



PAOLA PICIACCHIA*

IL PARLAMENTO EUROPEO TRA OBIETTIVI RAGGIUNTI, SFIDE ANCORA APERTE E NECESSITÀ DI NUOVE RIFORME**

Per prima cosa vorrei ringraziare il Prof. Lanchester e la Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà, gli organizzatori tutti, la Fondazione Sapienza e il Suo Presidente Prof. Eugenio Gaudio, il Master in Istituzioni Parlamentari “Mario Galizia” per consulenti di Assemblea e il suo Direttore Prof. Stefano Ceccanti, per avermi invitata a questo incontro. Per me è davvero un onore essere qui insieme a tanti illustri colleghi a presentare il libro di così autorevole dottrina.

Numerose sono gli spunti di riflessione offerti dal bel volume del prof. Andrea Manzella e del Prof. Nicola Lupo, il tempo a disposizione è poco pertanto mi limiterò a lanciare delle suggestioni.

In primo luogo, vorrei partire dallo spirito positivo che anima il libro ovvero da quell’approccio “sereno” di cui sembra pervaso nel suo complesso e che attraversa l’analisi degli autori nel delineare il ruolo e le funzioni del Parlamento europeo, un ottimismo che si trasforma in proiezione in avanti anche quando vengono affrontati passaggi in cui le ombre, ad oggi, sembrano essere maggiori delle luci, laddove si evidenzia che nonostante le numerose riforme il ruolo complessivo del Parlamento europeo riguardo al suo potere di influenza nel sistema rimane deludente, o meglio “ancora insufficiente”¹.

Tale approccio traspare sin dalle prime pagine quando ripercorrendo le origini del Parlamento europeo se ne evidenzia la “relativa” debolezza di allora, laddove invece si esalta la portata del progresso democratico contro l’idea del “deficit democratico” compiuto nel 1979, e dal 1979 in poi.

Ciò premesso, vorrei qui soffermarmi su alcuni profili che mi sembra importante mettere in luce in questa sede, ponendo ovviamente degli interrogativi.

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Intervento alla Presentazione del volume N. LUPO-A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo* (Luiss University Press, 2024), svoltasi il 24 maggio 2024 presso la Sala delle Lauree, Edificio di Scienze Politiche della Sapienza-Università di Roma.

¹ Cfr. N. LUPO-A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, 2024, p. 15.

Partirei, innanzitutto, dal profilo relativo alla posizione assunta dal Parlamento europeo nell'ambito di quel processo di progressiva "europeizzazione" dei Parlamenti nazionali, con particolare riferimento alla cooperazione interparlamentare e al rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

In secondo luogo, mi sembra di una certa importanza mettere in evidenza il tema del rapporto con l'opinione pubblica. Nel volume viene appena accennato ma credo sia un profilo che forse andrebbe maggiormente affrontato negli studi scientifici, come recentemente viene affrontato per le Corti costituzionali.

In terzo luogo, proprio in riferimento alla recrudescenza degli eventi bellici con particolare riguardo alla guerra in Ucraina e al ruolo svolto dall'Unione, ritengo che una riflessione si imponga sulle prospettive della difesa comune europea e sull'evoluzione del ruolo della rappresentanza democratica nelle decisioni di natura militare.

Riguardo al primo punto, non occorre in queste sede ricordare – in quanto ben noto a tutti - l'importante cammino compiuto da Maastricht a Lisbona sul versante del progressivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, cammino consacrato dal Trattato di Lisbona che ha codificato con l'art. 12 del Trattato e i due protocolli ad esso annessi il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Salutato con grandissimo entusiasmo dalla dottrina, studiato approfonditamente con grandi progetti di ricerca e numerosi studi², il tema è poi però rimasto sullo sfondo del dibattito sull'Unione Europea, in qualche modo "vittima", a mio avviso, di una prassi applicativa che, sebbene non certo assente, sia in termini di "dialogo politico" e di espressione di pareri motivati sulla vulnerazione del principio di sussidiarietà³ - ma ferma ai tre soli cartellini gialli "scattati" nel 2012, nel 2013 ed infine nel 2016 - , sia in termini di cooperazione interparlamentare⁴ non ha contribuito a maturare pienamente l'idea che con le riforme del trattato di Lisbona siano state effettivamente utili, da un lato, a rafforzare il potere "contrattuale" dei Parlamenti nazionali, dall'altro, anche quello del Parlamento europeo quale motore propulsore di alcuni ambiti specifici come quello della cooperazione interparlamentare.

² Ricordo il progetto Prin del Prof. Lanchester che ci vide coinvolti quasi 10 anni fa, ricordo i numerosi studi condotti proprio dal prof. Manzella e dal prof. Lupo e da numerosi e qualificati studiosi, ivi compresi i funzionari parlamentari, e l'elenco potrebbe continuare, tutti studi che mettevano in evidenza le luci ma anche le numerose ombre e la necessità di più opportune riforme. Cfr. *ex multis* F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*. Atti del Convegno, Roma-Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015, Milano, Giuffrè, 2016.

² Cfr. *ex multis*, A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014.

³ Merita infatti sottolineare che negli anni 2019-2024, la prassi del dialogo politico e quella relativa all'espressione dei pareri motivati dei Parlamenti sul principio di sussidiarietà ha subito un certo ridimensionamento rispetto agli anni 2009-2018 con un calo sia dei contributi nell'ambito del dialogo politico sia in termini di pareri motivati e di contributi sui progetti di atti dell'Unione europea. I dati sono consultabili ai seguenti link: <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/subsidiarity-and-ipd/informal-political-dialogue>; <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/subsidiarity-and-ipd/subsidiarity-check>.

⁴ Regolari sono le riunioni (almeno due volte l'anno) delle diverse istanze di cooperazione internazionale, soprattutto della *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC)*, la *Inter-Parliamentary Conference For The Common Foreign And Security Policy And The Common Security And Defence Policy*, la *Inter-Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU (IPC on SECG)* mentre la *Conference of Speakers of the EU Parliaments (EUSC)* si riunisce normalmente una volta l'anno.

In riferimento a questo punto, mi sembra utile richiamare le considerazioni degli Autori, che condivido pienamente, laddove sottolineano che il problema di fondo – che poi è lo stesso che emerge ragionando in termini di effettività del principio democratico enunciato dall’art. 10 del Trattato di Lisbona - non è tanto nei poteri ma nel “controllo democratico discontinuo e disperso”⁵, perché “il Parlamento europeo, sfruttando bene i suoi poteri riesce a “vedere” le responsabilità del complicato “governo dell’Unione” ma non può far valere le responsabilità dei governi nazionali”, e “viceversa i parlamenti nazionali potendo agire sui rispettivi governi non “vedono” – nel senso che non possono indirizzare né controllare – aspetti decisivi dell’azione delle istituzioni europee di vertice”⁶.

Il problema è quindi di connessione, come dicono gli Autori, tra Parlamento europeo e singoli Parlamenti nazionali “nella logica di un unico sistema parlamentare euro-nazionale”⁷.

Le criticità non sono dunque riconducibili alla mancanza di istituti democratici ma all’esistenza di disconnessioni tra corpi elettorali e istituzioni e tra queste ultime. Il rimedio, sembrano suggerire gli Autori, sta appunto nell’eliminazione di queste disconnessioni. Come? Qualche suggestione sembra arrivare nel volume proprio in riferimento alla cooperazione interparlamentare che ha, nonostante alcuni limiti, sicuramente progredito in numerosi settori ma sulla quale, permangono, a mio avviso, numerose perplessità proprio, a ben vedere, in termini di collegamento e di rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

È noto come la cooperazione interparlamentare⁸ abbia fatto dunque da sfondo al progressivo processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali che ha accompagnato l’evoluzione dei Trattati⁹, processo di europeizzazione alimentato - occorre ricordarlo - anche dalla giurisprudenza costituzionale nazionale che ha spesso indicato nel

⁵ N. LUPO- A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit. p. 16.

⁶ *Ivi*.

⁷ *Ivi*.

⁸ Sulla cooperazione interparlamentare mi sia permesso il rinvio a P. PICCIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell’Unione europea*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018 (Collana CESP-Mulino Percorsi), pp. 295-327.

⁹ Merita qui ricordare che prima dell’avvio della fase costituente che porterà alla firma nel 2004 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, e, dopo il suo fallimento (per la mancata ratifica da parte di Francia e Olanda in seguito alla bocciatura ai referendum indetti nei due Paesi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005), alla firma nel 2007, del Trattato di Lisbona, anche la Dichiarazione n. 23 annessa al Trattato di Nizza del 2000 aveva inserito tra le questioni da riconsiderare - nell’ambito della riflessione sul futuro dell’Ue - il ruolo dei Parlamenti nazionali. A tale Dichiarazione fece poi seguito la Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre del 2001, la quale nel dare avvio al processo costituente che porterà all’allargamento dell’Unione e alla creazione della Convenzione Europea per la riforma delle istituzioni europee, ribadì il ruolo dei Parlamenti nazionali per la legittimazione democratica dell’Ue interrogandosi sull’esigenza di rappresentarli meglio nelle istituzioni europee e di dotarli di un potere di controllo sul principio di sussidiarietà. V. C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1, 2008, pp. 83-94.

Non si dimentichi infine la Risoluzione del Parlamento europeo (A5-0023/2002 finale, Commissione affari costituzionali, 6) del gennaio 2002 relativa alle relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali la quale sottolineò che il processo di democratizzazione delle istituzioni europee non passasse solo attraverso un rafforzamento del Parlamento europeo - che “non si considera l’unico rappresentante dei cittadini e garante della democrazia rispetto alle altre istituzioni dell’Unione” – ma attraverso il necessario riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali. Sul punto v. F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell’integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 39.

coinvolgimento dei Parlamenti lo strumento privilegiato per la legittimazione democratica dell'Ue¹⁰.

L'idea che la democratizzazione dell'Ue¹¹ non potesse risolversi solo nella valorizzazione del Parlamento Europeo¹² ma nel coinvolgimento dei legislativi dei vari paesi nel processo decisionale europeo¹³ anche attraverso il rafforzamento della cooperazione interparlamentare ha dominato le riflessioni della dottrina¹⁴. E sebbene non tutti gli autori abbiano concordato sulla bontà della prospettiva¹⁵, essa ha sicuramente costituito la cornice ideale entro la quale compiere ulteriori passi.

Dopo il fallimento del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e la successiva approvazione del Trattato di Lisbona nel 2007, che aveva ripreso gran parte delle innovazioni già previste nel Trattato costituzionale, si era aperta una nuova fase che tuttavia non giunse a far accogliere nel Trattato di Lisbona le proposte – come quella di una camera

¹⁰ Si pensi in particolare alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 12 ottobre 1993, la *Maastricht-Urteil* la quale pose specificatamente l'accento sulla correlazione tra ruolo dei parlamenti nazionali e legittimazione democratica dell'Ue. Tale legittimazione per il Tribunale costituzionale tedesco è conferita “anche ad opera del parlamento Europeo eletto dai cittadini degli Stati membri” ma *in primis* “nell'associazione degli Stati dell'Unione europea la legittimazione democratica si produce necessariamente attraverso il collegamento dell'attività degli organi europei ai Parlamenti degli Stati membri”.

¹¹ Sul *deficit democratico* dell'Unione Europea v. P. RIDOLA, *Il principio democratico tra Stati nazionali e Unione Europea*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1-2, 2000, p. 75 ss; ID., *Diritto costituzionale e diritto comparato europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, in particolare cap. XI, XII, XIII, 305 ss. V. inoltre, fra gli altri G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in *European Law Journal*, vol. 4, n.1, 1998, pp. 5-28; P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2000 (titolo originale *How to democratize the European Union*, 2000).

¹² In tal senso F. BRUNO, *La Costituzione europea e i Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2005, p. 620 ss.

¹³ L. VIOLINI, *I parlamenti nazionali come fattori di incremento del principio democratico e come garanti del rispetto del principio di sussidiarietà*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003, pp. 269-288; v.

¹⁴ Sul ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo di integrazione europea, *ex multis*, cfr. F. M. DE VIDALES, *Los Parlamentos Nacionales en la Unión europea: de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Editorial Dilex, 2008; T. RAUNIO, *National Parliaments and European Integration: what we know and what we should know*, in *Arena Working Paper*, n. 2, 2009, pp. 1-25; P. BILANCIA, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2, 2009, pp. 273-284; P. CARETTI, *Il Ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Astrid*, 2010; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012, pp. 485-572; K. AUER, A. TACEA, *Fighting Back? And if yes, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, Paper prepared for the 13th Biennial Conference of the European Union Studies Association Baltimore, 9-11 May 2013, pp. 1-32; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto*. Annali VII, Milano, Giuffrè, 2013, p. 593 ss; M. ZALEWSKA, O.J. GSTREIN, *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit I, Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, in *Bruges Political Research Papers. Cahiers de recherche politique de Bruges*, n. 28, February 2013, pp. 1-40; N. LUPO, *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella Costituzione composita nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; A. GROEN, T. CHRISTIANSEN, *National Parliaments in European Union: Conceptual Choices in the EU's Constitutional Debate*, in C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH, C. HEFTLER (eds.), *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2015; P. DE LUCA, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016; P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo di integrazione Europea*, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2016; A. JONSSON CORNELL, M. GOLDONI (a cura di), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

¹⁵ A. SCIORTINO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali di fronte alla nuova governance economica europea*, in *Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di Diritto pubblico*, n. 3, 2012, p. 457, la quale riconosce l'importanza dell'accresciuto ruolo dei Parlamenti nazionali nel conferimento di una maggiore “legittimazione democratica dall'esterno” ma esprime perplessità “sulla tendenza ad ‘internalizzare’ la legittimazione democratica assicurata dai Parlamenti nazionale” la quale “può avere ripercussioni assai negative nel processo decisionale comunitario che tale legittimazione dovrebbe cercarla soprattutto all'interno del Parlamento europeo”.

legislativa composta in via indiretta dai Parlamenti Nazionali - volte a farli divenire “un elemento di legittimazione interna della forma di governo europea”¹⁶, proprio per non correre il rischio di creare un elemento centrifugo rispetto al Parlamento europeo. La prospettiva verso cui, invece, ci si indirizzò, fu quella del potenziamento dei Parlamenti Nazionali quali “elementi di legittimazione esterna”, in funzione collaborativa nei confronti delle istituzioni dell’Unione, al di fuori dell’intermediazione dei governi nazionali, prospettiva sostanziata poi nell’art. 12 TUE, nel quale proprio gli Autori hanno ravvisato le basi per la costruzione di un sistema parlamentare euro-nazionale che ingenera “una condizione generale di interferenza del parlamentarismo nazionale: che, sia pure nei limiti e nei vincoli normativi dei Trattati, caratterizza l’intera fisionomia funzionale dell’Unione..in ragione dell’intrinseca politicità del parlamentarismo”¹⁷.

Tornando a ragionare in termini di connessioni, questa collocazione dei Parlamenti nazionali e il loro rapporto con il Parlamento europeo, potrebbe aver costituito il vero limite? Il fatto che il Parlamento europeo abbia, in qualche modo, percepito i Parlamenti nazionali antagonisti al punto di aver spesso ribadito – pur non smettendo di esaltarne il ruolo - in diverse risoluzioni la contrarietà alla creazione di una terza camera formata dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, può aver contribuito a divaricare il solco delle disconnessioni?

Sebbene, infatti, la cooperazione interparlamentare si possa ben collocare all’interno di quella visione che vede i Parlamenti nazionali integrati in un sistema parlamentare euro-nazionale¹⁸ caratterizzato da “the confidence relationship that links each national government to its parliament” e che “asks for the coordination of four different type of relationship shaping the system”¹⁹, proprio nell’ambito di questo complesso intreccio di rapporti, sull’evoluzione della cooperazione interparlamentare sembra aver pesato e pesare ancora oggi il controverso rapporto tra i Parlamenti nazionali e lo stesso Parlamento europeo. Nonostante, infatti, il raccordo tra le istituzioni rappresentative nazionali e l’istituzione europea di rappresentanza dei cittadini europei sia stato sin dalle origini il presupposto fondamentale della cooperazione interparlamentare, è indubbio che il ruolo di promotore e di coordinatore che il Parlamento europeo si è sempre riservato, al fine sostanzialmente anche di controllare e monitorare tutte le evoluzioni della cooperazione interparlamentare, abbia, di fatto, costituito, in alcuni casi, un freno a una maggiore estensione del ruolo dei Parlamenti nazionali in tale ambito, un freno che si è tradotto nel respingere apertamente tutte quelle suggestioni che aprivano a forme di cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali atte ad escludere il ruolo del Parlamento europeo, oppure a porle allo stesso livello del Parlamento europeo, come ribadito in diverse Risoluzioni. Si pensi in tal senso alla *Risoluzione* del Parlamento europeo del 16 febbraio

¹⁶ *Ibidem*, p. 461.

¹⁷ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti Nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 2.

¹⁸ Un sistema sostanzialmente contraddistinto da un complesso intreccio di relazioni tra Parlamento europeo e istituzioni europee; tra queste ultime e i parlamenti nazionali; tra questi ultimi e il Parlamento europeo stesso e, naturalmente, i rispettivi Governi. Cfr. C. FASONE-N. LUPO, *Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, p. 349.

¹⁹ *Ivi*.

2017 “Miglioramento del funzionamento della costruzione dell’UE sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona che aveva espressamente manifestato il suo sfavore nei confronti della “creazione di organismi parlamentari congiunti con poteri decisionali”, posizione poi ribadita nella *Risoluzione* dello stesso Parlamento europeo del 19 aprile 2018 la quale, richiamandosi a quella del 16 febbraio 2017, nel confermare l’esigenza di un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali a livello di Unione europea, aveva tuttavia inteso circoscrivere fermamente l’ambito delle rispettive competenze tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo “per cui i primi dovrebbero esercitare la loro funzione europea sulla base delle costituzioni nazionali, in particolare esercitando un controllo sui membri dei loro governi nazionali in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio, livello in cui sono meglio collocati per monitorare il processo legislativo europeo” e rifiutando quindi “la creazione di organismi parlamentari congiunti di carattere decisionale per motivi di trasparenza, responsabilità e capacità di agire”.

Mi fermo qui ma questo appare un nodo ancora da sciogliere.

2. Molto brevemente, in relazione al rapporto con l’opinione pubblica mi vorrei qui ricollegare in parte a quanto è scritto nel volume laddove gli autori affermano “anche se l’elezione del Parlamento europeo si svolge attraverso liste nazionali e con sistemi elettorali prevalentemente nazionali, e sulla base di domande soprattutto domestiche, il vissuto parlamentare di Bruxelles e di Strasburgo – con le sue inevitabili, particolarità procedurali – si disconnette, subito dopo le elezioni (e in qualche stato membro persino prima delle elezioni, visto il bassissimo tasso di affluenza alle urne) dal vissuto politico e parlamentare di ciascuno stato. E’ come se, subito dopo l’accensione, si staccasse il filo di una lampada. Si crea allora un buco nero che rende quasi invisibili i rappresentanti alla cittadinanza che li ha eletti. E spesso fa sì che i poteri e il ruolo del Parlamento europeo siano misconosciuti dall’opinione pubblica rimasta legata alla politica di casa. Viceversa gli eurodeputati perdono spesso contatto con i loro elettori e il loro sentire sociale, nonostante le riserve di tempo che il calendario del Parlamento europeo destina ai rapporti con le rispettive circoscrizioni elettorali”²⁰.

Il tema del rapporto tra opinione pubblica e Unione europea non è certo nuovo ma sicuramente sarebbe importante un maggiore approfondimento su questo profilo negli studi scientifici un po’ come sta accadendo in riferimento alle Corti costituzionali. Il tema del rapporto tra le istituzioni europee (in specie, il Parlamento europeo) e l’opinione pubblica rimane controverso. Sotto questo profilo, mi sembra che nelle campagne elettorali nazionali questa sia stata per l’ennesima volta ancora un’occasione mancata: queste sono state utilizzate, un po’ in tutti i Paesi, come test sulla tenuta dei governi, veri e propri sondaggi in vista degli appuntamenti elettorali più o meno prossimi e solo marginalmente in riferimento al rapporto con l’Europa. E quindi, anche se, rispetto agli anni passati la tendenza di alcune forze politiche a invocare il voto dei cittadini per cambiare le istituzioni europee dall’interno ha in qualche modo certificato il ruolo dell’Unione europea e

²⁰ N. LUPO-A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit. p. 16.

l'abbandono dell'idea di un suo superamento, certo è che il rapporto con l'opinione pubblica andrebbe rafforzato. La difficoltà di creare un legame solido con l'opinione pubblica peraltro è anche dovuto - come sottolineano gli autori - al rapporto controverso con i mezzi di comunicazione, rapporto controverso a cui non si sottraggono i social media che hanno di fatto mutato il ruolo dei parlamentari e il loro collegamento con l'elettorato²¹. Se interessanti appaiono quindi le azioni intraprese per implementare il collegamento, e gli Autori lo sottolineano, ancora molto cammino va compiuto.

3. Quanto all'ultimo punto quello relativo alla politica estera e sicurezza comune europea e al ruolo del Parlamento europeo, molto apprezzabile appare l'analisi degli Autori nella parte in cui evidenziano, da un lato, la progressiva parlamentarizzazione della politica estera europea²² e, dall'altro, la progressiva estensione dei poteri di controllo del Parlamento europeo nelle politiche di difesa, tra cooperazione interparlamentare, cooperazione strutturata fra gli Stati (PESCO) in virtù della sua implicazione nei numerosi strumenti messi a disposizione dall'Unione europea per fronteggiare le crisi attuali²³.

Proprio in relazione alla PESC (ed in particolare alla PESD) si impone tuttavia una riflessione sullo stato del processo di democratizzazione²⁴ in un momento storico in cui il ruolo delle politiche di difesa dell'Unione Europea è divenuto via via sempre più importante.

Infatti, nonostante gli avanzamenti in termini di controllo, informazione, dichiarazioni di indirizzi, la PESC (e la PESD) è e rimane "ostaggio" del metodo intergovernativo²⁵ e le istituzioni europee, e quindi il Parlamento, hanno un ruolo molto differenziato nel processo decisionale relativo a questo settore che ruota intorno alla figura dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Infatti la politica di difesa anche con Lisbona²⁶ ha mantenuto il carattere intergovernativo e sebbene importanti attribuzioni in linea generale siano state attribuite ad alcune istituzioni, in particolare al Consiglio europeo, al Consiglio, all'Alto rappresentante e anche all'Agenzia europea per la difesa, Parlamento europeo (ma anche Commissione²⁷ e Corte di giustizia) non si sono visti riconoscere poteri decisionali²⁸. Quindi, il Parlamento europeo, paradossalmente, in un

²¹ *Ibidem*, pp. 43-44.

²² *Ibidem*, pp.101-103.

²³ *Ibidem*, pp. 103-107.

²⁴ Su Pesc e democrazia v. H. SJURSEN (ed.), *The EU's Common Foreign and Security Policy: The Quest for Democracy*, Routledge, 2012.

²⁵ E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea*, Padova, Wolters Kluwer, 2022, p. 19.

²⁶ R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI (a cura di), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2011; A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *La nouvelle approche globale de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)*, in *Rev. Marché commun Union europ.*, n. 562, 2012, pp. 595-608.

²⁷ Il cui ruolo è limitato ad una partecipazione ai processi decisionali nei quali è coinvolto l'Alto commissario nella sua veste istituzionale di commissario per le relazioni esterne.

²⁸ Così recita l'art. 36 del TUE: "L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali

settore oggi divenuto sempre più sensibile detiene un ruolo molto debole e limitato essendo “soltanto destinatario di funzioni limitate di informazione, consultazione e discussione”²⁹.

Questa debolezza del processo di democratizzazione in un ambito divenuto così cruciale nel XXI secolo, appare ancor più significativa se si pensa che al contrario, proprio negli ultimi due decenni l’esigenza di un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nel processo decisionale, relativo, ad esempio alle missioni internazionali, ha portato i singoli Paesi ad adottare riforme costituzionali come quella francese del 2008, o legislative come quelle spagnola e tedesca del 2005, e italiana del 2016 volte a disciplinare l’intervento parlamentare nelle decisioni relative all’invio delle truppe militari all’estero. Così, mentre il processo di democratizzazione a livello nazionale sembra segnare, al di là di alcune aporie pur presenti, un certo grado di maturità, sul versante dell’Unione Europea questo appare un cammino ancora tutto da compiere.

Proprio le missioni militari³⁰ disciplinate dall’art. 42 del TUE rappresentano l’emblema dell’approccio intergovernativo. Il processo decisionale³¹ vede, infatti, ai sensi del TUE implicato in primis il Consiglio che delibera all’unanimità su proposta dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. La decisione spetta quindi sostanzialmente al Consiglio dell’Unione europea, più precisamente alla formazione Affari esteri del Consiglio cui partecipano i Ministri della Difesa degli Stati membri e che è presieduta dall’Alto rappresentante, con la previsione della regola dell’unanimità sia pure temperata dalla possibilità dell’astensione qualificata di uno dei membri del Consiglio che non inficia l’adozione della delibera. Ciò dimostra come i requisiti procedurali si pongano “in piena continuità con il forte carattere intergovernativo della PSDC”³², pertanto la vera discontinuità sarebbe immaginare un vero processo di democratizzazione nei processi decisionali in questi ambiti.

Il cammino percorso è stato molto importante e intenso ma è innegabile che per dare veramente effettività all’art. 10 si debba procedere con ulteriori riforme.

possono essere associati all’informazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all’alto rappresentante. Esso procede due volte all’anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell’attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.

²⁹ *Ibidem*, p. 20.

³⁰ Sulle missioni militari dell’Unione Europea v. G. FIENGO, *Brevi note sulle “missioni” dell’Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 3, 2016, pp. 551-570.

³¹ L. GROSSIO, *Le missioni e le operazioni militari dell’Unione europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, cit., pp. 143-169.

³² *Ibidem*, p. 146.