

Parlamenti nazionali, legittimazione democratica e democrazia rappresentativa nell'Unione Europea

di Simone Benvenuti

Abstract: National Parliaments, democratic legitimization and representative democracy in the European Union - This article analyses of the role of National Parliaments (NPs) within the European Union in relation to the concept of democratic legitimacy and the principle of representative democracy. It first highlights the inadequate historical and theoretical contextualisation of such role compared to the abundance of empirical analyses. In embracing democratic disconnect as a concept that describes the role of NPs, the article draws the consequences of it, stressing the relationship between democratic disconnect and the concept of (democratic) legitimacy as throughput legitimacy. It then asserts that democratic re-connect and throughput legitimacy relate to *governance*, i.e. to the participation in the broader deliberative process; yet, they keep NPs outside the scope of *government*, i.e. the substantive participation in decision-making. Taking a critical stance on the current European role of NPs, the article concludes by identifying possible paths to increase legitimacy of the Union, and the role of NPs in it.

Keywords: National Parliaments; European Union; Democratic deficit; Legitimacy; Representative democracy.

2773

1. Premessa: le incerte basi concettuali dell'inclusione dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei

Il tema del rapporto tra parlamenti nazionali e integrazione sovranazionale europea ha dato luogo a una ricca riflessione giuridica e politologica con il conferimento ai parlamenti da parte dei Trattati di diritti e poteri nell'ambito dei processi decisionali europei, nonché di funzioni di raccordo nel quadro della cooperazione interparlamentare. L'articolo 12 TUE pare tuttavia attribuire loro una posizione ancillare: quella di *contribuire* al *buon funzionamento* dell'Unione. Nel riconoscerne un ruolo, allo stesso tempo lo circoscriverebbe, inserendoli in maniera ambigua nell'architettura democratico-rappresentativa dell'Unione delineata dall'articolo 10 TUE.

Le ragioni risiedono nel fatto che le innovazioni di Lisbona rispondono in parte a esigenze pratiche e di corto respiro: pur collocandosi sul fronte della legittimazione democratica dell'Unione, esse sono state determinate da esigenze di altra natura non arrivando a incidere sul nucleo democratico-rappresentativo¹.

¹ O. Rozenberg, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, Marzo 2017, rapporto commissionato dal Parlamento europeo.

La dottrina riflette queste incertezze, se non anch'essa un'ambiguità di fondo quanto al quadro interpretativo generale dei poteri dei parlamenti nazionali (inclusi quelli relativi al dialogo politico che non trovano una base giuridica nei Trattati), ma anche, più in generale, quanto al fenomeno della loro europeizzazione². Tale quadro interpretativo è spesso dato per presupposto e la partecipazione dei parlamenti nazionali ai processi decisionali europei giustificata genericamente con la questione annosa del deficit democratico – senza che di questo concetto sia data una definizione chiara –, o più correttamente con l'esigenza di sanare condizioni di disconnessione democratica, prospettiva che ha però conseguenze non chiaramente esplicitate. E tuttavia tali incertezze – in diritto e in dottrina – hanno conseguenze pratiche laddove occorra formulare un giudizio sulla partecipazione dei parlamenti nazionali ed eventualmente ipotesi di riforma dei poteri previsti dai Trattati.

L'indagine dei diversi settori dell'attività parlamentare in ambito UE e il monitoraggio della prassi³ hanno delineato un'immagine in chiaroscuro, in cui si scorge tanto il ruolo che (taluni) parlamenti sono in grado di giocare, quanto i limiti e le difformità esistenti nello spazio europeo nell'utilizzo di detti diritti e poteri e dei meccanismi e delle strutture introdotti nelle singole assemblee⁴. Tale immagine contrastata non è però contingente né è dunque perfezionabile attraverso interventi di riforma puntuali; essa deriva da ragioni strutturali che sono meglio messe in evidenza se a un approccio empirico-descrittivo si affianca un tentativo di concettualizzazione teorica. Deficitarie sono infatti le riflessioni in grado di chiarire in maniera soddisfacente la *ratio* della partecipazione dei parlamenti nazionali. Per dirla con Gavin Barrett, “*far more ink appears to have been spilt discussing how an enhanced role for national parliaments should be ensured, than on justifying why this should happen*”⁵.

In particolare, l'analisi concettuale unita a considerazioni tratte dall'analisi storica aiuta a comprendere la relazione tra ruolo dei parlamenti nazionali, consolidamento della legittimazione democratica dell'Unione e attuazione del principio della democrazia rappresentativa nell'Unione. Intendo qui appunto evidenziare le ambigue basi concettuali di tale ruolo. Mi soffermo anzitutto sul concetto di “deficit democratico”, cui è preferibile, con riguardo ai parlamenti nazionali, quello di “disconnessione democratica”. Quest'ultimo ha maggiore

² Sul concetto di europeizzazione, R. Ladrech, *Europeanization and National Politics*, Basingstoke, 2010, 2.

³ Di recente, il settore della *governance* economica ha riscosso per motivi evidenti l'interesse maggiore: v. ad esempio il numero speciale *National parliaments, the European Parliament and the democratic legitimation of the European Union economic governance*, in 40 *Journal of European Integration* 3, 235-273 (2018).

⁴ Si rimanda a titolo di esempio a C. Neuhold, *Conclusion: From 'Latecomers' to 'Policy Shapers'?* — *The Role of National Parliaments in the 'Post-Lisbon' Union*, in C. Neuhold et. Al. (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, 2015, 668-686. Per la letteratura in lingua italiana, si rinvia a F. Lanchester, *Luci ed ombre delle istituzioni parlamentari in Europa*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, 3-18.

⁵ G. Barrett, *The evolving role of national parliaments in the European Union. Ireland as a case study*, Manchester, 2018, 82.

limpidezza concettuale e meglio descrive il ruolo dei parlamenti nazionali in ambito europeo. Sostengo però che il concetto di disconnessione democratica si coniuga con uno specifico tipo di legittimazione, definibile come procedurale, il quale colloca i parlamenti al di fuori dell'area del *government*, o per dirla altrimenti al di fuori della rappresentanza in campo politico⁶. Nel sintetizzare le conclusioni osservo che se l'inclusione dei parlamenti nei processi decisionali europei si basa su una logica di legittimazione e consenso, piuttosto che democratico-rappresentativa, esistono elementi che portano a dubitare dell'efficacia di tale inclusione proprio ai fini della legittimazione del sistema di governo europeo.

2. Dal deficit democratico alla disconnessione democratica

L'inclusione dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei è spesso giustificata con l'esigenza di contrastare il deficit democratico dell'Unione. Secondo alcuni, essa mirerebbe a fornire linfa alla legittimazione democratica dell'Unione⁷. L'espressione deficit democratico, a prima vista chiara – essa indica una carenza in legittimazione democratica dei luoghi e delle istituzioni di determinazione dell'indirizzo politico –, si caratterizza tuttavia per una carica di ambiguità, riflessa nell'utilizzo che di essa è stato fatto nel corso del tempo⁸. L'espressione è stata coniata per la prima volta in un documento della *Gioventù federalista europea* al volgere degli anni '70⁹. Il suo utilizzo si associava a una lettura intimamente politica del progetto europeo, ispirata all'approccio federalista e che chiamava in causa gli organi delle Comunità, il livello sovranazionale dunque, di cui i federalisti europei reclamavano una piena e diretta legittimazione democratica. L'introduzione nel 1976 dell'elezione diretta del Parlamento europeo andava esattamente in questa direzione.¹⁰

Successivamente, dopo l'introduzione del voto di maggioranza in Consiglio con l'Atto unico europeo e nel contesto dell'accentuata integrazione economica con

⁶ F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006.

⁷ D. Grimm, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, 7 s.

⁸ La polisemia della locuzione “deficit democratico” è tale che alcuni autori sono addirittura portati a escludere l'esistenza di un deficit. G. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 2003, 3-38 escludeva a esempio all'inizio dello scorso decennio che potesse parlarsi di deficit nella misura in cui il processo integrativo aveva migliorato significativamente la qualità delle democrazie nazionali. V. anche V. A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, 2006. Sulla concezione del deficit democratico quale riferito alla natura del processo decisionale UE e degli organi che lo determinano, C. Sprungk, *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union*, in *35 Journal of European Integration* 5, 548 (2013).

⁹ B. Stråth, *Still the Europe of Mikward?*, Working paper n. 1/2011, UCL, The European Institute, September 2011, 8.

¹⁰ In ottica simile, l'articolo 38 del Trattato CED prevedeva la creazione di una comunità politica con una propria assemblea generale elettiva, M. Albertini, *L'Europa sulla soglia dell'Unione*, in *Il Politico*, 1985, 560.

il Trattato di Maastricht, il riferimento al “deficit democratico” è venuto a esprimere l’esigenza pratica di colmare il gap di legittimazione democratica, evidenziato dal risultato negativo del referendum danese e da quello non entusiasmante del referendum francese rispettivamente nel giugno e nel settembre 1992. Perdendo l’originaria connotazione progettuale, il richiamo al “deficit democratico” assumeva carattere strumentale e complementare a forme di «political messianism» e «telos legitimacy»¹¹. Se la realizzazione del mercato interno acquisiva priorità rispetto all’unione politica, dell’ideale dell’unione politica il concetto di deficit democratico finiva per essere sfrondata, mentre l’uso dell’espressione mirava a salvare, in quel contesto, il radicamento di principio in un’idea di democrazia o comunque nella tradizione democratica europea.

L’affermarsi della strumentalità del principio democratico chiarisce le ragioni del carattere reattivo, incrementale e frammentario delle misure poi adottate in tale ambito. Tali caratteri – reattività, incrementalità e frammentarietà – trovano una sintesi in due espressioni diffuse nella letteratura anglofona proprio in tema di parlamenti nazionali nell’Unione europea: “*always one step behind*” e “*catching up*”¹². Traducendo: le misure prese per colmare il deficit democratico ai fini di una compiuta integrazione politica si trovano sempre *un passo indietro*, costrette a *rincorrere* la più avanzata integrazione in altri ambiti.

Lo slittamento semantico dell’espressione “deficit democratico”, che dal pieno compimento della natura democratica degli organi sovranazionali finalizzato alla compiuta integrazione politica si traduce nel discontinuo – nel tempo e nello spazio – puntellamento democratico dei processi integrativi in altri settori, con lo sguardo rivolto alle tradizionali fonti statali di legittimazione democratica, trova una certificazione nell’espressione di “disconnessione democratica”¹³. La metafora della disconnessione – riconoscendo la persistente vivacità delle dinamiche democratiche nello spazio europeo pur sottoposte a stress da un punto di vista della teoria rappresentativa della democrazia, laddove il deficit evoca un’assenza – declina la carenza di legittimazione democratica sotto forma di uno iato da sanare tra la sede – europea – della decisione politica e la sede – statale – della legittimazione democratica.

Al pari dell’espressione “deficit democratico”, quella di “disconnessione democratica” non ha valenza meramente descrittiva, ma anche normativa. Se il primo mostra nella sua accezione originaria un *favor* per il progetto di unione politica federale, il secondo enfatizza la dimensione statale. Esaurita la spinta

¹¹ J. H. H. Weiler, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in 34 *Journal of European Integration*, 7, 825-841 (2012).

¹² T. Raunio, *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, in 34 *Gov’t & Opp.*, 2, 180-202 (1999); J. E. Fossum, *The Crisis and the Question of De-parliamentarization in Europe*, in V. Guiraudon – C. Ruzza – H.J. Trenz (Eds), *Europe’s Prolonged Crisis. Europe’s Prolonged Crisis. The Making or the Unmaking of a Political Union*, Basingstoke, 2015, 50.

¹³ P. L. Lindseth, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation State*, Oxford, 2010, 234 è il primo ad aver utilizzato questa espressione, ripresa da N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella “costituzione composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014, 2 ss. e R. Bellamy – S. Kröger, *The Politicization of European Integration: National Parliaments and the Democratic Disconnect*, in 14 *Comparative European Politics*, 2, 125 s. (2016).

federalista, che incontra oggi anche ostacoli pratici nel quadro di un'Unione allargata e sempre più frammentata, l'obiettivo consiste nel *riconnettere* il processo decisionale sovranazionale con i meccanismi nazionali di controllo democratico¹⁴. Le difficoltà di questo paradigma emergono allorché si evidenzia il legame della nozione di “disconnessione” – la quale presuppone un panorama di legittimazione democratica frammentato tra ventotto parlamenti geograficamente distanti e istituzionalmente diversificati – con le dimensioni specifiche della legittimazione.

3. Parlamenti nazionali e legittimazione democratica

In tema di legittimazione – intesa come qualità del potere politico che lo rappresenta tra i consociati come “giusto e meritevole di accettazione”, suscitando così consenso¹⁵ – è possibile con sguardo sintetico distinguere nel processo di integrazione tre dimensioni: legittimazione in uscita (*output legitimacy* nella letteratura anglofona), centrata sui risultati dell'azione politica, dunque sulla capacità di garantire risultati soddisfacenti; legittimazione in entrata (*input legitimacy*), centrata sui caratteri propri del potere politico, ad esempio sulla sua natura democratica; legittimazione procedurale (*throughput legitimacy*), in cui l'accento è posto sulle modalità con cui il potere è esercitato, ad esempio attraverso modalità inclusive, partecipative e basate sul dialogo.

La legittimazione, come fenomeno unitario, è il frutto dell'interazione tra diversi tipi di legittimazione; nondimeno, almeno in linea teorica, si può dare una prevalenza dell'uno o dell'altro tipo. Secondo le letture più diffuse, dalle origini le Comunità hanno costruito la propria legittimazione su basi funzionaliste, sulla capacità di garantire determinati risultati quali la pace e le buone relazioni tra Paesi usciti da un'esperienza bellica devastante e la ricostruzione, quindi la crescita economica degli stessi. Negli ordinamenti dell'ex blocco sovietico, all'inizio del millennio, la legittimazione dell'Unione europea pure si è costruita sulla prospettiva del ritorno nell'alveo delle nazioni democratiche europee o, più prosaicamente, della crescita economica¹⁶. Questo approccio è esemplificato nell'articolo 3 TUE, in particolare nel paragrafo 1 (“L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli”), e nei successivi paragrafi 2, 3 e 5. Le tesi di Giandomenico Majone in materia di deficit democratico pure aderiscono a questo schema, nella misura in cui mettono in rilievo gli effetti di potenziamento democratico determinati dal processo di integrazione¹⁷.

2777

¹⁴ N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., p. 2; A. Bradley – C. Pinelli, *Parliamentarism*, in M. Rosenfeld – A. Sajó (Eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 668.

¹⁵ Sul concetto di legittimazione e sulla differenza rispetto a quello di legittimità, F. Lanchester, *Legittimità e legittimazione: la prospettiva del costituzionalista*, in *Il Politico*, 1998, 547-565.

¹⁶ S. Benvenuti, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dell'Europa centro orientale (Slovenia Ungheria Croazia)*, Padova, 2017.

¹⁷ V. *supra* n. 8

La legittimazione in entrata, in senso democratico, è determinata dalla possibilità per coloro che sono governati di intervenire nella creazione delle norme¹⁸: in altre parole, la possibilità per i cittadini (degli Stati) europei di determinare più o meno direttamente, per via rappresentativa o per altre vie, ma comunque nella sostanza, l'indirizzo politico europeo. Tale tipo di legittimazione consta di due elementi: da un lato, un complesso istituzionale democraticamente caratterizzato, la cui formazione e il cui funzionamento si fondano su processi di natura democratica¹⁹; dall'altro, l'attribuzione a tale complesso istituzionale di poteri sostanziali nel processo di creazione delle norme e di decisione politica. In ambito internazionale, questo tipo di legittimazione democratica in entrata si collega tradizionalmente all'autorizzazione dei parlamenti alla ratifica dei trattati, in alcuni casi preceduta da consultazione popolare tramite referendum²⁰. Nei regimi democratico-rappresentativi, l'autorizzazione parlamentare alla ratifica costituisce difatti a livello interno il fondamento di legittimazione democratica tipico di qualunque organizzazione internazionale. Il grado di centralizzazione raggiunto dall'organizzazione Unione europea, non rintracciabile in altre organizzazioni internazionali²¹, unito al carattere autonomo del suo ordinamento, hanno avuto conseguenze rilevanti a questo riguardo. La "trasformazione dell'Europa"²², specialmente nel periodo a cavallo tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90, ha posto gli strumenti di legittimazione democratica in entrata sotto tensione. Ciò ha avuto due conseguenze.

La prima – verrebbe da dire: naturale – è consistita nell'accrescimento dei poteri del Parlamento europeo. L'Atto unico europeo ha ad esempio reso obbligatorio il suo assenso ai fini dell'ingresso di un nuovo membro. I trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno a loro volta attribuito ad esso poteri di co-decisione su un più ampio ventaglio di materie. Seguendo questa linea, il Trattato di Lisbona ne ha riconosciuto pienamente il ruolo di co-legislatore, estendendone i poteri in materia di bilancio e assegnandogli un ruolo nell'elezione del presidente della Commissione europea.

La seconda via è consistita nel coinvolgimento dei parlamenti nazionali. Questa si realizza proprio a partire da due dichiarazioni annesse al Trattato di Maastricht²³. Le disposizioni ivi contenute e poi sviluppate nel protocollo al

¹⁸ Questa definizione è mutuata da T. Risse – M. Kleine, *Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods*, in 45 *Journal of Common Market Studies*, 1, 72 (2007).

¹⁹ Ad esempio, l'esistenza di elezioni e forme di *accountability* democratica nel complesso della forma di governo.

²⁰ I trattati istitutivi delle Comunità si limitavano a prevedere, per la loro entrata in vigore, per l'entrata in vigore di emendamenti agli stessi e degli accordi di adesione, la ratifica da parte dei contraenti, conformemente alle rispettive norme costituzionali (si vedano ad es. gli articoli 236, 237 e 247 del Trattato istitutivo la CEE). Si comprende qui la rilevanza teorica degli articoli 48 e 49 TUE, i quali coinvolgono i parlamenti nazionali nelle procedure di revisione dei Trattati.

²¹ J.-P. Derosier, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Étude comparée: Allemagne, France, Italie*, Paris, 2015.

²² J. Weiler, *The Transformation of Europe*, in 100 *The Yale Law Journal*, 8, 2403-2483 (1991).

²³ *Declaration on the role of National parliaments in the European Union and Declaration on the Conference of the Parliaments*.

Trattato di Amsterdam, quindi in quelli al Trattato di Lisbona e nelle disposizioni pattizie, sono tuttavia qualitativamente differenti dalle misure riguardanti il Parlamento europeo. Esse assegnano funzioni nell'ambito, ma ai margini, del processo legislativo europeo, attraverso cui i parlamenti possono contribuire a prevenire l'adozione di atti, non determinarla²⁴; nell'ambito dell'attività di controllo del Governo in Consiglio, ma in un contesto sfuggente ad alta frammentazione²⁵; nell'ambito comunicativo/cooperativo, propedeutico all'esercizio dei poteri assegnati loro, ma con limiti evidenziati dalla prassi. In breve, dette disposizioni non mirano ad attribuire una porzione di potere decisionale. Secondo Gavin Barrett, i parlamenti nazionali “*are outsiders to the European level policy-making process, being neither geographically close to the locus of EU decision-making nor institutionally involved in the actual process of decision-making*”²⁶.

Tali poteri mirano piuttosto a rafforzare la qualità democratica e deliberativa del *processo* decisionale. L'inclusione dei parlamenti nazionali nel processo decisionale non potenzia la legittimazione democratica in entrata, che riguarda il complesso istituzionale deputato ad assumere le decisioni politiche rilevanti. Essa agisce bensì sulla legittimazione procedurale²⁷, che attiene ai caratteri del processo deliberativo preliminare alla decisione o a una sua correzione ex post: non, dunque, alla natura del *locus* istituzionale in cui si forma l'indirizzo politico. La legittimazione procedurale, più in generale, attiene infatti all'inclusione di una varietà di attori istituzionali o sociali (organizzazioni, reti, associazioni, cittadini, etc.) nella formazione e implementazione delle politiche. Per dirla con Schmidt, “*throughput is process-oriented, and based on the interactions – institutional and constructive – of all actors engaged in EU governance*”²⁸.

L'eco di questa dimensione della legittimazione è presente negli articoli 1 e 11 TUE. Il primo prevede che le decisioni dell'Unione “siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”. L'articolo 11 TUE declina ulteriormente l'elemento partecipativo/procedurale rispetto a cittadini e associazioni rappresentative (paragrafi 1 e 4), con cui le istituzioni dell'Unione “mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare” (paragrafo 2), in particolare la Commissione che procede ad ampie consultazioni “al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione” (paragrafo 3) e

²⁴ C. Sprungk, *A New Type*, cit., parla di ruolo di guardiania (*gatekeeping*): in realtà, nella procedura di allerta precoce il vero *gatekeeper* rimane la Commissione. Considerazioni simili valgono anche per le funzioni di controllo di sussidiarietà successivo, per cui alcune normative nazionali riconoscono peraltro – come nel caso ungherese – un ruolo centrale al Governo.

²⁵ Sempre C. Sprungk, *A New Type*, cit., parla di funzione di controllo esercitata in maniera unitaria (*unitary scrutiniser role*): ma, appunto, quanto sia deficiente il carattere unitario di tale ruolo è messo in luce dagli studi empirici e anche dalla riflessione teorica.

²⁶ G. Barrett, *The evolving role*, cit., 82.

²⁷ N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., 3.

²⁸ V. A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, in 61 *Political Studies*, 1, 5 (2013).

può essere invitata da gruppi di cittadini ad assumere iniziative per regolare determinate materie in attuazione dei Trattati (paragrafo 4).

Il posto dei parlamenti nazionali in tale contesto è definito dall'articolo 12, che stabilisce il principio per cui i “parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione”, per poi enumerare diritti e poteri generali che li situano precisamente sul versante della legittimazione procedurale. Quanto ai poteri – senza dunque considerare i diritti (passivi) di informazione di cui al paragrafo (a.) ed (e.) e la previsione sulla cooperazione interparlamentare di cui al punto (f.) – la loro formulazione generale si traduce in forme *eventuali* di monitoraggio e partecipazione esterni al perimetro della decisione politica – alla determinazione dell'indirizzo politico – esercitati singolarmente o collettivamente da un complesso istituzionale sfilacciato, ad alta frammentazione ed eterogeneità: quello, appunto, costituito da 28 parlamenti nazionali.

Questo approccio ha – in teoria – rilievo in termini di legittimazione democratica, o anche in termini di efficienza sistemica (e dunque legittimazione in uscita), nella misura i parlamenti coinvolti nella fase ascendente di produzione del diritto europeo risultano poi più efficienti nella fase discendente di attuazione a livello nazionale, con conseguenze sul più alto livello di accettazione delle decisioni assunte a livello europeo²⁹. Esso elude una domanda cruciale: chi (e che natura ha colui che) decide? In effetti, non è questa la domanda a cui i meccanismi di legittimazione procedurale intendono rispondere.

4. Parlamenti nazionali e democrazia rappresentativa europea, tra *government* e *governance*

L'elusione di questa domanda evidenzia l'incapacità di risolvere la questione decisiva della carente legittimazione democratica delle sedi decisionali europee in cui risiede una parte importante del “*politico contemporaneo*”; il miglioramento della qualità deliberativa non risolve il problema del fondamento democratico di decisioni prese in luoghi istituzionali la cui natura democratica non è soddisfacente per il prevalere di altri tipi di rappresentanza sul momento democratico elettivo. In tal senso, l'inclusione dei parlamenti nei processi decisionali UE non costituisce un elemento di invero dei principi della democrazia rappresentativa a livello europeo, nella misura in cui i parlamenti nazionali non si pongono rispetto all'indirizzo politico europeo come soggetti della rappresentanza in campo politico, il che presupporrebbe “*almeno teoricamente [di] poter partecipare in maniera diretta alla distribuzione autoritativa di valori e non solo essere abilitati a influire sulla stessa*”³⁰.

Si chiarisce qui il rapporto problematico tra parlamenti nazionali e democrazia rappresentativa europea³¹. In effetti, l'articolo 10 (2) TUE stabilisce un legame tra parlamenti nazionali e democrazia rappresentativa laddove statuisce

²⁹ G. Barrett, *The evolving role*, cit., 83.

³⁰ F. Lanchester, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. Rogari (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, 2006, 7-26.

³¹ C. Sprungk, *A New Type*, cit. 547-563, sostiene che il concetto di democrazia rappresentativa muti nel contesto sovranazionale rispetto alla concezione classica, propria dello Stato-nazione.

che i governi in Consiglio sono “democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali”. Ma, come detto, l’articolo 12, assegnando poteri e diritti, circoscrive poi il ruolo dei parlamenti, che “contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione”. Considerando quanto sopra, questa disposizione potrebbe essere riformulata come segue: i parlamenti nazionali sono uno degli attori della *governance* europea, ma sono al di fuori del recinto del *government*³². L’attenzione che la *governance* rivolge alle virtù dell’apertura (*openness*), della trasparenza (*transparency*), della vicinanza ai destinatari delle decisioni, cela il fatto che alla fine *qualcuno prende una decisione e ne è responsabile*. Nell’architettura europea questo è l’organo legislativo europeo composto dal Parlamento europeo, dal Consiglio UE e dalla Commissione principale detentrici dell’iniziativa, e il Consiglio europeo come organo che definisce gli orientamenti politici generali dell’Unione.

È significativo che uno dei documenti politici più importanti in tema di *governance* europea, il “Libro bianco sulla *governance* europea” del 2001, pur vago nella concettualizzazione della *governance* ma che trae ispirazione evidente dai principi dell’apertura, della trasparenza, dell’inclusione dei cittadini nel processo decisionale UE, inquadri in maniera non ambigua il ruolo dei parlamenti in tali termini. In esso si sottolinea a esempio l’esigenza che sia “promossa la partecipazione dei parlamenti nazionali e delle loro commissioni specializzate negli affari europei”, mentre in altri passaggi è fatto riferimento al Protocollo annesso al trattato di Amsterdam sul ruolo dei parlamenti nazionali. Tali riferimenti, presenti in un documento che ha occupato tanto spazio nel dibattito istituzionale europeo di inizio millennio, sono generalmente omessi allorché si discute di parlamenti nazionali. Il concetto di *governance* non si mostra tuttavia adatto a inquadrare istituzioni rappresentative in campo politico quali sono i parlamenti nazionali all’interno dei rispettivi sistemi costituzionali: istituzioni che assumono una posizione differente, menomata, nel quadro del sistema “costituzionale” europeo.

In definitiva, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali non comporta il passaggio da un processo decisionale centralizzato e non adeguatamente

³² Nella prospettiva qui adottata, che non li considera concetti esclusivi (prospettiva che non è possibile sviluppare per ragioni di spazio), la *governance* attiene al processo deliberativo funzionale alla decisione (a come si decide); il *government* al momento della decisione (a chi decide). In questi termini, la *governance* non viene a sostituire il *government* e non elimina la problematica del secondo, relativa al detentore della decisione e alle sue qualità. Sul concetto di *governance* esiste un’ampia letteratura che in parte lo sviluppa proprio in opposizione a quello di *government*. Si rimanda in particolare a J. N. Rosenau, *Governance, Order and Change in World Politics*, in J. N. Rosenau – E.-O. Czempiel (Eds), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992, 1-29 e, per l’Italia, a A. Lattarulo, *Oltre la sovranità degli Stati-nazione: la governance*, in *Democrazia e Diritto*, 2009, 249 ss. e Maria Rosaria Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010. Ai fini della ricostruzione del concetto di *governance*, è fondamentale anche il mutamento di paradigma piramide-rete sui cui F. Ost – M. Van De Kerchove, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002.

democratico a un processo decisionale aperto e rispondente pienamente agli standard democratico-rappresentativi; esso sanziona soltanto il passaggio da un processo decisionale centralizzato e non adeguatamente democratico a un processo decisionale centralizzato e non adeguatamente democratico, seppur aperto in misura maggiore all'apporto esterno di attori, per ciò stesso, marginali.

5. Conclusioni: le radici delle incerte basi concettuali dell'inclusione dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei tra legittimazione e delegittimazione del processo di integrazione

L'analisi ha voluto evidenziare che l'uropeizzazione dei parlamenti nazionali e la loro inclusione nei processi decisionali UE è collegata a esigenze di legittimazione democratica del sistema di governo nel suo insieme, pur tenendoli al di fuori del circuito democratico-rappresentativo del *government*.

Vorrei concludere con alcune brevi osservazioni sui possibili effetti di tale inclusione rispetto alla legittimazione democratica dell'Unione. L'osservazione di certa prassi sembra indicare che i parlamenti si limitino a un esercizio formale – “burocratico” – delle proprie funzioni, così frustrando i processi di europeizzazione e l'attribuzione di poteri, quando gli stessi non siano addirittura usati *contro* l'Unione³³. Ciò è in linea con la vicenda del rapporto tra parlamenti nazionali e governo europeo. Tale rapporto si sviluppa in termini problematici, e le tendenze della deparlamentarizzazione a livello nazionale iniziano a essere percepite, a partire dalla prima metà degli anni '70 in due Paesi – Danimarca e Regno Unito – gelosi del loro *status* di sovranità e delle prerogative dei rispettivi parlamenti, la cui cultura politica è infatti caratterizzata dalla resistenza alle letture federaliste al processo di integrazione e dalla presenza di forti oppositori all'integrazione, all'epoca noti sotto il nome di *anti-marketeters*³⁴. Lungo questa linea, gli organi parlamentari danese e britannico hanno sviluppato assai presto un quadro istituzionale di controllo dei processi decisionali europei – quello c.d. del mandato e quello documentale – fornendo non a caso i due modelli di riferimento di controllo parlamentare a cui si sono ispirati nei decenni successivi gli altri Stati membri³⁵. Solo successivamente all'adozione dell'Atto Unico europeo l'uropeizzazione dei parlamenti nazionali si inquadra in una più generale strategia europea. La creazione della COSAC nel 1989, poi menzionata in una Dichiarazione annessa al Trattato di Maastricht, lasciava però irrisolto il nodo del rapporto tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

³³ Il caso ungherese è forse un caso limite ma esemplare: si pensi alla vicenda del referendum dell'ottobre 2016 sulla distribuzione delle quote di rifugiati, M. Varju – V. Czina, *Hitting where it hurts the most: Hungary's legal challenge against the EU's refugee quota system*, in *VerfassungsBlog*, 17 febbraio 2016.

³⁴ Si veda ad es. M. Kolinsky, *Parliamentary Scrutiny of European Legislation*, in 10 *Gov't & Opp.*, 1, 64 (1975).

³⁵ J. Fritzmaurice, *National Parliaments and European Policy-making. The case of Denmark*, in 29 *Parl. Aff.*, 3, 281 (1976); S. Benvenuti, *The Role of National Parliaments in the EU: Ambiguities and Shortcomings*, MUNI Law Working Paper No. 2017.04.

Proprio in questa seconda fase si colloca la proposta della Camera dei comuni del Regno Unito di creare una camera alta europea composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali³⁶. Lungo questa linea, il c.d. accordo Cameron-Tusk formalizzato nel Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016 aveva recepito la richiesta dell'allora Primo ministro britannico di introdurre un potere di veto (c.d. *red card*) che i parlamenti rappresentanti più del 55% dei voti avrebbero potuto attivare³⁷.

In breve, il dibattito sul ruolo dei parlamenti nazionali nel “governo” europeo si è storicamente sviluppato lungo due direttrici: democratizzazione e freno all'integrazione. L'accento è posto generalmente sul primo elemento, anche nei Trattati: si pensi ancora all'articolo 12 TEU che è incluso nel Titolo II relativo ai principi democratici; si è invece portati a perdere di vista il secondo, pur evidenziato dal rilievo dato ai meccanismi di controllo della sussidiarietà, che è un principio relativo al funzionamento della democrazia, e non di per sé un principio di democrazia³⁸.

Che prevalga un approccio “burocratico” o piuttosto individualistico improntato alla mera difesa dell'“interesse” nazionale, che da strumento dell'integrazione configura gli organi parlamentari come luoghi di contestazione della stessa, le possibili conseguenze negative sulla legittimazione del progetto europeo dovrebbero spingere a ripensare il ruolo dei parlamenti nazionali nel quadro di una più ampia riforma in senso federale del sistema di governo europeo.

Questa prospettiva implica una *molteplicità* di interventi *de iure condendo* che non possono peraltro prescindere dagli elementi contestuali, a partire da quelli prettamente politici. Sia tuttavia consentito qui un breve accenno ad alcune misure idonee a migliorare la legittimazione, sia in entrata, che in uscita o in ambito procedurale.

Quanto alla prima dimensione – legittimazione in entrata – sembra inevitabile percorrere la via del potenziamento della natura democratica delle sedi sovranazionali che si trovano nel perimetro del *government*. Sulla realizzabilità di ciò incombono incognite politiche ma anche ostacoli pratici, se solo si pensa al perfezionamento di un quadro normativo comune finalizzato allo sviluppo di partiti realmente transnazionali³⁹. Ciononostante, permane la consapevolezza che

³⁶ P. Norton, *Conclusion: Addressing the Democratic Deficit*, in 1 *The Journal of Legislative Studies*, 3, 184 (1995).

³⁷ *PM letter to President of the European Council Donald Tusk: A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union*, 10 novembre 2015; European Council, *Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union*, 2 febbraio 2016, 10 s.

³⁸ N. W. Barber, *The Limited Modesty of Subsidiarity*, in 11 *European Law Journal* 3, 308 (2005).

³⁹ Sul tema rimando a J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, 51 e, più nello specifico, B. Donnelly – M. Jopp, *Les partis politiques européens et la démocratie dans L'UE*, in AA. VV., *La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen*, in *Notre Europe. Etudes & recherches*, n. 70, Paris, 2009, e W. Lehmann, *Recent Advances towards Veritable European Political Parties*, intervento alla Max Weber Programme Lustrum Conference organizzata dallo European University Institute, Villa La Fonte, San Domenico, 8-10 giugno 2011, 1-15.

solo un processo di integrazione politico e partitico consente di superare asimmetrie politiche (e specificamente democratiche) che hanno conseguenze di rilievo, in termini di legittimazione dell'Unione, proprio in quei Paesi che con maggiore gravità vivono tali asimmetrie⁴⁰.

Questo primo livello di interventi deve necessariamente accompagnarsi a misure di potenziamento della legittimazione in uscita, complementari ai primi. L'obiettivo è una maggiore efficacia delle politiche unitarie: tanto attraverso la semplificazione dei processi decisionali europei, quanto nel senso della coerenza tra attribuzioni competenziali che consenta una capacità di controllo e prevedibilità degli effetti delle politiche stesse, a partire dal tema della fiscalità. In questa direzione non va certamente la moltiplicazione dei *veto players*, come tendono a operare (seppur in maniera inefficace e differenziata) i parlamenti nazionali, né i processi di (ri)appropriazione in nome di una presunta, fraintesa sovranità.

In tale contesto, sarebbe piuttosto da valorizzare, per gli organi parlamentari nazionali, la funzione volta a un efficace monitoraggio e al controllo dei rispettivi esecutivi nella loro attività "ascendente" in seno agli organismi europei, nell'ottica non solo di maggiore trasparenza e responsabilità, ma anche di rafforzamento della legittimazione democratica di detti organismi: secondo la corretta previsione (o forse è più corretto dire auspicio) dell'articolo 10(2) TUE. Non è da trascurare, infine, la collocazione dei parlamenti nazionali (e delle assemblee regionali) nel circuito discendente di attuazione del diritto e delle politiche comunitarie, ove può recuperarsi la tensione verso la diversità (pur nei limiti del quadro normativo dell'Unione e con l'eventuale filtro dei giudizari nazionali) che è elemento imprescindibile e ricchezza del progetto europeo.

⁴⁰ Il tema delle asimmetrie politiche nelle federazioni è ancora poco sviluppato ed è oggetto di interesse soprattutto nella letteratura politologica con riferimento al paradigma centro-periferia: si vedano con riferimento all'Unione Europea J. M. Magone - B. Laffan - C. Schweiger (Ed.), *Core-periphery Relations in the European Union*, New York, 2016 (in particolare parti I e IV); N. Parker (Ed.), *The Geopolitics of Europe's Identity*, New York, 2008 (i saggi di N. Parker, *A Theoretical Introduction: Space, Centers, and Margins*, 3-24, e *Denmark's and Britain's Marginality Strategies Compared*, 103-120); T. Hauswedell - A. Körner e U. Tiedau, *Re-Mapping Centre and Periphery Asymmetrical Encounters in European and Global Contexts*, London, 2019 (i saggi di A. Körner, *Space and Asymmetric Difference in Historical Perspective: An Introduction*, 1-14 e Jan Ifversen, *Europe and the Concept of Margin*, 27-43). Sia permesso di rinviare anche a Simone Benvenuti, *Federalism, centre(s) and peripheries: reflections upon the impact of political asymmetries on the operation of federal polities*, intervento al seminario di studio "Constitutional Principle or Political Process? The Future of Federalism in Comparative Perspective, Second European Constitutional Law Schmooze", October 25-26, 2019, Università degli studi di Milano.