



POSITION PAPER

**L'impatto delle crisi sull'equilibrio
istituzionale dell'Unione europea: le
conseguenze rispetto al principio
rappresentativo democratico**

Matteo Romagnoli
Università di Firenze

REACT Position Paper 2024/02
01 dicembre 2024

La serie di position papers REACT è realizzata nell'ambito del progetto PRIN 2020 **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil**.

L'obiettivo generale del progetto è quello di valutare l'impatto delle misure adottate in reazione alla crisi scatenata dalla pandemia Covid-19 sulla governance, sull'ordinamento dell'Unione europea e, in ultima analisi, sul processo di integrazione europea.

Al progetto partecipano l'Università degli Studi di Firenze, l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", l'Università del Salento, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Macerata.

The REACT position paper series is developed within the PRIN 2020 project **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil**.

The project assesses the substantive impact of the measures adopted as a reaction to the Covid-19 crisis on the governance and the law of the European Union, and ultimately on the process of European integration.

REACT is a cooperation between the University of Florence, the University of Rome Tor Vergata, the University of Salento, the University of Trieste and the University of Macerata.

Per maggiori informazioni: <https://www.react.unifi.it/>

Contatti: react@dsg.unifi.it

L'impatto delle crisi sull'equilibrio istituzionale dell'Unione europea: le conseguenze rispetto al principio rappresentativo democratico

1. Introduzione

Alla luce delle numerose evidenze che si vanno progressivamente consolidando in merito all'impatto della pandemia e delle ulteriori crisi sulla governance dell'Unione, appare ormai opportuno avviare una riflessione anche in ordine al "governo", inteso nella sua accezione classica, dell'Unione europea e alle trasformazioni che tali eventi critici hanno provocato. Soffermandosi sui primi commenti al Trattato di Lisbona, con particolare riguardo all'art. 10, par. 2, TUE, colpiscono significativamente il tenore delle osservazioni allora formulate e la distanza rispetto alle problematiche che le crisi, dapprima, e le transizioni, successivamente, hanno reso manifeste. I principali commentari al Trattato sollevano, non di rado, perplessità circa l'utilità, e persino l'opportunità, di una disposizione come quella contemplata dal paragrafo secondo dell'art. 10 TUE. È tuttavia comprensibile la lettura proposta da parte della dottrina coeva all'adozione del Trattato di Lisbona, ovvero antecedente alla risposta alla crisi del debito sovrano. Tale riferimento risulta dirimente, poiché nel volgere di pochi anni si assistette a un sostanziale sovvertimento dell'assetto originario della governance economica delineato nei Trattati, mediante l'introduzione di fonti non riconducibili al diritto dell'Unione in senso stretto e di prassi informali dotate, nei fatti, di carattere cogente per gli Stati maggiormente esposti alla crisi, come nel caso emblematico dell'Italia.

L'articolo 10 TUE si apre, al primo comma, con un'affermazione di portata fondamentale: *"Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa."* Il secondo comma esplicita la duplice articolazione attraverso cui tale principio si manifesta, stabilendo, da un lato, che *"i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo"* e, dall'altro, che *"gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato e di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini."*

Numerosi studiosi del diritto dell'Unione europea hanno espresso profonde perplessità e significative riserve in merito alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, con particolare riferimento alla disposizione in oggetto e, in via derivata, ai poteri riconosciuti ai parlamenti nazionali. Il presente *position paper* si propone di sviluppare una riflessione sull'evoluzione più recente dell'equilibrio interistituzionale dell'Unione, soffermandosi in special modo sul ruolo che i parlamenti nazionali possono – e, forse, dovrebbero – svolgere nel rafforzamento della legittimazione democratica dell'ordinamento europeo, alla luce dei valori fondativi consacrati nei Trattati.

2. Oltre il principio dell'unitaria rappresentanza dello Stato: la necessità di valutare l'incidenza degli organi intergovernativi europei sulle strutture democratiche degli Stati membri

La prima considerazione formulata in merito all'art. 10, segnatamente al secondo comma, fu che si trattasse di una disposizione ridondante.¹ Perché ribadire un principio che parrebbe già iscritto nella realtà fattuale? Ancor più preoccupante, vi era chi reputava tale norma potenzialmente insidiosa, in quanto idonea a disvelare il timore che la carenza – reale o presunta – di democrazia, da sempre argomento centrale nella retorica euroscettica, fosse divenuta una consapevolezza condivisa persino all'interno delle medesime Istituzioni europee.² Inoltre, con specifico riguardo ai parlamenti nazionali, il nuovo complesso normativo ad essi dedicato fu, da parte di alcuni autori, interpretato non come strumento volto a far emergere ed esprimere una generica posizione comune del parlamentarismo europeo, bensì come meccanismo destinato a consentire l'intervento in forma «individuale» dei singoli parlamenti nazionali nella sfera decisionale europea.³ Tale assetto è stato frequentemente letto in una chiave conflittuale rispetto alle Istituzioni dell'Unione. Il timore maggiormente avvertito era che l'attribuzione di tali prerogative, generando un controllo politico diretto da parte dei parlamenti nazionali, potesse incidere sull'assetto funzionale dell'Unione. Il rischio ritenuto più rilevante era quello di mettere in discussione la piena legittimazione e la centralità del Parlamento europeo quale organo rappresentativo dei cittadini degli Stati membri all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione.

La visione critica del ruolo dei Parlamenti nazionali nella scienza del diritto dell'Unione europea è ancorata a un principio cardine degli studi sul diritto sovranazionale: la rappresentanza unitaria degli Stati membri. Cioè, sono sempre stati i Governi ad esprimere la posizione del relativo Stato in seno all'Unione, senza che assumessero rilevanza le modalità di formazione di quella posizione a livello nazionale, né l'eventuale divergenza tra la volontà del parlamento nazionale e la posizione manifestata dal Governo in seno al Consiglio.⁴

Rispetto però alla prassi intergovernativa che si è osservata in più di un decennio tale previsione appare più lungimirante di quanto si pensasse. Grandi filosofi come Habermas hanno parlato del 'federalismo esecutivo' come un modello di esercizio del potere 'post-democratico'.⁵ In tempi di crisi economica e finanziaria, e poi migratoria, e poi pandemica, e poi bellica, l'opportunità politica e la necessità di risposte rapide sembrano spesso prevalere sul rafforzamento della democrazia attraverso un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali.

Ciò che qui si intende sostenere è che un limite formale e sistemico a tali dinamiche sia rinvenibile proprio nella previsione di cui all'articolo 10 TUE, che consacra l'assetto di governo parlamentare multilivello dell'Unione europea. Ai sensi di tale disposizione, il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa. Tale principio si esplica mediante un duplice canale: nel quadro istituzionale consolidato dell'Unione, i cittadini risultano direttamente rappresentati, a

¹ B. SARDELLA, *Articolo 10 TUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Edizione giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 151-154, p. 153

² *Ibidem*

³ R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 80

⁴ *Ibidem*

⁵ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, il Mulino, Bologna, 2012, p. VII-VIII

livello sovranazionale, dal Parlamento europeo, la cui incidenza si rivela progressivamente più centrale. Tuttavia, per quegli spazi intergovernativi che si sono progressivamente stratificati nel tempo — e che, non di rado, riaffiorano proprio al fine di eludere il coinvolgimento del Parlamento europeo o della Corte di Giustizia —, l’assetto vigente, introdotto con il Trattato di Lisbona, prevede che gli Stati membri siano rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di Governo e, nel Consiglio, dai rispettivi Esecutivi. Questi ultimi sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai Parlamenti nazionali o, nel solo caso della Repubblica di Cipro, direttamente dinanzi ai cittadini, trattandosi dell’unico ordinamento dell’Unione a configurarsi quale democrazia non parlamentare. Ciò vale anche in riferimento a formazioni quali l’Eurogruppo e i Vertici dei Capi di Stato e di Governo, nonché a talune politiche — come quella migratoria — le quali, pur essendo destinate a transitare nell’alveo della codecisione e della maggioranza qualificata, continuano ad essere attratte da logiche intergovernative e da meccanismi fondati sul consenso unanime.

Nel contesto degli ultimi anni, segnati da un susseguirsi di crisi e da politiche prevalentemente modellate in risposta ad esse, ha assunto particolare rilievo, sul piano formale, il riconoscimento di un rapporto diretto tra i Parlamenti nazionali e l’Unione europea. Tale riconoscimento si è rivelato significativo tanto sotto il profilo della democraticità quanto sotto quello della legittimazione dell’ordinamento sovranazionale. Le transizioni istituzionali indotte dalle crisi ricorrenti — in particolare con riferimento al ruolo assunto dal Consiglio europeo — impongono una rivalutazione del principio di rappresentanza unitaria degli Stati membri, orientando lo sguardo verso una concezione del rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali non più in termini di opposizione o di incompatibilità, bensì come forme di necessaria e virtuosa complementarità. In effetti, soprattutto in ordinamenti caratterizzati da una minore resilienza — come nel caso della Repubblica Italiana — l’ascesa degli organi intergovernativi sovranazionali ha inciso sensibilmente sul corretto funzionamento degli equilibri istituzionali interni, al punto che taluni studiosi hanno evocato l’idea di un “deficit democratico indotto”.⁶ Si impone, pertanto, una riflessione più ampia volta a tutelare il valore fondante della democrazia, di cui all’articolo 2 TUE, tanto a livello dell’Unione quanto nell’ambito degli assetti costituzionali degli Stati membri. In tale prospettiva, l’articolo 12 TUE dispone che i Parlamenti nazionali concorrano al buon funzionamento dell’Unione, mentre l’articolo 10 si è rivelato, col senno di poi, una disposizione lungimirante: il corretto funzionamento delle forme di governo nazionali non è soltanto questione di rilievo politico, ma si configura altresì come elemento strutturale imprescindibile per l’efficace operatività dell’ordinamento europeo.

3. Un cambio di paradigma del ruolo dei parlamenti nazionali nell’ordinamento dell’Unione europea: un sistema parlamentare europeo integrato per il controllo di un esecutivo diffuso

Si propone, pertanto, una riflessione sulla recente evoluzione dell’equilibrio interistituzionale tra istituzioni UE di espressione governativa e parlamenti (Europeo e nazionali) alla luce del principio democratico come valore fondante dell’Unione. Appare, pertanto, imprescindibile interrogarsi, nella

⁶ A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare Euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, pp. 1-17, p. 5

prospettiva del diritto dell'Unione, sull'opportunità di un mutamento di paradigma in ordine al ruolo dei parlamenti nazionali.

Si ritiene che con Lisbona si presenti un nuovo passo dell'integrazione europea. Prima si sono sviluppate le reti tra i governi degli Stati membri, comprese le amministrazioni nazionali. Contemporaneamente, per via giurisdizionale e grazie al rinvio pregiudiziale, si è formata la rete delle corti, oggi consacrata dall'articolo 19 del TUE. Le banche centrali sono state federate *ex lege*, eppure non manca qualche spinta centrifuga. La rete dei parlamenti nell'Unione europea c'è ma deve affrontare molte questioni che sono attualmente aperte e che meritano una riflessione. Sembra sussistere uno spirito antagonistico e competitivo tra il Parlamento europeo e quelli nazionali degli Stati membri per via della competizione nella funzione legislativa: non è che non sia chiara la divisione di competenze, ma il problema da molto tempo è quello dell'incidenza di competenze funzionali dell'Unione europea in ambiti ancora appartenenti alle funzioni degli Stati.

Tuttavia, l'emersione di un esecutivo frammentato dell'Unione europea ha portato un'esigenza di maggiore di coordinamento sul controllo e sull'indirizzo politico che non è più trascurabile. La Commissione, infatti, va progressivamente consolidando una posizione di centralità nella governance dell'Unione e sviluppando una relazione di natura squisitamente politica con il Parlamento europeo; cionondimeno, è chiamata a misurarsi con le ingerenze degli organi di matrice intergovernativa, tra i quali il Consiglio europeo riveste un ruolo preminente.

Proprio per questo appare evidente la reciproca necessità di collaborazione in un vero e proprio sistema interparlamentare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali: infatti, il primo riesce a vedere le responsabilità del complesso esecutivo sovranazionale, ma non ha poteri rispetto ai governi nazionali che sempre più spesso si 'federano' nel Consiglio europeo per sfuggire alle forme di controllo e responsabilità; i secondi, invece, non riescono a vedere nella 'bolla di Bruxelles' ma hanno tutti gli strumenti per chiamare i governi e i singoli ministri a dar conto del lavoro svolto e delle loro responsabilità. È il momento di sviluppare una vera e propria cooperazione interparlamentare.

Purtroppo per la Scienza del diritto l'osservazione degli sviluppi politici di organi democratici è un tipo di ricerca che deve fare i conti con movimenti quasi impercettibili: per questo con Galileo Galilei si potrebbe affermare "Eppur si move!". La Pandemia da COVID-19 e lo sforzo istituzionale per rispondervi mostrano come stia nascendo una nuova consapevolezza rispetto a norme come l'articolo 10 TUE o l'articolo 12 TUE che sono tutt'altro che inutili o pericolose. Gli Stati rimangono un elemento costitutivo dell'Unione, ma essi devono a loro volta rispettare al loro interno il principio democratico. L'art. 10, par. 2, TUE può instaurare un 'circolo virtuoso' che vincola tanto l'Unione quanto gli Stati membri al rispetto del principio democratico. Il Consiglio europeo rischia spesso di deviare dalla lettera del Trattato, il quale stabilisce che esso "non esercita funzioni legislative" (art. 15, par. 1, TUE), correndo sempre sul filo scivoloso dell'elaborazione di strategie che facilitino l'accordo su singoli provvedimenti ma che marginalizzano o scavalcano la democrazia rappresentativa. È ampiamente riconosciuto nella dottrina che le forme di controllo parlamentare e dell'opinione pubblica nei confronti di questa istituzione siano lontane dall'essere adeguate.

In una sorta di riproposizione dell'eterno ritorno dell'uguale, di nietzschiana memoria, è evidente come oggi l'attività del Consiglio europeo conferisca all'Unione una connotazione marcatamente intergovernativa. La sua attività non coinvolge il Parlamento europeo se non su un piano totalmente

informativo; ciò spinge a ritenere che l'esclusione dalla formazione degli atti di competenza del Consiglio europeo, la quasi assenza di poteri propri e la subordinazione complessiva del PE siano indici di una gerarchia tra le due istituzioni. I poteri attualmente conferiti dai Trattati al Parlamento europeo nei confronti del Consiglio europeo possiedono, infatti, un carattere retrospettivo ed eventuale, risultando così di scarsa rilevanza. Tale assetto delinea un ruolo assai limitato per l'organo rappresentativo dei cittadini dell'Unione europea nel delineare il futuro delle azioni sovranazionali.

Contestualmente, siffatta connotazione marcatamente intergovernativa incide altresì sui sistemi democratici nazionali. I governi, avvalendosi della rappresentanza unitaria dello Stato all'interno dell'Unione europea, che in tale contesto si incarna nella loro figura, tendono ad escludere — o ad emarginare significativamente — gli organi democratici dalla trattazione degli affari europei, i quali, in ragione della loro pregnanza, sono stati ormai qualificati dalla dottrina non già come questioni di politica estera, bensì come espressione di una politica interna ampliata («*erweiterte Innenpolitik*»)⁷.

Ne discende che la sinergia tra gli organi democratici europei si configura quale unica via percorribile per contrastare efficacemente le dinamiche escludenti tra gli esecutivi degli Stati membri.

4. Conclusioni

La profonda trasformazione impressa dalle crisi alle dinamiche democratiche, tanto a livello dell'ordinamento dell'Unione quanto all'interno degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, ha determinato un mutamento di paradigma, idoneo a configurare uno scenario istituzionale inedito, difficilmente ipotizzabile nella fase anteriore. In tale contesto, non risulta più coerente né metodologicamente appropriato applicare strumenti interpretativi e categorie dogmatiche elaborate in funzione di un assetto istituzionale ormai superato.

L'esigenza di promuovere un'autentica cooperazione interparlamentare, lungi dal potersi qualificare come un'espressione di ingenuo idealismo, assume oggi i tratti di una necessità strutturale, funzionale alla salvaguardia dell'equilibrio democratico, tanto dell'ordinamento sovranazionale quanto degli ordinamenti statali.

La persistente proposizione di una lettura antagonista del rapporto tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali — fondata su una logica competitiva e non cooperativa — rischia, al contrario, di consolidare ulteriormente le disfunzionalità sistemiche emerse nelle fasi emergenziali, contribuendo ad aggravare il quadro di crisi democratica latente. A fronte di un potere esecutivo tendenzialmente diffuso e articolato in chiave intergovernativa, l'unica risposta compatibile con i principi fondativi del diritto dell'Unione risiede in un controllo parlamentare effettivo, strutturato secondo un modello di parlamentarismo multilivello, capace di presidiare l'esercizio del potere in tutte le sue dimensioni.

⁷ M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento *****, UTET giuridica, Torino, 2012, pp. 485-572, p. 515