



Andrea Manzella*

Parlamento europeo: un nuovo inizio?

SOMMARIO: 1. Le ragioni di un possibile processo innovativo. – 2. La “parlamentarizzazione” indotta del sistema politico comunitario. – 3. La peculiarità del diritto parlamentare sovrastatuale.

1. Dopo 40 anni dalla prima elezione diretta ci sono le condizioni di un nuovo inizio per il Parlamento europeo? La risposta può essere positiva, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, perché la legislatura che si è chiusa – tra crisi, rimedi e autoanalisi - ha dato avvio ad un percorso di mutazioni, magari sotterranee, sul nuovo ruolo della istituzione, che sarebbe difficile ignorare e non proseguire.

In secondo luogo, perché le tensioni politiche accumulate in una lunghissima campagna elettorale - condotta per la prima volta su laceranti temi “europei” che hanno reso intercomunicanti gli spazi pubblici nazionali - dovranno necessariamente scaricarsi sul nuovo Parlamento.

Questo *mix* tra un presente che stringe e un passato prossimo che comunque ha contato, potrebbe appunto imporre un processo innovativo. Un processo da percorrere semmai “a Costituzione invariata”: sul modello, appunto, suggerito nella legislatura che si è chiusa, dalle risoluzioni

* Presidente del Centro Studi sul Parlamento (CESP) – Università Luiss di Roma.

parlamentari del 16 febbraio 2017. In esse furono infatti racchiusi i compromessi parlamentari possibili per il futuro dell'Unione.

Questo processo innovativo può essere indicato, con inevitabile approssimazione, in cinque punti.

Il primo punto è quello della nascita dell'opposizione.

L'ultimo Parlamento, in fine di partita, sembra essersi preoccupato soprattutto di una vecchia opposizione di sabotaggio e di ostruzionismo. Le ultime modifiche regolamentari ne hanno dato una suggestiva definizione: "chiaro intento di pregiudicare in modo grave e duraturo lo svolgimento dei lavori dell'aula o i diritti degli altri deputati" (art. 164 *bis* RPE).

C'è stata poi la preoccupazione di impedire le "accozzaglie" di parlamentari sotto vaghe etichette (sovranisti, populistici, nazionalisti, *etc.*) imponendo strettissime condizioni per la verifica del requisito della "affinità politica" per la costituzione dei gruppi (art. 315 RPE).

Dopo *Brexit* e il suo catastrofico insegnamento, non sarà però questo il tipo di opposizione prevalente (al netto ovviamente del paradossale ritorno di Farage e dei suoi, in un eventuale vandalico precariato).

Dovrebbe prevalere piuttosto una opposizione articolata su due piani:

- il piano costituzionale, diretto a conseguire la finalità consentita dall'art. 48, par. 2, TUE: "ridurre le competenze attribuite all'Unione dai Trattati";
- il piano politico, diretto a contestare le politiche di governo, sostenute dalla maggioranza parlamentare.

Nell'un caso e nell'altro, la presenza attiva di tale opposizione dovrebbe condurre a modifiche regolamentari:

- sia per il riconoscimento di un suo vero e proprio "*status*" in quanto tale;
- sia, comunque, per il riconoscimento di pubblicità istituzionale delle sue posizioni, cosa che comporterebbe modificazioni sensibili in varie fasi del processo legislativo, già oggetto di forti critiche per la non trasparenza dei "triloghi" e delle procedure di conciliazione.

La "nascita" dell'opposizione significherebbe dunque un Parlamento europeo comunque diverso e più visibile nella democrazia del pubblico.

Il secondo punto di questo processo innovativo, connesso per molti versi al primo, dovrebbe riguardare un effettivo protagonismo dei Parlamenti nazionali. Cioè la piena attuazione dell'art. 12 TUE che prevede il loro "contributo attivo al funzionamento dell'Unione".

La presenza di una forte opposizione sovranista potrebbe infatti favorire questo sviluppo attraverso una cooperazione interparlamentare organica. Dando vita cioè ad un sistema di "conferenze" interparlamentari per materia,

con sequenze e periodicità rispecchianti modi e formazioni del Consiglio dell'Unione. Modello “per conferenze” vicino, del resto, al modello “per convenzioni” (art. 48 TUE).

Il terzo punto di svolgimento di questo processo innovativo potrebbe riguardare la procedura di bilancio: se effettivamente vi sarà una specialità di bilancio per l'eurozona. Sia che si tratti di bilancio autonomo, come sembrava in primo tempo opinione prevalente; sia che si tratti di una sezione specifica del bilancio generale dell'Unione.

Le conseguenze istituzionali sarebbero in ogni caso di grande rilievo. Innanzitutto: per la diversificazione della procedura di bilancio, madre di tutte le procedure parlamentari.

Se, poi, si arrivasse ad una procedura analoga a quella accolta dalla Camera dei Comuni (*English for english Laws*): cioè se si richiedesse – per il bilancio e i provvedimenti legislativi riguardanti la sola “eurozona” - esclusivamente la maggioranza dei deputati eletti nei Paesi dell'euro, vi sarebbe la conseguenza istituzionale, sia pure su base regolamentare, di una diversità di *status* parlamentare fondata sulla differenziazione nazionale.

Ci sarebbe quindi una sostanziale rottura del principio di paritaria partecipazione ai lavori del Parlamento europeo.

Il quarto punto riguarda la capacità del PE di difendere la dimensione costituzionale all'interno dell'Unione.

Le recenti procedure contro Ungheria e Polonia (attivazione dell'art. 7 TUE; deferimento alla Corte di giustizia; sospensione dei fondi europei; minaccia di sospensione dallo Spazio Schengen) hanno dato l'idea dell'attivazione di una funzione di controllo di costituzionalità da parte del Parlamento europeo sul parametro valoriale dell'Unione (art. 2 TUE). Quasi riflesso di quel controllo sui requisiti di adesione dei nuovi Stati, attribuito al Parlamento dall'art. 49 TUE.

Il consolidamento di queste procedure (anche per segnali di una certa acquiescenza degli Stati finora interessati) potrebbe far considerare il Parlamento europeo come una sorta di giudice politico *a quo*: capace di sollevare di fronte alla Corte questioni di costituzionalità generale, sulla effettività dello “Stato di diritto” nei Paesi membri.

Il quinto punto, infine, riguarda la capacità parlamentare di costruire una dimensione sociale dell'Unione.

Le vere e proprie rotture di consenso largamente avvertite su questo versante significano che la questione non riguarda più solo le politiche ma anche la struttura funzionale del PE: come “macchinario” idoneo a favorire l'integrazione tra mercati e società.

Data la difficoltà dei governi degli Stati ad attuare politiche sociali e per gli investimenti, è attraverso il Parlamento che si dovrebbero trovare i compromessi per superare l'approccio intergovernativo finora risultato paralizzato e paralizzante. Ed è sotto questo aspetto che risulterebbe ancor più essenziale la cooperazione con i Parlamenti nazionali.

Ad esempio, in questa logica compromissoria, la proposta italiana - che sembra riscuotere qualche condivisione sia in Francia che in Germania - di uno schema integrativo di assicurazione europea contro la disoccupazione, potrebbe trovare nel Parlamento non solo una fonte normativa ma anche una procedura di implementazione e di controllo (in cooperazione appunto interparlamentare).

Più in generale, si delinea la possibilità di utilizzare le procedure parlamentari euronazionali come strumento per un nuovo contratto sociale: corrispondente a quel "contratto sociale" di per sé incorporato nella moneta unica (e che i monetaristi faticano ad accettare).

2. Il nuovo inizio del Parlamento europeo nei cinque punti esemplificati (non escludenti ovviamente altri) non può considerarsi però come semplice espansione di funzioni parlamentari nel ristretto circuito istituzionale. Piuttosto, ciascuno di quei punti dovrà essere considerato nella sua capacità di innestare un più profondo processo di parlamentarizzazione nel sistema politico dell'Unione. Più semplicemente: una progressiva attuazione dell'art. 10, par. 1, TUE: "il funzionamento dell'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa".

E sappiamo che "funzionamento" è parola-chiave nel lessico dei Trattati. La ritroviamo - come si è visto - oggetto del contributo attivo dei Parlamenti nazionali (art. 12 TUE) e addirittura, ad attestarne la gravidanza, nel titolo del secondo Trattato di Lisbona: appunto il Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE).

Ora: in che senso, in che modi questo nuovo processo di parlamentarizzazione può condizionare il funzionamento dell'Unione? Per rispondere si possono brevemente ripercorrere i cinque punti del possibile nuovo inizio.

Primo punto. Sembra inevitabile che la ristrutturazione del Parlamento nel classico dualismo maggioranza-opposizione debba condurre ad una quasi simmetrica ristrutturazione dello spazio pubblico europeo.

Già l'ultima campagna elettorale ha mostrato come un insieme magmatico di forze di incerta origine e collocazione ha cercato di coagularsi in alleanze, quasi pre-gruppi, per un futuro posizionamento in Parlamento.

Anche la spinta aggregante degli *Spitzenkandidaten* - vera invenzione parlamentare - sembra provocare, come effetto derivato, una vertebratura non transitoria dello spazio europeo, destinata a consolidarsi al di là delle particolarità nazionali.

Secondo punto. Con il possibile incremento del contributo attivo dei Parlamenti nazionali e con una conseguente cooperazione interparlamentare organica, può acquistare consistenza e visibilità sostanziale quella comunione di rappresentanze, quella sorta di unione elettorale europea: che, data la crescente trasversalità politica, non esprime più soltanto una equazione giuridica. E da essa potranno derivare compatibilità e sincronia di programmi politici: al di là delle lontananze geografiche, delle barriere linguistiche e delle identità nazionali.

Terzo punto. Con l'istituzione di un bilancio autonomo o di una sezione speciale di bilancio per l'eurozona, si avrebbero due conseguenze sul funzionamento dell'Unione:

- una di tipo tecnico. L'eurozona diventerebbe, anche formalmente, al di là del *nomen iuris*, una cooperazione rafforzata (cfr. art. 20 TUE);
- l'altra - più importante - di politica fiscale. È evidente che una tale specificità di bilancio non sarebbe solo un fatto contabile ma imporrebbe per il Parlamento europeo (nella sua inevitabile differenziazione) altrettanto specifiche responsabilità politiche nel funzionamento dell'eurozona.

Quarto punto. Il nuovo protagonismo del Parlamento come guardiano della dimensione costituzionale farebbe pesare nel funzionamento - interno ed esterno - dell'UE, più di ogni tutela giudiziaria, il concetto di politica dei valori (*ex art. 2 TUE*).

All'interno: il fatto che i governanti accusati debbano difendersi in Parlamento e non solo in tribunale costituisce un vero e proprio salto di paradigma. All'esterno: il vaglio di costituzionalità, a cui sono sottoposti in Parlamento i trattati con i Paesi esteri, indica che se l'Unione europea può dirsi - ed è - il più grande spazio di diritti e di libertà mai creato al mondo, è anche perché a sorreggerlo vi è una infrastruttura parlamentare oltre gli Stati, che li accomuna in un sistema di valori.

Quinto punto. Se il Parlamento riuscirà a funzionare come motore sociale dell'Unione, il "pilastro sociale" (proclamato a Goteborg il 17 novembre 2017) potrebbe trasferirsi dalla carta all'effettività.

Non è cosa impossibile. In pratica tutte le forze politiche nazionali in campo ricercano il bilanciamento tra principi costituzionali e incidenza di vincoli sociali derivanti dalle regole europee. I compromessi relativi (quella che si è chiamata "la faticosa armonia fra esigenze sociali e rispetto delle regole finanziarie") sembrano dover trovare uno strumento indispensabile di

attuazione nella cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, gelosi custodi degli interessi domestici.

In conclusione, il nuovo inizio del Parlamento europeo, nelle prospettive delineate - e se non ci sarà una storia di regressione - non consisterà tanto nell'acquisizione di nuove funzioni, come continuazione del lungo processo accumulativo svolto in mimesi della modellistica parlamentare degli Stati membri. Consisterà piuttosto in un più profondo processo di parlamentarizzazione destinato ad incidere sul funzionamento effettivo dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Una incidenza - ed è il punto essenziale - non affidata a labili regole discrezionali ma all'impulso di una istituzione. Una istituzione parlamentare: con le sue caratteristiche di adattabilità, flessibilità, reattività a quella transizione continua che è la stessa vita di una Unione "sempre più stretta".

3. Bisogna però fare attenzione: il Parlamento europeo ha tutte le caratteristiche di una istituzione parlamentare. Ma non è un Parlamento "come gli altri". È il dato della sovrastatalità che ne fa un Parlamento inedito con veri e propri scontri concettuali: in fondamentali aspetti di rappresentanza, di identità politica, di forma costituzionale.

Si deve insomma avere la consapevolezza di essere giunti appena alla soglia di comprensione di un processo di parlamentarizzazione che, ancora, dopo 40 anni, è allo stato aurorale ma mostra già una grande potenzialità di effetti sugli ordinamenti coinvolti.

Vi sono almeno tre direzioni di studio per questo fenomeno: in ordine ai suoi profili procedurali; in ordine alla sua rilevanza sull'equilibrio di governo dell'Unione; in ordine alla sua incidenza sulle istituzioni parlamentari dei Paesi membri.

Primo aspetto: il piano procedurale. Il Parlamento europeo, nell'inevitabile raffronto con i Parlamenti nazionali rivela la contaminazione, il contagio di strumenti procedurali provenienti dall'esperienza dei diversi Parlamenti coabitanti nello stesso ordinamento. Ma ha anche rivelato capacità di innovazione e di avanguardia nel funzionamento di un parlamentarismo "nuovo".

In effetti, ad un impianto "benthamiano" nella struttura del contraddittorio e nell'ordine di esame degli emendamenti, fanno da controcanto almeno tre peculiarità:

- il fatto di gruppi parlamentari obbligati, per potersi costituire, al pluralismo politico, nazionale, linguistico (e ciascuno di questi vincoli non è indifferente per il funzionamento dell'istituzione);

- il fatto che l'accento sia più sul processo decisionale che non sull'atto di decisione: con una elasticità di procedure che coinvolgono la intera testa di governo (Commissione, Consiglio) e comprendono anche fasi informali (triloghi, conciliazione) caratterizzate da ampia autonomia;

- il fatto che vi sia connaturale una sorta di "attività *extra* parlamentare" del Parlamento. Attività questa che comprende: a) le fasi preparatorie e quelle successive del procedimento decisionale, vere analisi di contesto e di impatto. Basta ricordare l'accordo interistituzionale "legiferare meglio" (12 maggio 2016) per constatare la presa di responsabilità del Parlamento legislatore anche per quel che accade prima e di quel che accade dopo l'*iter* legislativo; b) l'attività di politica esterna svolta dalle 47 delegazioni del Parlamento europeo in rapporti con Parlamenti extracomunitari. Sono rapporti che danno dell'UE e delle sue politiche una visione non diplomatica né statualistica: ma caratterizzata, appunto, da fluidità politico-parlamentare nella intelligenza di ambienti giuridici e sociali assai distanti e tuttavia rilevanti per l'Europa.

Si pongono allora due domande. In che misura e per quali aspetti queste peculiari procedure parlamentari corrispondono a tradizioni costituzionali comuni: come tali rientranti in quelle evocate dall'art. 6 TUE e che quindi – per presenza di invarianti – formano una sorta di principi generali di diritto parlamentare europeo? In che misura invece e per quali aspetti esprimono incompressibili singolarità di un diritto parlamentare sovrastatale.

Seconda direzione di studio: l'incidenza parlamentare sull'equilibrio del quadro istituzionale di governo europeo (art 13 TUE).

Occorre tener presenti innanzitutto due fatti:

a) il primo fatto è che sul piano formale il Parlamento europeo, oltre che con il proprio regolamento (art. 232 TFUE) agisce anche per via di accordi interistituzionali (art. 295 TFUE). Vi è dunque una trama extracostituzionale - una "costituzione invisibile" - di accordi con la Commissione, con il Consiglio, con la BCE di cui tener conto per fissare il vero equilibrio complessivo di governo dell'Unione.

b) il secondo fatto è che in quel *work in progress* che è l'Unione, non è solo il Parlamento che si muove. Si muovono anche gli altri attori istituzionali: in particolare, il Consiglio europeo (di cui nelle molteplici crisi si è consolidato un ruolo al di là della lettera dei Trattati). Ed è proprio con il Consiglio europeo che la partita dell'equilibrio istituzionale è più aperta: con un bilanciamento che può essere riassunto nelle formule tradizionali di una "unione" intergovernativa" che ha la sua massima espressione nel Consiglio europeo e di una unione "comunitaria" con massima espressione nel Parlamento.

In un famoso discorso alla scuola di Bruges, la Merkel aveva parlato di equivalenza tra metodo comunitario e metodo intergovernativo: l'uno e l'altro legittimati solo dai risultati. La Kramp-Karrenbauer ha successivamente parlato di due "pilastri", paritari.

Ma la posta in gioco - non tanto nascosta - è la egemonia sulla Commissione. Gli *Spitzenkandidaten* in fondo sono una parlamentarizzazione della Commissione: compiuta rompendo le ambiguità dei Trattati. E, naturalmente, il Consiglio Europeo recalcitra. Perché la posta in gioco è ancora più ampia: nella formula dell'equilibrio istituzionale è infatti racchiusa anche la forma di governo dell'Unione, e, in definitiva, il suo quoziente di democraticità.

Ecco, quindi, che il campo di ricerca va esplorato, valorizzando momenti finora in ombra del protagonismo parlamentare:

- come il discorso di apertura, che spetta al presidente del Parlamento europeo, di intesa con la Conferenza dei capigruppo, nelle riunioni del Consiglio europeo;

- o come il c.d. "processo degli Sherpa" (art. 27, par. 3, RPE): attività di consultazione che una specie di *troika* di delegati parlamentari ha già svolto in tre essenziali negoziati: per il Meccanismo europeo di stabilità (art. 136 TFUE); per il Fiscal Compact; per la *Brexit*.

In buona sostanza, da questo intreccio si può ricavare che il parlamentarismo sovrastatuale - in forza della sua plusvalenza di rappresentatività democratica diretta (art. 10, par. 2 TUE) - svolga, nella formazione dell'indirizzo politico di sistema e nella stessa funzione di governo, un ruolo concettualmente più penetrante rispetto a quello svolto dai Parlamenti nazionali nelle proprie formule di governo.

La terza direzione di studio riguarda l'incidenza del parlamentarismo sovrastatuale sulle istituzioni parlamentari nazionali.

Ci sono molti lavori sulle procedure di controllo, di sussidiarietà e proporzionalità e la nostra legge n. 234 del 2012 è stata studiata a fondo come legge di regolazione dei rapporti parlamentari con l'UE (a somiglianza di quanto avviene - se pure con notevoli diversità - in tutti gli altri Paesi dell'Unione) così come sulla istituzione dell'Ufficio parlamentare per il bilancio (quasi un'*authority* endo-parlamentare). Studi certo rilevanti ma condotti pur sempre in una visione parcellizzata, bilaterale, "nazionalizzata" di quei rapporti.

Il parlamentarismo sovrastatuale fa emergere la necessità di vedere questi rapporti in chiave di sistema. Non: uno nei confronti di uno; ma una panoramica circolare: uno "con" tutti gli altri.

Esemplificando. Ormai viene generalmente sottolineato il *surplus* istituzionale proveniente dallo “*status europeo*” conferito al presidente del Consiglio oppure al ministro dell’economia di ciascuno Stato membro dal fatto di sedere rispettivamente in Consiglio europeo oppure in Ecofin o in Eurogruppo. Ebbene, l’esistenza o no di questo *quid pluris* dovrebbe essere valutato anche per i Parlamenti nazionali “in sistema nell’Unione”: distinguendo cioè quando un parlamento nazionale decida “da solo” in casa da quando invece decida “in sistema”.

Da qui la speciale rilevanza della cooperazione interparlamentare, per ora avvertita solo in momenti topici. Ad esempio, nel recente Trattato di Aquisgrana (23 gennaio 2019, all’art. 2) vi è il riferimento all’accordo interparlamentare concluso il giorno prima tra Bundestag e Assemblea nazionale francese. Di più, vi è anche la previsione di “coordinamento per il recepimento del diritto europeo nel diritto nazionale”.

Cooperazione interparlamentare che si dovrebbe invece rendere “regolare” (cfr. art. 9, Prot. n. 1) e sagomare sul modello (ma non certo sulla attuale volatilità di effetti) delle “conferenze” già esistenti per l’economia (art. 13 del Fiscal Compact) e per la politica estera e di sicurezza (dopo la scomparsa dell’UEO).

Certo, in contrasto con questa visione di Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema unitario, espressione della stessa platea di cittadinanza, si deve realisticamente registrare l’attuale grande sconnessione tra la regolarità del ciclo elettorale europeo (con un Parlamento indissolubile nel quinquennio) e la sequenza irregolare dei cicli elettorali nazionali (per non parlare di eventuali referendum domestici con ripercussioni sull’Unione).

L’Unione è dunque ancora lontana da una sincronia istituzionale: tuttavia il parlamentarismo “oltre gli Stati” sembra già il fenomeno più dinamico di spinta verso un futuro “sempre più stretto”. In ogni caso: il punto fisso istituzionale su cui riannodare di volta in volta la matassa difficile dell’integrazione europea.

ABSTRACT

European Parliament: a new start?

The XIXth legislative term of the European Parliament, since its direct elections, can be seen as a “new start. This is so for several reasons: the creation of a “real” opposition inside the Parliament; a revival of the centrality on national parliaments; the expected changes in the structure of the EU budget; the parliamentary defence of the Union’s constitutional architecture; the cooperation between the European Parliament and national parliaments in building up a social dimension for the Union.

This new “parliamentarisation” immediately affects the organisation and the consolidation of the Union’s political system. In its most original features supranational parliamentary law ultimately comes to envision new fields of research both from a political and an institutional perspective.

Parlamento europeo: un nuovo inizio?

La nona legislatura ad elezione diretta del Parlamento europeo può essere quella di un “nuovo inizio”. Per varie ragioni: la nascita di una “vera” opposizione; un più attivo protagonismo dei Parlamenti nazionali; i cambiamenti annunciati nella struttura di bilancio; la difesa parlamentare della dimensione costituzionale nell’Unione; la cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costruzione di una dimensione sociale dell’Unione.

Questa “nuova” parlamentarizzazione ha immediati influssi nella strutturazione del sistema politico dell’Unione. In definitiva, il diritto parlamentare sovrastatuale, nella sua originalità, prospetta campi nuovi di studi politici e istituzionali.