dominio esclusivo degli uni o degli altri). L'aggettivo "parlamentare", perciò, nella formula in questione, non farebbe riferimento a una precisa forma di governo, bensì al principio del parlamentarismo, evocandone la forza normativa, in quanto invero dei principi di sovranità popolare e di eguaglianza politica, oltre che del "government by discussion" (Eriksen, 2014, p. 56 s.).

Andando un minimo più in dettaglio, si può dunque parlare in senso proprio di "sistema", dal momento che, in conformità con quanto richiesto dalla teoria generale dei sistemi (Bertalanffy, 1967-2004, p. 46 s. e 67 s., secondo cui i sistemi sono "complessi costituiti da elementi in interazione"), ogni elemento che lo compone influenza ed è influenzato dagli altri: ogni Parlamento, sia esso regionale, nazionale ed europeo, è in grado di influenzare ed essere influenzato dagli altri Parlamenti. E un discorso analogo può farsi anche con gli Esecutivi, sia per quel che concerne i rapporti reciproci – mediante i quali, come si è accennato, danno spesso luogo anche ad istituzioni comuni, a livello di Unione europea – sia per quanto riguarda i rapporti con i Parlamenti (il "loro", ma anche, in minor misura, tutti gli altri). Al tempo stesso, sempre secondo la medesima teoria, un sistema può dirsi tale quando è dotato di principi e norme coinvolgenti la totalità delle sue componenti costitutive. In questo caso, i principi e le norme che si applicano a tutti sono rappresentati dalle regole procedurali euro-nazionali, dettate cioè in parte dall'ordinamento dell'UE, in parte da quello di ciascuno Stato membro (contenute a volte nelle Costituzioni nazionali, altre volte in leggi o nei regolamenti parlamentari, quando non di rango consuetudinario).

In questo modo, si evidenzia come l'UE rappresenti una dimensione non eccezionale, ma ordinaria dell'attività dei Parlamenti nazionali, oltre che dei rispettivi Governi. Ci si allontana ancora più chiaramente da quella – già accennata – visione della "rete dei Parlamenti" che, pur essendosi più volte affacciata nel processo di integrazione europea, non ha mai preso piede (anche perché presuppone che i Parlamenti diano priorità ai canali orizzontali di cooperazione rispetto a quelli verticali, di tutela degli interessi nazionali, che li vedono più allineati con i rispettivi governi). E, al tempo stesso, si invita a "prendere sul serio" gli strumenti della cooperazione interparlamentare, come in particolare le Conferenze interparlamentari, sorte di recente: queste, nell'ambito del sistema parlamentare euro-nazionale, dovrebbero essere utilizzate per fornire momenti di *accountability* (e anche, nel caso, qualche indirizzo), anzitutto al Consiglio europeo e all'Euro-summit, essendo anche pronte – diversamente dal Parlamento europeo (Fasone, 2014; Griglio, Lupo, 2014) – a mutare il loro formato, a seconda dell'ambito territoriale di volta in volta in questo nella rispettiva formazione.

In questa chiave, in particolare, si coglie meglio sia il successo del "dialogo politico" (Jancic, 2012): una procedura introdotta con una sorta di "convenzione costituzionale" a livello europeo, mediante la quale si sono istituite relazioni dirette tra ciascuna Camera dei Par-

lamenti nazionali e la Commissione europea, anche senza bisogno di un'apposita previsione di questa procedura nei diversi ordinamenti nazionali (apparsa in Italia, mediante l'art. 9 della legge n. 234 del 2012, su cui criticamente Esposito, 2013, p. 43 s.; ma inesistente in altri casi, come ad esempio in Polonia). Inoltre, si comprendono le principali tendenze registratesi nell'applicazione fin qui ricevuta dall'EWM: il numero assai esiguo dei cartellini gialli (due nell'arco di quattro anni e mezzo di applicazione dello strumento), unitamente al numero piuttosto elevato di pareri motivati finora espressi (si vedano, in proposito, le relazioni predisposte annualmente dalla Commissione europea, sull'applicazione del principio di sussidiarietà e sul ruolo dei Parlamenti nazionali), mostra infatti che i Parlamenti nazionali, lungi dal comportarsi come una Camera "virtuale", tendono perlopiù a muoversi in modo autonomo, anche in considerazione della posizione espressa, sulla singola proposta, dal "loro" Esecutivo (Goldoni, 2014; Lupo, 2014). Infine, si capiscono appieno le procedure del c.d. "semestre europeo": nelle quali si è prevista una dinamica che coinvolge i vari Esecutivi dell'UE, ma anche (sia pure con un ruolo raramente decisivo) i Parlamenti, con procedure disciplinate in parte da norme europee, in parte da norme statali (per la loro descrizione, dalla prospettiva italiana, Capuano, Griglio, 2014).

4. Le implicazioni "normative" di ciascuna lettura

Non è questa la sede, ad ogni modo, per fare una verifica sulla capacità descrittiva dei fenomeni in atto alla luce di ciascuna delle quattro letture dell'assetto parlamentare dell'UE che si sono qui ripercorse. Qualche cenno lo si è inserito nei paragrafi precedenti, man mano che esse sono state illustrate. Al fine di legare, per esempio, la lettura della "terza Camera virtuale" ad una certa interpretazione, in chiave collettivistica, dell'EWM. O la lettura del "multi-level parliamentary battle-field" alle vicende recenti della cooperazione interparlamentare. O, ancora, la lettura del sistema parlamentare euro-nazionale al successo del dialogo politico, al prevalere di una lettura individualistica dell'EWM e alle nuove procedure del semestre europeo. È evidente, peraltro, che le quattro letture alternative meriterebbero di essere "testate" più a fondo sul piano empirico, per vedere quali fenomeni ciascuna di esse riesce a spiegare meglio delle altre.

Va peraltro notato che, poiché i fenomeni in esame sono ancora per larga parte in evoluzione, l'adozione di ciascuna lettura porta con sé anche alcune indicazioni in termini "normativi", in grado cioè di incidere, *de iure condendo*, sui futuri assetti istituzionali dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. Può perciò valere la pena, in sede conclusiva, di provare ad identificare in modo esplicito, seppure sinteticamente, le diverse indicazioni di tal fatta legate a ciascuna lettura, che peraltro non è particolarmente difficile desumere dalle notazioni che sono state svolte fin qui.

È infatti abbastanza chiaro, ad esempio, che dalla lettura "federalista" deriva che i Parlamenti nazionali non dovrebbero avere alcun ruolo "autonomo" nelle dinamiche europee. Queste sono infatti rigorosamente riservate ai governi e alle istituzioni che li rappresentano a livello di UE, e il controllo parlamentare va perciò ricercato anzitutto attraverso un ulteriore rafforzamento del PE, oltre che, eventualmente, invitando ciascun Parlamento nazionale a

tenere sotto stretta sorveglianza e ad indirizzare adeguatamente il proprio Esecutivo. Se poi proprio un qualche ruolo i Parlamenti nazionali fossero chiamati a svolgere in modo autonomo nell'UE, questo andrebbe interpretato in senso riduttivo, in chiave passiva, individuale e soprattutto configurando il loro scrutinio nel modo il più stretto e limitato possibile.

Dalla lettura della “terza Camera virtuale” deriva invece, seppure non necessariamente come unica indicazione, l'esigenza di costituire un vero e proprio “fronte” dei parlamenti nazionali, strettamente coordinati tra di loro, e perciò intesi, almeno tendenzialmente come un blocco unitario, posto a difesa degli interessi nazionali e perciò necessariamente contrapposti al Parlamento europeo (e, più in generale, all'integrazione europea).

Dalla lettura del “multilevel parliamentary field” deriva un appello, in termini un po' più blandi e fors'anche generici, allo sviluppo della cooperazione interparlamentare, non solo tra i Parlamenti nazionali, ma anche tra questi e il Parlamento europeo, oltre che nei confronti dei consigli regionali. Una cooperazione interparlamentare, però, che esclude gli Esecutivi e che appare per definizione poco strutturata, limitandosi perciò a prendere atto dei rapporti di forza in essere.

Infine, dalla lettura del sistema parlamentare euro-nazionale derivano, in prospettiva, Parlamenti nazionali che dovrebbero essere maggiormente consapevoli che un quota sempre più significativa delle loro funzioni si esercita ormai nell'ambito di un quadro europeo, anche e anzitutto quelle che riguardano il rapporto con i rispettivi governi. Ad esempio, la fiducia-sfiducia ai governi nazionali; l'approvazione del bilancio; l'indirizzo sull'attività europea (ma anche internazionale); e le stesse funzioni legislative e di revisione costituzionale. Questo vale anche per il Parlamento europeo, che, per esercitare efficacemente le sue funzioni di controllo e evitare che l'Esecutivo benefici del suo carattere frammentato al fine di eludere ogni assunzione di responsabilità, ha bisogno dei Parlamenti nazionali. Si tratta di un profilo che, come emergeva all'inizio del contributo, e come ormai sembra essersi percepito chiaramente anche in sede europea (Wessels, Rozenberg, 2013; Tosato, 2014, p. 34 s.) si palesa con grande chiarezza nei rapporti con il Consiglio europeo, il quale non può essere controllato solo dal Parlamento europeo, né solo dai Parlamenti nazionali.

Riferimenti bibliografici

- Adam Roberto, 2014, *Commento agli artt. 13 e 15-17 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di Antonio Tizzano, II ed., Giuffrè, Milano: 117-130 e 145-191.
- Amato Giuliano, 2003, *Introduzione. Il metodo della Convenzione*, in Franco Bassanini, Giulia Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Il mulino, Bologna: 15-20
- Amato Giuliano, 2014, *Un amore difficile*, in G. Amato, E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Il mulino, Bologna: 11-71
- Avbelj Matej, Komarek Jan, 2012, *'Introduction'*, in M. Avbelj and J. Komarek (eds), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, Oxford-Portland: 1-16.

- Bamforth Nicholas, Leyland Peter (eds), 2013, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- Barrett Gavin, 2012, 'Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of Age... Or Then Again Maybe It Doesn't', in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4, 595-600.
- Bartalanffy Luwig von, 1967-2004, *General System Theory*, trad.it. (a cura di E. Bellone): *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano.
- Bellamy Richard, 2013, "An Ever Closer Union among the Peoples of Europe: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU", in *Journal of European Integration*, 5, 499-516.
- Bertoncini Yves, 2013, *The Parliaments of the EU and the EMU Governance. What Parliamentary Dimension for the "Political Union"?*, su <http://www.eng.notre-europe.eu/011-15837-Les-parlements-de-l-UE-et-la-gouvernance-de-l-UEM.html>.
- Besselink Leonard F.M., 2007, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Groningen.
- Bifulco Raffaele, 2011, 'Democrazia deliberativa', in *Enciclopedia del diritto. Annali. IV*, Giuffrè, Milano: 271-294.
- Börzel Tanja A., 2005, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, in Simon Bulmer, C. Lequesne (eds), *The Member States of the European Union*, I ed., Oxford University Press, Oxford: 45-69.
- Bourdieu Pierre, 2010-2012, *Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique*, trad.it. (a cura di M. Cerulo): Sul concetto di campo in sociologia, Armando, Roma.
- Bovens Mark, Curtin Deirdre, Hart Paul't (eds), 2010, *The Real World of EU Accountability. What Deficit*, Oxford University Press, Oxford.
- Capuano Davide A., Griglio Elena, 2014, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di Andrea Manzella e Nicola Lupo, Giappichelli, Torino: 227-265.
- Caretti Paolo, 1991, *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di Governo parlamentare*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, a cura di Giancarlo Rolla, Giuffrè, Milano, 45-57.
- Caretti Paolo, 2011, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli: 535-551.
- Cartabia Marta, 2007, 'I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?', in *Associazione italiana dei costituzionalisti, L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Cedam, Padova, 103-150.
- Casalena Piergiorgio, Fasone Cristina, Lupo Nicola, 2013, 'Commentary on Protocol No. 1 annexed to the Treaty of Lisbon' («On the the role of National Parliaments»), in Blanke Hermann-Josef and Mangiameli Stelio (eds), *The Treaty on European Union. A commentary*, Springer, Berlin-Heidelberg: 1529-1634.

- CEPS-EGMONT-EGP, 2010, *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Brussels.
- Cervati Angelo Antonio, 2000, *Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 1999. La costituzione europea, Cedam, Padova, 73-117.
- Chevallier-Govers Constance, 2013, *Article 13*, in Blanke Hermann-Josef and Mangiameli Stelio (eds.), *The Treaty on the European Union. A commentary*, Springer, Berlin-Heidelberg: 529-586.
- Ciancio Adriana, 2014, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni?*, in *Federalismi.it*, 28 maggio 2014.
- Claes Monica, 2006, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart, London.
- Cooper Ian, 2006, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 2: 281–304.
- Cooper Ian, 2012, 'A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon', in *West European Politics*, vol. 35, no. 3.
- Cooper Ian, 2013-I, *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*, in *Journal of European Integration*, 35:5: 531-546.
- Cooper Ian, 2013-II, *Deliberation in the Multilevel Parliamentary Field: The Seasonal Workers Directive as a Test Case*, in Crum Ben, Fossum John E. (eds), 2013, *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester: 51–67.
- Corbett Richard, Jacobs Francis, Shackleton Michael, 2011, *The European Parliament*, 8th ed., Harper, London.
- Costa Olivier, 2013, *The President of the European Parliament*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Jovene, Napoli: 143-161.
- Craig Paul, 2014, *Economic Governance and the Euro Crisis : Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, edited by Maurice Adams, Federico Fabbrini and Pierre Larouche, Hart, Oxford: 19-40.
- Crum Ben, Fossum John E., 2009, 'The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU', in *European Political Science Review*, 1: 249-271.
- Crum Ben, Fossum John E. (eds), 2013, *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester.
- Curtin Deirdre, 2014, 'Challenging Executive Dominance in European Democracy', in *The Modern Law Review*, vol. 77, 1: 1-32.
- Cygan Adam, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The role of National Parliaments*, Edwar Elgar, Cheltenham-Northampton, 2013, spec. p. 183 s.
- Dani Marco, 2013, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, CEDAM, Padova.

- De Vergottini Giuseppe, 2009, voce *Forma di governo dell'Unione europea*, in Treccani-XXI Secolo, su [http://www.treccani.it/enciclopedia/forma-di-governo-dell-unione-europea_\(XXI_Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/forma-di-governo-dell-unione-europea_(XXI_Secolo)/)
- De Wilde Pieter, 2012, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, OPAL On Line Paper Series, su <http://www.opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/6%20new.pdf>.
- Della Cananea Giacinto, 2003, *L'Unione europea: un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari.
- Elia Leopoldo, 2003, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico*, n. 3: 757-769.
- Eriksen Erik O., 2014, *The normativity of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Esposito Antonio, 2013, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I. Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*.
- Esposito Antonio, 2014, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in Andrea Manzella e Nicola Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino: 133-182.
- Fabbrini Federico, Granat Katarzina, 2013, '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*, 1: 115-143.
- Fabbrini Sergio, 2011, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Jovene, Napoli: 33-54.
- Fabbrini Sergio, 2014-I, *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe* (March 18, 2014). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2441201> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2441201>.
- Fabbrini Sergio, 2014-II, *The Parliamentary Election of The Commission President: Constraints on The Parlamentarization of the European Union* (April 10, 2014). Luiss School of Government Working Paper Series #SOG-WP9/2013. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2423364> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2423364>
- Fasone Cristina, 2009, *I Parlamenti degli stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma: 159-244.
- Fasone Cristina, 2014, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in Andrea Manzella e Nicola Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino: 51-98.
- Fox Ruth, 2012, *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the 'Assises'?*, in *Parliamentary Affairs*, 65: 463-469.
- Gianniti Luigi, Lupo Nicola, 2014, *The external role of the President of European Parliament*, paper.

- Goetz Klaus H., Meyer-Sahling Jan-Hinrik, 2008, "The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives", in *Living Rev. Euro. Gov.*, Vol. 3, No. 2, <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>
- Goldoni Marco, 2014, *The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation*, in *European Constitutional Law Review*, 10, 1: 90-108.
- Griglio Elena, Lupo Nicola, 2012, 'Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis', in *Law and Economics Yearly Review*, vol. I, part. 2, pp. 314-362.
- Griglio Elena, Lupo Nicola, 2014, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, n. 20, su <http://www.sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP20-2014%20Griglio-Lupo-DEF.pdf>
- Habermas Jürgen, 2012, 'The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law', in *The European Journal of International Law*, 2: 335-348.
- Harlow Carol, 2002, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Herranz-Surrallés Anna, 2014, *The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict*, in *Foreign and Security Policy, West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.2014.884755
- Hix Simon, 2008, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge.
- Hix Simon, Høyland Bjørn, 2011, *The political system of the European Union*, 3rd ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Illari Silvia, 2010, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli: 1537-1566.
- Jaklic Klemen, 2014, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford University Press, Oxford.
- Jancic Devor, 2012, 'The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost', in *Utrecht Law Review*, Vol. 8, 1: 78-91.
- Kiiver Phillip, 2006, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer, The Hague.
- Kiiver Phillip, 2012, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, London-New York.
- Klamert Marcus, 2014, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Kreilinger V., 2013, *The new Inter-parliamentary Conference for economic and financial governance*, in *Notre Europe, Policy Papers* n. 100, in www.notre-europe.eu
- Kreppel Amie, 2009, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 38, No. 3: 383-416.
- Lewis Jeffrey, 2012, 'Council of Ministers and European Council', in *The Oxford Handbook of the European Union*, edited by E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, OUP, Oxford, 321-335.

- Liebert Ulrike, 2013, *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*, edited by Ulrike Liebert, Alexander Gattig and Tatjana Evas, Ashgate, London, 1-22.
- Lindseth Peter L., 2010, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford.
- Luciani Massimo, 2010, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, III, Giuffrè, Milano: 538-596.
- Lupo Nicola, 2014-I, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di Andrea Manzella e Nicola Lupo, Giappichelli, Torino: 101-131.
- Lupo Nicola, 2014-II, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1: 113-115
- Magnette Paul, 1999, *L'Unione européenne: un regime semi-parlementaire*, in *A quoi sert le Parlement européen?*, sous la direction de Delwit Paul, De Waele Jean-Michel et Magnette Paul, Complexe, Bruxelles: 25-54.
- Mangiameli Stelio, 2013, *Preamble*, in Blanke Hermann-Josef and Mangiameli Stelio (eds.), *The Treaty on European Union. A commentary*, Springer, Berlin-Heidelberg: 3-41.
- Manzella Andrea, 2012, *'La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo'*, disponibile su: www.astrid-online.it
- Manzella Andrea, 2013, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Manzella Andrea, Lupo Nicola (a cura di), 2014, *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino.
- Manzella Andrea, 2014-I, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in Manzella Andrea, Lupo Nicola (a cura di), 2014, *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino: 1-17.
- Manzella Andrea, 2014-II, *La Presidenza UE e le procedure*, in *La Repubblica*, 17 giugno 2014.
- Martinico Giuseppe, 2012, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in *Il Fiscal Compact*, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Nuova Cultura, Roma: 35-44.
- Martinico Giuseppe, 2013-I, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, Oxon.
- Mastias Jean, Grangè Jean, 1987, *Sur le concept de seconds chambres*, in *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, sous la direction de Mastias et Grangè, Economica, Paris: 19-37.
- Mastroianni Roberto, 2010, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di) *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II ed., Il Mulino, Bologna: 191-199.

- Maurer Andreas, 2001, *National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change*, in Andreas Maurer, Wolfgang Wessels (eds), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos, Baden-Baden: 27-76.
- Miccù Roberto, 1999, *Postfazione. Il "duplice volto" del deficit democratico nell'Unione europea*, a G. Ressa, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Guida, Napoli: 165-177.
- Milward Alan S., 1992, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London.
- Moravcsik Andrew, 1994, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies Working Paper Series #52, su https://ces.fas.harvard.edu/#/publications/working_papers/ces .
- Morviducci Claudia, 2013, voce *Parlamenti nazionali (ruolo nell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del Diritto. Annali*, VI, Giuffrè, Milano: 593-634.
- Neyer Jürgen, 2014, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, *The Journal of Legislative Studies*, 20:1, 125-138, DOI: 10.1080/13572334.2013.871489
- Nicolaïdis Kalypso, 2013, 'European Democracy and Its Crisis', in *Journal of Common Market Studies*, 51, 2: 1468-5965
- Nugent Neil, 2010, *The government and politics of the European Union*, VII ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Offe Claus, 2014, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Il mulino, Bologna.
- Olivetti Marco, 2012, 'Parlamenti nazionali nell'Unione europea', in Bifulco Raffaele ed al. (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, Torino, 485-572.
- Pernice Ingolf, 2002, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 27, n. 5, pp. 511-529.
- Piketty Thomas, 2014, *Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2014.
- Pinelli Cesare, 2013, *The provisions on democratic principles in the EU Treaties. The decision-making process*, in Cartabia Marta, Lupo Nicola and Simoncini Andrea (eds), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il mulino, Bologna, 31-44.
- Raunio Tapio, 2005, *Holding governments accountable*, in *European affairs: Explaining cross-national variation*, *The Journal of Legislative Studies*, 11, 3-4:
- Ridola Paolo, 2010, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa (2005)*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, p. 325 s.
- Rivosecchi Guido, 2009, 'Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta', in *Le istituzioni del federalismo*, 3/4: 381-407.
- Rizzoni Giovanni, 1993, 'La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio', in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1-3, pp. 107-120.
- Schmidt Vivien, 2006, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.

- Schmidt Vivien, 2012, *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, vol. 19 (2), 108.
- Simoncini Andrea, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in Cartabia Marta, Lupo Nicola and Simoncini Andrea (eds), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il mulino, Bologna: 45-73
- Slaughter Anne-Marie, 2004, *A new world order*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Starita Massimo, 2011, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Tosato Gian Luigi, 2014, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, a cura di Gianni Bonvicini, Nuova cultura, Roma: 21-36.
- Trondal Jarle, 2010, *An Emergent European Executive Order*, Oxford University Press, Oxford.
- Tsebelis George, Money Jeannette, 1997, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Verhey Luc, 2009, *Fostering Executive accountability in the EU: a key issue*, in *European Constitutionalism beyond Lisbon*, edited by J. Wouters, L. Verhey, P. Kiiver, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland: 239-257.
- Verola Nicola, 2003, *Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di Alberto Lucarelli e Andrea Patroni Griffi, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 15-33.
- Weiler Joseph H.H., 2012, 'Europe in Crisis. On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule Of Law'', in *Singapore Journal of Legal Studies*, 248-268.
- Wessels, Wolfgang, Rozenberg Olivier (eds), 2013, 'Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits', Brussels, European Parliament-Directorate General for Internal Policies-Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, January 2013, disponibile su: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90910>.
- Winzen Thomas, 2012, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, *West European Politics*, 35:3, 657-672
- Wouters Jan, Raube Kolja, 2012, *Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny*, in *The International Spectator*, 47, 4: 149-163.
- Ziller Jacques, 2013, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Il mulino, Bologna.