



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
1 NOVEMBRE 2024

Il ruolo della cooperazione
interparlamentare nell'Unione europea
e il rapporto con l'indirizzo di sistema

di Federico Micari

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche e politiche
Università degli Studi Guglielmo Marconi



Il ruolo della cooperazione interparlamentare nell'Unione europea e il rapporto con l'indirizzo di sistema*

di **Federico Micari**

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche e politiche
Università degli Studi Guglielmo Marconi

Abstract [It]: Il contributo mira ad analizzare il ruolo della cooperazione interparlamentare nell'Unione europea, all'interno del modello proposto dal sistema parlamentare euro-nazionale, in rapporto al concetto di indirizzo politico di sistema. In particolare, si cerca di dimostrare come il meccanismo della cooperazione interparlamentare contribuisca alla realizzazione di tale indirizzo e di come in tale meccanismo, in aggiunta ad una funzione di controllo-influenza nei confronti di altri organi dell'Ue, si possa rinvenire anche una funzione di garanzia costituzionale simile a quella svolta dai Parlamenti nazionali. Tra le varie sedi in cui si articola la cooperazione interparlamentare organica si prende in esame la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea che sovraintende al coordinamento delle attività interparlamentari nell'Ue. Tale sede appare tra le più idonee a rispondere direttamente al principio teleologico del "buon funzionamento" dell'Unione previsto dai Trattati, adempiendo alla funzione di organizzazione e di orientamento di fondo delle altre sedi della cooperazione.

Title: The role of interparliamentary cooperation in the European Union and the relationship with systemic guidance

Abstract [En]: The paper aims to analyse the role of interparliamentary cooperation in the European Union, within the model proposed by the Euro-national parliamentary system, in relation to the concept of systemic political direction. In particular, an attempt is made to show how the mechanism of interparliamentary cooperation contributes to the realization of this systemic political direction and how in this mechanism, in addition to the function of control-influence vis-à-vis other EU bodies, a constitutional guarantee function similar to that performed by national parliaments can also be found. Among the various fora for organic interparliamentary cooperation the paper analyses the Conference of Speakers of Parliaments of the European Union, which oversees the coordination of interparliamentary activities in the EU. This forum appears to be one of the most suitable for responding directly to the teleological principle of the 'good functioning' of the Union laid down in the Treaties, fulfilling the basic coordination and orientation function of the other forums for cooperation.

Parole chiave: cooperazione interparlamentare, indirizzo politico di sistema, sistema parlamentare euro-nazionale, Unione europea

Keywords: interparliamentary cooperation, systemic political direction, Euro-national parliamentary system, European Union

Sommario: 1. Premessa: il tentativo di attenuazione della disconnessione democratica. 2. La cooperazione dentro il modello proposto dal "sistema parlamentare euro-nazionale". 3. La base giuridica e l'interpretazione congiunta delle disposizioni del TUE. 4. Il Titolo II del Protocollo n. 1: artt. 9 e 10 e le "Linee guida". 5. Dalla funzione di controllo-influenza ad una possibile funzione di garanzia della cooperazione nell'indirizzo di sistema? 6. Le sedi della cooperazione interparlamentare organica nell'Ue: la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea. 7. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Premessa: il tentativo di attenuazione della disconnessione democratica nell'Unione

Uno dei temi maggiormente affrontati tra gli studi politologici e costituzionalistici inerenti all'architettura dell'Unione europea è sicuramente quello del cosiddetto “deficit democratico”¹. Secondo questa teoria vi sarebbe una mancanza nella legittimazione democratica degli organi dell'Unione, che si tradurrebbe nell'assenza di una sufficiente dinamica elettorale in supporto di tali organi e in un altrettanto insufficiente meccanismo di controllo nei confronti del processo decisionale comunitario².

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, nel sancire una Unione europea fondata sul concetto di democrazia rappresentativa sostenuta dalla combinazione di una doppia rappresentanza parlamentare – quella diretta costituita dal Parlamento europeo quale organo rappresentativo dei cittadini europei e quella mediata dal ruolo esercitato dai Parlamenti nazionali in relazione ai rispettivi Governi degli Stati membri³ – stabilisce il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali con l'intento di superare il possibile ostacolo deficitario. In particolare nelle “Disposizioni relative ai principi democratici”, di cui si compone il Titolo II della I Parte del TUE, all'art. 12, viene disciplinato il concorso dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione, riconoscendo ai medesimi un ruolo attivo soprattutto in relazione al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, alla partecipazione alla procedura di revisione semplificata dei Trattati e all'utilizzo dei meccanismi di cooperazione interparlamentare tra le Assemblee nazionali ed il PE⁴.

A ben vedere, però, la teoria del deficit democratico non appare soddisfacente, in quanto l'ordinamento democratico dell'Unione, basato “sul vincolo elettorale, cioè, in definitiva, sulla responsabilità dei governi verso i cittadini”⁵, non presenterebbe una mancanza di natura strettamente elettorale. Non sarebbe

¹ D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, Londra, 1979; R. CORBETT, *The European Parliament's role in a closer EU integration*, Palgrave Macmillan, Londra, 1998, in cui si ricorda l'utilizzo della locuzione “deficit democratico” nel documento del 1977 del Movimento dei Giovani federalisti europei. C. CROMBEZ, *The democratic deficit in the European Union: much ado about nothing?*, in *European Union Politics*, n. 4, 2003, 101-118. R. MICCÙ, *Postfazione. Il “duplice volto” del deficit democratico nell'Unione europea*, in G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Guida, Napoli, 1999, 165-177; S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017. G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non- maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 2003, 3-38. P. CRAIG, *Integration, Democracy and Legitimacy*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021; F. POLITI, *Diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2023, 65-73; G. NESTI, *L'Unione Europea*, in M. ALMAGISTI e P. GRAZIANO (a cura di), *La democrazia. Concetti, attori, istituzioni*, Carocci, Roma, 2024.

² G. PASQUINO, *La (ri)costruzione dell'UE tra deficit democratico, istituzioni e partiti*, in *il Mulino*, n.4, 2021, 55-67, dove si coniuga il deficit democratico come deficit di funzionalità; cfr. ID., *The Democratic Deficit*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO e L. REICHLIN (a cura di), *The History of the European Union. Constructing Utopia*, Hart Publishing, Oxford, 2019, 485-507. Di espreso riferimento al deficit democratico come conseguenza della *governance* europea e di bivio tra ritorno alle competenze nazionali o proseguo verso una maggiore integrazione si discute anche in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, 111-113.

³ A. VON BOGDANDY, *The european lesson for international democracy: the significance of articles 9-12 Eu Treaty for International Organizations*, in *The European Journal of International Law*, n. 23, 2012; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 323 ss.

⁴ A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento Europeo*, in *Rivista AIC*, n.3, 2016, 2-3.

⁵ N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Roma, Luiss University Press, 2024, 50.

realistico, infatti, sostenere che non si voti o che non si voti abbastanza all'interno dell'Unione e dei rispettivi Stati membri⁶.

L'oggetto dell'analisi, allora, sembra necessariamente doversi focalizzare sui meccanismi di funzionamento della democrazia dell'Unione, con particolare riferimento al rapporto tra le istituzioni sovranazionali e le forme di indirizzo e controllo che agiscono a livello nazionale⁷, evidenziando dunque non una assenza di democrazia ma un insieme di problematiche tali da far scaturire una disconnessione democratica⁸.

Tale fenomeno della disconnessione poi, riflettendo sulle difficoltà di coordinamento tra i vari cicli elettorali interni agli Stati membri, si declina più efficacemente attraverso il concetto di "aritmia", considerando che le dinamiche elettorali hanno una valenza multipla. L'indirizzo politico europeo, infatti, viene a determinarsi tanto attraverso le interazioni tra le istituzioni dell'Unione Europea, quanto mediante il "gioco politico-istituzionale che si svolge all'interno di ciascuno degli Stati membri, proprio alla luce delle elezioni nazionali"⁹.

Dentro questo piano teorico di inquadramento di alcuni possibili malfunzionamenti dei meccanismi decisionali interni all'Unione, il Trattato di Lisbona, definito non a caso Trattato dei Parlamenti¹⁰, ha promosso una ulteriore progressione nel ruolo dei Parlamenti nazionali nelle dinamiche euro-unitarie, spingendo parallelamente verso un altrettanto significativo rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo¹¹ con l'intento di consolidare la legittimazione democratica dell'Unione. Non a caso, la cooperazione interparlamentare europea, una realtà storico-costituzionale non nuova e legata alla volontà di ricomprendere i Parlamenti nazionali nel processo di integrazione comunitaria¹², si insedia all'interno

⁶ A. PSYGKAS, *From the "Democratic Deficit" to a "Democratic Surplus". Constructing Administrative Democracy in Europe*, Oxford University Press, New York, 2017, dove argomenta anche in favore di un modello "deliberativo-partecipativo" di *accountability*, XVI-XVII.

⁷ N.LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 2 ss; cfr. S. BENVENUTI, *Parlamenti nazionali, legittimazione democratica e democrazia rappresentativa nell'Ue*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019, 2774-2776.

⁸ P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, New York, 2010, spec. 261, laddove esplicitamente si sostiene una "relationship between European governance and national government perceived as a democratic disconnect between Europe and the nation-state, not a democratic deficit".

⁹ N. LUPO, *Aritmie ed elezioni nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMEO, A. VEDASCHI (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Egea, Milano, 2023, 849.

¹⁰ *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali* 2008/2120 INI, 7-5-2009. Si veda anche A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2009, 1119-1173.

¹¹ A. DE FEO, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO, N.LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 237-260; C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna, 2024; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit.

¹² A. CAPUANO, C. FASONE, *La conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzioni e prospettive*, *Quaderni europei e internazionali*, Senato della Repubblica, Roma, 2010, 9-12.

degli strumenti euro-nazionali affidati alle Assemblee legislative proprio con lo scopo di contribuire a colmare possibili lacune nel campo del controllo parlamentare dell'azione degli Esecutivi¹³.

Mediante l'utilizzo della parola "cooperazione", una "azione in comune svolta per raggiungere un fine collettivo"¹⁴, si presuppone il confronto tra i soggetti coinvolti anzitutto attraverso l'utilizzo dello strumento del dialogo. Essendo i Parlamenti irriducibilmente organi reattivi e proattivi¹⁵, il dialogo tra questi assume le sembianze di una leva che non può limitarsi a porre in relazione i soggetti, ma spinge verso una concretizzazione delle capacità creative degli stessi. L'interazione, infatti, produce, o è finalizzata a produrre, nuove interazioni e possibilità di innovazione.¹⁶

Tuttavia, tale interazione non ha lo scopo di perseguire un'attività di natura meramente diplomatica, non volendosi inserire in quella sfera di attività esterne dei Parlamenti spesso ricondotte sotto il termine di "diplomazia parlamentare"¹⁷. Al contrario, la costituzionalizzazione della cooperazione nell'ambito del processo decisionale dell'Unione Europea consente di potervi delineare una finalità inerente alla possibilità di contribuire, anche indirettamente, all'indirizzo politico europeo e al controllo sugli Esecutivi¹⁸. Finalità che non appartengono alla sfera della diplomazia – spesso, peraltro, lasciata all'interazione tra Esecutivi – e che non sembrano rilevarsi nemmeno nelle strutture di cooperazione interparlamentare esterne ai confini dell'Unione¹⁹.

All'interno del complesso sistema che si delinea e che caratterizza l'Unione europea e i suoi meccanismi istituzionali, ricco di intrecci e connessioni, trova altresì spazio il continuo sforzo di coerenza verso un indirizzo di fondo che indica un insieme di obiettivi comuni a tutte le istituzioni europee. Questo

¹³ E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the Executives. Tools and procedures in Europe*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2022.

¹⁴ ENCICLOPEDIA TRECCANI, definizione generale che si accompagna all'attività "intelligente" di chi opera cooperando.

¹⁵ A. MANZELLA, *Lo stato del Parlamento*, in *Quaderno del Seminario Tosi*, Giuffrè. Milano, 2008, 70; N. LUPO, *In the shadow of the treaties. National Parliaments and their evolving role in European Integration*, in *Politique Européenne*, n. 1, 2018, 196 ss; Cfr. A. BARBERA, *I parlamenti*, il Mulino, Bologna, 1999, 68 ss. dove viene ricondotta ai Parlamenti la legittimazione di tutte le decisioni nella sfera pubblica.

¹⁶ M.R. FERRARESE, *Il dialogo tra Parlamenti e il dialogo tra Corti: nuove tendenze del costituzionalismo*, in C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il dialogo tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma, 2009, 329.

¹⁷ K. RAUBE, M. MÜFTÜLER-BAÇ, J. WOUTERS, *Parliamentary cooperation and diplomacy in EU external Relations*, Leuven Center for Global Governance Studies, Leuven, 2019. Si veda anche F. LONGO, *La funzione diplomatica (e il rapporto con gli altri Parlamenti e le organizzazioni internazionali)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2019, 121-136. Cfr C. DECARO, *Esiste una diplomazia parlamentare?*, in C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il dialogo tra parlamenti*, 317 ss. Si ricordi anche che, negli studi delle relazioni internazionali, esiste una interessante dottrina circa lo studio della diplomazia culturale, sociale, economica e anche sportiva. Quasi ogni campo che costituisce un terreno di rapporto politico tra Stati (e non solo), può essere accompagnato da questo termine. R. DICKMANN, *Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., 611 ss.; G. BAIOCCHI, *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 288, 2005, 675 ss.

¹⁸ E. GRIGLIO, N. LUPO, *Inter-parliamentary Cooperation in the EU and outside the Union: Distinctive Features and Limits of the European Experience*, in *Perspectives on Federalism*, n.3, 2018, 70 ss.

¹⁹ F. CINOGLOSSI, *Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei deputati agli altri Parlamenti*, in *Amministrazione in cammino*, 3.12.2008; C. DE CESARE, *La cooperazione parlamentare nel bacino del Mediterraneo: il contributo della Camera dei deputati nelle principali sedi multilaterali e bilaterali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2013, Vol. 1, 69-97.

particolare indirizzo politico di sistema ambisce a fornire una duplice stabilità: una “stabile unità finalistica” e una “stabilità politica”²⁰ europea, quali che siano le varianti del più circoscritto indirizzo programmatico di governo. Proprio in relazione a questa tensione, la cooperazione interparlamentare assume l’aspetto di una delle “innovazioni feconde”²¹ della fase di integrazione inauguratasi col Trattato di Lisbona, in quanto strumento finalizzato al raggiungimento del buon funzionamento dell’Unione e quindi partecipa alla declinazione di tale indirizzo di sistema.

L’importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali, insieme al Parlamento Europeo, agli Esecutivi e al rapporto che intercorre tra essi nel pieno rispetto delle prerogative costituzionali di ogni ordinamento, costituisce l’architettura portante su cui si basa il disegno istituzionale comunitario all’indomani del Trattato di Lisbona.²² Questo orizzonte politico – istituzionale, che ha una sua chiara evoluzione storica²³, frutto di complesse operazioni politiche e giuridiche concretizzatesi nei Trattati, rende la cooperazione interparlamentare nell’Unione europea una scelta (e un’azione) di necessità costituzionale²⁴. Proprio l’inquadramento della cooperazione interparlamentare nei meccanismi dell’Ue - disciplinata oltre che dai Trattati sull’UE e sul funzionamento dell’UE, dai Protocolli annessi sui Parlamenti nazionali e sul principio di sussidiarietà, in connessione con le procedure di diritto costituzionale e parlamentare di ciascuno Stato membro, in coerenza con la natura composita del sistema costituzionale europeo²⁵ - delinea un concetto specifico che fornisce il proprio apporto all’individuazione di un più generale e complessivo indirizzo di sistema.

²⁰ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, 461-462.

²¹ Il termine viene adoperato con riferimento agli strumenti da adoperare per arginare il “deficit democratico” in A. MANZELLA, *Lo Stato del Parlamento*, in *Quaderni del Seminario Tosi 2008*, Giuffrè Editore, Milano, 65.

²² P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 325 ss; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 103-105. G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018. F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016. P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell’area di sicurezza, libertà e giustizia*, in ID. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Cedam, Padova, 2016, 1-18.

²³ G. LASCHI, M. TELÒ (a cura di), *L’Europa nel sistema internazionale*, il Mulino, Bologna, 2009.

²⁴ C. TUCCIARELLI, *La cooperazione interparlamentare nell’Unione europea: uno strumento in trasformazione*, in C. DECARO, N. LUPO, *Il dialogo tra parlamenti*, cit., 439.

²⁵ G. DELLA CANANEA, *L’Unione europea: un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003; G. REPETTO, D. TEGA, G. PICCIRILLI, S. NINATTI, *Italian constitutional law in the european context*, Cedam, Padova, 2023.

2. La cooperazione dentro il modello proposto dal “sistema parlamentare euro-nazionale”

Il ruolo della cooperazione interparlamentare all'interno dell'Unione europea si concepisce in tutte le sue potenzialità attraverso la lettura che, a seguito dell'evoluzione giuridica del ruolo dei Parlamenti nazionali²⁶ e del Parlamento europeo introdotta dal TUE, può essere fatta del sistema democratico istituzionale dell'Unione. In particolare, tale lettura si rende necessaria nel quadro di un Esecutivo europeo frammentato²⁷ - per tale motivo forte nelle decisioni e con una catena delle responsabilità complicata da ricostruire - spesso caratterizzato da canali di decisione intergovernativi in espansione²⁸. A fronte di essi, si determina una reazione istituzionale tendente ad un controllo parlamentare altrettanto frammentato, inserito nel contesto del “paradigma policentrico” europeo²⁹.

Solitamente, il ruolo dei Parlamenti nazionali è stato evidenziato attraverso quattro grandi prospettive di lettura. La prima tende ad inserirsi in un quadro di “federalizing process”³⁰ tale da indurre ad una separazione netta tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali, differenziandone profondamente compiti, finalità e relativizzando l'importanza dei rispettivi contatti istituzionali e procedurali³¹. Tale impostazione si richiamerebbe ad una interpretazione letterale dell'art. 10, par. 2, TUE, per il quale “Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi Governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”. Tuttavia, l'esplicito richiamo alle funzioni di indirizzo e controllo, che ogni Parlamento nazionale esercita nei confronti del rispettivo Governo, fornisce una decisiva indicazione circa il contributo che ogni Parlamento dello Stato membro svolge nei confronti della legittimità democratica delle decisioni prese dal Consiglio.

²⁶ M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche, Aggiornamento V*, Utet, Torino, 2012, 485 ss.; C. MORDIVUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013, 593-633. Cfr. P. DE LUCA, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2016.

²⁷ D. CURIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, 77, 2014, 29 ss.; F. FABBRINI, E.H. BALLIN e F. SOMSEN, *Introduction: a new look at the form of government for the European Union and the Eurozone*, in Id (a cura di), *What form of government for the European Union and the Eurozone?*, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2015, 2 ss.

²⁸ S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its limits: assessing the European Union's answer to the euro crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013, 1005 ss.; ID, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

²⁹ L. BESSELINK, *National Parliaments in the Eu's Composite Constitution: a plea for a shift in paradigm*, in P. KIEVER (a cura di), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, European Law Publishing, Groningen, 2006, 117 ss. P.L. LINDSETH, - A. C. AMAN JR. - A.C. RAUL, *Oversight*, in G. A. BERMAN et al., (a cura di), *Administrative Law of the European Union*, Washington DC, American Bar Association, Washington DC, 2008, 3, che definiscono “Regulatory oversight” come “hierarchical supervision of regulatory action by executive and legislative actors”.

³⁰ B. CARAVITA, *Letture di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, 34-35, con un richiamo sulla nozione a C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Harper and Brothers, Boston, 1937.

³¹ Cfr. G. GUARINO, *L'Unione Europea è uno Stato federale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2008, 9. Sul rafforzamento degli esecutivi tale da condurre progressivamente verso un “federalismo esecutivo post-democratico”, J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 43 ss.; L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n.2/2018, 5-8. Sulla generale “deparlamentarizzazione” di Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali, D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, n. 2/2015, 10-11.

Una seconda teoria alternativa concepisce l'insieme dei Parlamenti quasi come una terza Camera virtuale, alla luce della quale lo strumento della cooperazione sarebbe un effetto di questa concezione e un supporto al coordinamento collettivo³². Partendo dal presupposto per il quale Consiglio e Parlamento europeo esercitano congiuntamente la funzione legislativa ex art. 16 par. 1 del TUE, e appellandosi al Protocollo n. 2 circa il principio di sussidiarietà, il concetto di “terza Camera” produrrebbe un ulteriore canale di rappresentanza enfatizzando il coordinamento procedurale tra i vari Parlamenti nazionali (e le singole Camere di cui si compongono)³³.

Una terza teoria individua nei Parlamenti una rete che, contrapponendosi ad altre “reti” (governative, bancarie), costruisce un “campo” dentro cui si manifesta l'azione dei Parlamenti³⁴, siano esse azioni singolarmente prese, siano esse in ottica collettiva, quindi anche cooperativa. L'idea del “campo”, però, non consente di disegnare regole precise e vincolanti in base alle quali tradurre in procedure il complesso insieme dei rapporti tra i Parlamenti coinvolti, rischiando così di sfociare in una massa di interazioni potenzialmente di tipo più competitivo che cooperativo³⁵. Al contrario, proprio dentro le procedure che caratterizzano il lavoro parlamentare si dispiega la democrazia che, per l'appunto, per essere concepita, necessita di una propria dimensione processuale che ne regoli la dialettica³⁶. Inoltre, il modello teorico di una Unione europea intesa solo come il risultato di “livelli” (o campi) istituzionali separati non consente di comprendere pienamente il complesso di relazioni policentriche, non gerarchicamente ordinate, che si dipana nell'articolato tessuto comunitario.

Proprio in risposta a queste letture sul ruolo dei Parlamenti nazionali si inserisce il modello teorico del “sistema parlamentare euro-nazionale”, che fonda il complesso e delicato equilibrio istituzionale dei meccanismi democratici dell'Unione europea sulla base delle interconnessioni procedurali che regolano e vincolano i rapporti tra gli attori protagonisti del *decision making process europeo*³⁷. Componenti del “sistema”, infatti, non sono solo i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, con le procedure comunitarie e nazionali che ne regolano i rapporti, ma anche l'Esecutivo dell'Unione comprendente, nella

³² I. COOPER, *A virtual third chamber for the European Union? National Parliaments after Lisbon Treaty*, in *West European Politics*, n. 3/2012, 441-465.

³³ G. CAVAGGION, I. MELI, *I “piccoli” parlamenti alle prese con il controllo di sussidiarietà: le Repubbliche Baltiche*, in P. BILANCIA (a cura di) *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Cedam, Padova, 2016, 471, in cui si specifica che “l'incapacità dei Parlamenti nazionali di coordinarsi nell'esercizio del controllo di sussidiarietà è stata individuata quale uno dei principali fattori che hanno impedito a questi ultimi di divenire la vera e propria “terza camera” del procedimento legislativo europeo, nell'ottica della parlamentarizzazione dell'Unione.”

³⁴ B. CRUM, J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1, 2009, 249 ss.

³⁵ A. HERRANZ-SURRALES, *The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy*, in *West European Politics*, n.5/2014, 957-975.

³⁶ G. AMATO, *Prefazione*, in A. MANZELLA, *Passaggi Costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023.

³⁷ A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA, N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., pp. 3-17, spec. 13.

sua frammentazione, anche i Governi di tutti gli Stati membri. Questi ultimi, infatti, sono legati ai rispettivi Parlamenti dalle procedure di indirizzo e controllo di cui sono destinatari e che, a loro volta, risultano fondamentali per comprendere l'effettività dei diversi strumenti relativi alla cooperazione interparlamentare. Dentro il sistema parlamentare euro-nazionale si ricomprende, dunque, la connessione procedurale tra le istituzioni comunitarie, il ruolo centrale degli Esecutivi, il ruolo dei Parlamenti nazionali e il rapporto tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo sia in chiave verticale che orizzontale. Si delinea pertanto un sistema complesso, chiamato a disciplinare una realtà altrettanto complessa, organizzatasi per rispondere a delle sfide di portata globale con cui l'Unione, nel rispetto delle identità costituzionali di ogni Stato membro, deve interfacciarsi.

È in questo quadro teorico, nella sua quotidiana applicazione e nei suoi sviluppi, che si può interpretare meglio la funzione della cooperazione interparlamentare come mezzo attraverso cui si esplica parte del ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel processo decisionale dell'Unione.

3. La base giuridica e l'interpretazione congiunta delle disposizioni del TUE

La principale base giuridica della cooperazione interparlamentare risiede, innanzitutto, nella “norma matrice” dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea³⁸, letto alla luce dell'articolo 10 del TUE (contenuti entrambi nel titolo “Disposizioni relative ai principi democratici”), nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali (n.1) e nel Protocollo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n.2). Il portato di queste disposizioni si combina poi con le “Linee guida sulla cooperazione interparlamentare” adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Ue come diretta espressione dell'art. 9 del Protocollo n.1, che fissano i principi e gli obiettivi fondamentali della cooperazione interparlamentare nell'Unione, indicando come prioritari lo scambio di informazioni e il rafforzamento dell'attività di controllo dei Parlamenti in tutte le aree di competenza dell'Unione, con particolare riguardo al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Sono altresì da inquadrare nel novero delle fonti le decisioni della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti che, oltre alle “Linee guida”, forniscono ulteriori indicazioni su organizzazioni e funzionamento di specifiche sedi della cooperazione, in particolare in relazione alle Conferenze organiche interparlamentari. Assumono rilevanza anche i regolamenti interni delle Conferenze e le decisioni inerenti alla cooperazione amministrativa.

Le forme di cooperazione interparlamentare, infatti, comprendono: la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea; la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC); la Conferenza interparlamentare per la politica

³⁸ R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl Comunitario*, n. 1/2012, 3.

estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC); la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea; le riunioni del Gruppo di controllo parlamentare congiunto (JPSG) su Europol; le riunioni interparlamentari per la valutazione delle attività dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust); le riunioni annuali di cui all'articolo 112 del regolamento (UE) 2019/1896 sulla Guardia di frontiera e costiera europea; gli incontri interparlamentari organizzati dal Parlamento del paese che detiene la Presidenza dell'Unione europea e dal Parlamento europeo; le riunioni delle commissioni di settore organizzate dai parlamenti nazionali o dal Parlamento europeo.

La cooperazione interparlamentare riguarda anche le amministrazioni attraverso, ad esempio, la riunione dei Segretari generali dei Parlamenti dell'Unione europea ed è sostenuta da una piattaforma per lo scambio elettronico delle informazioni relative alle attività parlamentari attinenti all'Unione europea, denominata IPEX (InterParliamentary EU information eXchange).

Nell'art. 12 del TUE si stabilisce che i Parlamenti nazionali “contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione”. Nell’elenco dei poteri europei dei Parlamenti nazionali che segue questa affermazione, alla lettera “F”, è presente la disposizione secondo la quale essi partecipano “alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea.” Sul piano lessicale l’avverbio “attivamente”, contenuto al primo comma dell’articolo, individua nella cooperazione un elemento costituzionalmente necessario per una azione congiunta dei Parlamenti degli Stati membri e del Parlamento europeo per il concorso al raggiungimento del buon funzionamento dell’Ue nelle forme previste dal sistema costituzionale composito europeo³⁹. Nello specifico, il significato di “buon funzionamento” può essere a sua volta ricavato attraverso la lettura congiunta del preambolo del Trattato sull’Ue, dell’articolo 2, dell’articolo 3 (primo e secondo comma) e dell’articolo 10. Il termine “buon” infatti indicherebbe sul piano valoriale il raggiungimento di tutti quegli obiettivi comuni alle istituzioni dell’Ue e agli Stati membri che, insieme, costituiscono quel vincolo di valori cui l’Unione tende, per i quali l’Unione ha ragione di essere e che si innestano nella logica pervasiva della forma di governo parlamentare che innerva il concorso dei Parlamenti nazionali⁴⁰. Un indirizzo di fondo al quale l’art.10 aggiunge la specifica riguardante il fondamento del funzionamento dell’Ue, che è identificato nel concetto di “democrazia rappresentativa”. I densi articoli del Titolo II del TUE, pertanto, forniscono una risposta

³⁹ Sul punto si veda A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 138.

⁴⁰ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 1-16. Oggi pubblicato in A. MANZELLA, *Passaggi Costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023; cfr. G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., 291-293; P. SCARLATTI, *Democrazia e istituzioni nell’Unione Europea: il Trattato di Lisbona*, in *Rivista AIC*, n.1, 2011, 7 ss.

alla disconnessione democratica attraverso il disegno del ruolo dei Parlamenti, identificando la legittimazione democratica dal basso⁴¹ dell'Unione nell'incontro di due forze democratiche: la forza (democratica) del Parlamento europeo e la forza dei Parlamenti nazionali⁴². Un incontro di due rappresentanze che, nelle forme geometriche e procedurali della cooperazione interparlamentare, prende ulteriormente sostanza per assicurare il buon funzionamento dell'Unione.

La riflessione che l'art.12 ha posto in essere ha riguardato il modo con cui concepire l'azione congiunta dei Parlamenti nazionali. Se, da una parte, sono state avanzate ipotesi di mero inserimento tanto simbolico dei Parlamenti nel procedimento di formazione delle decisioni europee, dall'altra parte si è ipotizzata la volontà di disciplinare un meccanismo frenante, ancorché competitivo, nei confronti delle istituzioni intergovernative comunitarie⁴³. O ancora, si è sostenuto che le disposizioni del Trattato abbiano fornito la costituzionalizzazione di un nuovo canale di rappresentanza che, unendo la rappresentanza diretta e indiretta interpretata alla luce dall'art. 10, vedrebbe nell'azione cooperativa dei Parlamenti nazionali un autonomo contrappeso democratico, specialmente nelle sedi delle Conferenze organiche interparlamentari. Altri ancora inquadrano la cooperazione come meccanismo complementare ai canali di controllo-influenza che i Parlamenti degli Stati membri normalmente utilizzano nel rapporto con gli Esecutivi di riferimento, fermo restando l'analisi per la quale indirizzo e controllo, dentro il panorama delle istituzioni comunitarie, può essere una attività da svolgersi non sempre con i tradizionali atti e le consuete modalità previste esclusivamente dagli ordinamenti nazionali.

Sia la teoria del mero atto simbolico, sia la teoria del freno istituzionale, non sembrano essere coerenti con lo spirito degli articoli del Trattato. La partecipazione, anche quando si declina attraverso meccanismi che appaiono di rallentamento verso decisioni proposte da altre istituzioni, tende ad essere in coerenza con uno spirito di ponderazione delle scelte⁴⁴ per il quale la partecipazione al processo decisionale diventa un obiettivo non assimilabile al concorso per la conquista dello stesso⁴⁵.

Sull'interpretazione delle attribuzioni poste dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti degli stati membri, pertanto, viene in soccorso la classificazione che tende a svolgere una differenziazione sulla base della

⁴¹ Sull'importanza di perseguire un "naturale, continuativo e consapevole coinvolgimento dei Parlamenti per meglio consentire un raccordo tra le diverse comunità nazionali interessate dal processo di integrazione in atto che, se calato dall'alto, difficilmente sarà in grado di proseguire e di attecchire in profondità" si veda A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n.1, 2011, 5.

⁴² Questa ultima come legittimazione esterna della forma di governo europea, cfr A. SCIORTINO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali di fronte alla nuova governance europea*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2012, 461. P. PICCIACCHIA, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO, *Dinamiche della forma di gov.*, cit., 300.

⁴³ E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europeo: a margine di uno scritto di L. Elia*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2009, 462 ss.

⁴⁴ C.FASONE, *Le relazioni tra Parlamento europeo e parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea. A proposito di un dialogo necessitato*, in L. SCAFFARDI (a cura di) *Parlamenti in dialogo: l'uso della comparazione nella funzione legislativa*, Jovene editore, Napoli, 2011, 56.

⁴⁵ G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973. Parafrasando le parole inserite da pagina 37 ss.

natura, dello scopo e del soggetto individuati dai Trattati per l'esercizio dei poteri ex art. 12. In particolare, a fronte di poteri esercitabili in forma individuale o collettiva, di natura positiva o negativa, per finalità informative o di controllo, la cooperazione interparlamentare sembra trovare un suo inquadramento specifico. Il soggetto, infatti, necessariamente assume conformazione collettiva (i Parlamenti). La natura del meccanismo è tendenzialmente positiva, proprio in funzione dello spirito finalizzato al contributo attivo al buon funzionamento dell'Unione. Mentre, con riferimento allo scopo, possono essere diverse le finalità in relazione all'oggetto e al contesto politico-istituzionale in cui si esprime, in coerenza con il generale principio polifunzionale degli atti di produzione parlamentare.

L'articolo 12, nella lettera "F", inoltre, non fornisce soltanto una indicazione teleologica, bensì indica sia la strada maestra della propria lettura in conformità con le disposizioni dei due Protocolli annessi, sia una tipologia di rapporto tra Parlamenti che deve essere coerente con il principio di leale collaborazione⁴⁶ statuito all'articolo 4, par. 3 del TUE. Principio che, in ogni caso, risulta anch'esso essenziale al buon funzionamento dell'Unione. Pertanto, il dualismo democratico⁴⁷ che si esprime nel rapporto tra Parlamenti non ambisce, nella teoria, ad essere catalogato come competitivo, bensì mediante l'approccio collaborativo mira al raggiungimento di un "felice" equilibrio istituzionale⁴⁸. In più, oltre alla specifica di metodo, l'articolo consegna una interpretazione della cooperazione coerente con il principio di autonomia di ciascuna Assemblea⁴⁹ che, anche nelle forme in cui la cooperazione si manifesta, è tenuta al rispetto delle identità nazionali, politiche e costituzionali richiamate dall'art. 4 TUE in equilibrio con gli obblighi derivanti dal vincolo di appartenenza all'Unione stessa⁵⁰.

4. Il Titolo II del Protocollo n. 1: artt. 9 e 10 e le "Linee guida"

Come statuito dall'art. 12 TUE lettera "F", i Protocolli si aggiungono alla base giuridica specifica della cooperazione. L'articolo 9 del Protocollo n.1, inserito nel Titolo II "Cooperazione interparlamentare" stabilisce che Parlamento europeo e Parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione. Tale

⁴⁶ C. DI COSTANZO, *La leale cooperazione interparlamentare*, in *federalismi.it*, n.17/2012.

⁴⁷ M. P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale "comunità di diritto amministrativo"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2 /2016, 406.

⁴⁸ B. CRUM, *National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 13, 2017, 817-835. Sul "gioco a somma positiva" per un superamento della logica competitiva, C. DI COSTANZO, *La leale cooperazione interparlamentare*, cit., 29.

⁴⁹ C. DRIGO, *I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al decision-making process e coinvolgimento delle istanze territoriali*, in *DPCE online*, n. 4/2019, dove pur riconoscendo l'espansione del fenomeno, viene rinvenuto il vero meccanismo di indirizzo e controllo nel tradizionale canale fiduciario tra Governo e Parlamento.

⁵⁰ Sul significato giuridico-valoriale dell'appartenenza, si veda G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo*, cit., 409. Cfr anche E. SERAFIN, *Nota introduttiva*, in Senato della Repubblica, *Conferenza straordinaria dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea*, 17 marzo 2017, 10.

disposizione sembra dare completa parità di ruolo nell'organizzazione della cooperazione a Parlamento europeo e Parlamenti nazionali e, proprio in ragione di tale interpretazione, l'articolo 9 costituisce la base giuridica per il ruolo della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea (EUSC)⁵¹ a cui è stato affidato, come primo compito, proprio quello di disciplinare le “Linee guida” sulla cooperazione interparlamentare. In questo contesto, si è posto il tema dell'interpretazione sul modo con cui “pesare” il rapporto tra Parlamenti, domandando se il rapporto debba essere tra il Parlamento europeo e il complesso dei Parlamenti nazionali, oppure se le posizioni tra tutti i Parlamenti fossero sostanzialmente paritarie. Nella pratica, scegliere una interpretazione piuttosto che un'altra, significa modellare diversamente la composizione, quindi il funzionamento, delle Conferenze interparlamentari (e non solo) con cui si esplica la cooperazione.

Le “Linee guida”, riprendendo nel preambolo quanto stabilito dai Trattati, indicano gli obiettivi di fondo della cooperazione interparlamentare, identificandoli nello scambio di informazioni e buone prassi tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, con l'obiettivo di rafforzare il controllo, l'influenza e l'esame dei Parlamenti a tutti i livelli; garantire l'effettivo esercizio delle competenze parlamentari nelle materie dell'Ue, in particolare con riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; promuovere la cooperazione con i Parlamenti dei Paesi terzi. Esse hanno subito un aggiornamento in occasione della Conferenza del 2021 di Berlino, dopo lo slittamento di quella finlandese, inizialmente prevista per gennaio 2020.

I principi della cooperazione ribaditi nelle Linee guida come implementazione di quanto desumibile già dai Trattati e dai protocolli annessi consentono di individuare, nella parità tra tutte le Assemblee legislative, nella loro autonomia e nell'indipendenza di ciascun Parlamento, i tre pilastri attorno ai quali si regge la cooperazione⁵². Se la parità garantisce il rispetto di eque condizioni di partecipazione, l'autonomia consente a ciascuna Assemblea di individuare le delegazioni competenti all'adesione ad ogni incontro. L'indipendenza, invece, consente non soltanto che le delegazioni esprimano liberamente la propria opinione, ma anche che le decisioni, non essendo vincolanti sulla base dell'articolo 10 del Protocollo n. 1, del preambolo alle Linee guida e dell'art.2 par. 2.2 delle stesse, possano essere adottate dall'Assemblea in cui si esplica la cooperazione interparlamentare senza vincolare, appunto, le Assemblee nazionali, o lo stesso Parlamento europeo. In questo quadro è interessante capire se le delegazioni rispondono ad una rappresentanza strettamente legata all'Assemblea di riferimento, pertanto considerando l'indipendenza delle opinioni espresse solo in relazione al plenum; oppure se ogni singolo rappresentante, agendo secondo coscienza, è sostanzialmente libero da un vincolo di mandato. Benché questa indipendenza

⁵¹ C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in C. DECARO, N. LUPO, *Il dialogo tra parlamenti*, cit., 161 ss, per una ricostruzione storica.

⁵² A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., 153.

permetta potenzialmente che non vi sia una stringente distonia tra le posizioni espresse in sede nazionale e quelle dichiarate in fase di cooperazione⁵³, essa può influire sulle azioni dei Governi, che possono rivolgere particolare attenzione alle posizioni espresse specialmente nelle sedi delle Conferenze organiche. Inoltre, proprio questo principio della indipendenza permetterebbe di distinguere una linea teorica in base alla quale, scegliendo tra i delegati anche membri che si annoverano tra le opposizioni presenti all'interno dei singoli Parlamenti degli Stati membri, si faciliterebbe sia la pienezza del dibattito, ricco di orientamenti differenti, sia la possibilità di una formazione di una opinione politica transnazionale europea, legata da comuni orientamenti veicolati dai partiti europei⁵⁴. Più tradizionalmente, però, le delegazioni si pongono come rappresentative delle posizioni degli Stati nazionali, piuttosto che dividersi in famiglie politiche, pertanto la prassi tende a testimoniare una delegazione rappresentante la generale posizione del Parlamento di appartenenza⁵⁵.

5. Dalla funzione di controllo-influenza ad una possibile funzione di garanzia della cooperazione nell'indirizzo di sistema?

La cooperazione interparlamentare non viene concepita come autonoma sede di controllo dell'Esecutivo frammentato dell'Unione europea. Pertanto, trattandosi di una sede di collaborazione sistemica tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, fornisce un prezioso supporto nella ricostruzione della catena di responsabilità in chiave complementare all'architettura istituzionale di ogni Stato membro, supportando ogni Assemblea nell'assolvimento del proprio compito di controllo e raccordo con i rispettivi Governi⁵⁶. In fin dei conti, appare evidente che il Parlamento europeo non sia in grado, preso singolarmente, di esercitare un efficace controllo su organi come il Consiglio europeo, che presentano dei "buchi neri" in relazione al controllo democratico dell'Unione⁵⁷.

⁵³ L. GIANNITI, *I rapporti tra Parlamento italiano e Istituzioni dell'Unione europea*, in G. BONVICINI (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, IAI, Roma, 2009, 93-104.

⁵⁴ L. BARTOLUCCI, *Il ruolo delle opposizioni nella cooperazione interparlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.2/2021, 85-107.

⁵⁵ Alcune posizioni, per esempio nell'ambito dei "Green Parties" hanno testimoniato una tendenza contraria, finalizzata in alcuni momenti a prediligere le posizioni di partito transnazionali, cfr. C. HEFFTLER, K. GATTERMANN, *Interparliamentary cooperation in the European Union: patterns, problems and potential*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (a cura di), *The Palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra, 2015, 94-115.

⁵⁶ P. LAMOSO CONZÁLEZ, *COSAC's (untapped) potential*, in S. BLOCKMANS - S. RUSSACK (a cura di), *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, CEPS, Brussels Rowman & Littlefield International, Londra, 2020, 187 ss.

⁵⁷ E. GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'Esecutivo frammentato dell'Unione Europea*, in R. IBRIDO - N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo*, cit., 228 ss.

Lo strumento della cooperazione interparlamentare appare idoneo ad essere considerato come un supporto alla funzione di controllo dei Parlamenti in chiave di “scrutiny” e di “oversight”⁵⁸, a seconda delle sedi e delle forme che essa assume nel rispetto del polimorfismo delle relazioni interparlamentari⁵⁹. Tale controllo, che resta in una chiave relazionale⁶⁰, nel contesto euro-nazionale si pone in un rapporto differente con la responsabilità degli Esecutivi, dovendo adeguarsi alla doppia dimensione, nazionale ed europea, endemica della sua natura composita⁶¹.

L’implementazione progressiva della lettera dei Trattati e il continuo scambio di informazioni e, *best practices* tra delegazioni dei Parlamenti hanno consentito la diffusione degli effetti di europeizzazione, transnazionalizzazione e burocratizzazione di politiche e classi dirigenti⁶². Tanto sul piano quantitativo quanto su quello qualitativo, passando cioè dalla valorizzazione del numero di incontri delle sedi organiche della cooperazione, alla valutazione degli argomenti di discussione nelle singole Conferenze, è stato notato il tentativo di superare progressivamente le tradizionali antinomie tra competizione, coesistenza e coordinamento⁶³.

Lo spirito non è dunque quello di impedire le decisioni ma, attraverso forme di discussione condivise, l’obiettivo è quello di maggiore ponderazione nelle scelte con l’ambizione di implementare una storica funzione di impulso della cooperazione che vada oltre l’elaborazione di meri auspici o inascoltati moniti⁶⁴. L’europeizzazione di temi e procedure ha comportato anche una maggiore politicizzazione di alcuni argomenti trattati, fino alla conseguenza di affrontare tematiche su cui si è registrata un’intensa attività di cooperazione e altre su cui si è percepita una “low-intensity cooperation”. Una distinzione registratasi anche in base alla chiarezza di obiettivi che la sede della cooperazione ha deciso di porsi nell’ambito dei

⁵⁸ E. GRIGLIO, *Dinamiche attuali della funzione di controllo tra le prerogative del Parlamento e la responsabilità degli “Esecutivi”*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 148 ss.

⁵⁹ C. PINELLI, *Il polimorfismo delle relazioni interparlamentari*, in C. DECARO – N. LUPO (a cura di), *Il “dialogo” tra Parlamenti*, cit., 345 ss.

⁶⁰ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 117 ss.

⁶¹ A. BENZ, *An asymmetric two-level game: Parliaments in the Euro Crisis*, in B. CRUM – J.E. FOSSUM (a cura di), *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics: the European Union and beyond*, ECPR Press, Essex, 2013, 125-140.

⁶² Cfr. T. CHRISTIANSEN - A. HOGENAUER - C. NEUHOLD, *National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?*, in *Comparative European Politics*, n. 2, 2014, 130 ss. Sulla “sprovincializzazione” delle classi dirigenti, M.S. CORCIULO, *Lo sviluppo della cooperazione parlamentare nell’ultimo ventennio*, in *Storia e politica*, n. 2, 2010, 261-269, sottolineando anche la logica interventistica alla base dello sviluppo del ruolo dei Parlamenti nelle dinamiche europee, 262.

⁶³ R. CASELLA, *L’art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè editore, Milano, 2016, 6 ss; si evidenziano la persistenza e la necessità di superare tali criticità in L. FROSINA, *Il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed early warning system*, in *Nomos*, n.3, 2016, spec. 28; cfr. K.L. MEISSNER, G. ROSÈN, *Who Teams Up with the European Parliament? Examining Multilevel Party Cooperation in the European Union*, in *Government and Opposition*, vol. 58, 2023, 456-477.

⁶⁴ C. FASONE, *Le relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti degli Stati membri dell’Unione europea. A proposito di un “dialogo necessitato”*, in L. SCAFFARDI (a cura di), *Parlamenti in dialogo*, cit., 52; sottolinea la problematica dei meri auspici V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione sul Parlamento*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017, 25.

propri meeting⁶⁵. Per tale ragione il rafforzamento della lettera “P” dell’art. 12 TUE è diventato un progetto politico promosso sia in sede di Conferenza per il Futuro dell’Europa che da diversi gruppi parlamentari europei i quali, a loro volta, unendo e razionalizzando gli orientamenti politici di diversi partiti europei⁶⁶, hanno fornito una particolare attenzione alle potenzialità delle Conferenze organiche come “finestre di democrazia”⁶⁷.

Ci si domanda allora se, a Trattati invariati e seguendo lo spirito delle disposizioni in essi presenti, vi possa essere anche un altro obiettivo dietro la prescrizione di una sistematica collaborazione tra Parlamenti. Questa realtà procedurale, se inizialmente non era chiamata in modo esplicito ad esercitare l’obiettivo ultimo di un coordinamento tra le Assemblee nazionali per un’azione di controllo sull’Esecutivo frammentato europeo, si è rivelata in potenza uno dei pochi meccanismi istituzionali collettivi in risposta agli “interstate channels”⁶⁸, nonché un possibile canale di controllo-influenza nel processo di indirizzo politico di sistema dell’Unione europea. Il tutto si rivela possibile grazie anche al coinvolgimento delle opposizioni che le procedure consentono di attuare per aumentare il tasso di politicizzazione del dibattito tra Parlamenti⁶⁹.

Se vi è un indirizzo di sistema, rinvenibile nella capacità delle istituzioni di assicurare una stabilità finalistica e una stabilità politica di fondo “quali che siano le varianti del contingente indirizzo programmatico di governo”⁷⁰, allora la cooperazione interparlamentare, mediante specialmente le sedi delle sue Conferenze organiche e a geometria variabile può, in linea teorica, sviluppare una funzione di garanzia costituzionale dell’Unione che possa tutelare questo stesso indirizzo di sistema?

Sembra lecito domandarsi se anche le delegazioni dei Parlamenti riunitesi sotto il quadro della cooperazione possano esercitare una funzione, al netto delle differenze di metodo e di merito, in qualche

⁶⁵ Sulla *low-intensity cooperation*, si veda K. L. MEISSNER, B. CRUM, *Eu Parliaments is a post-constitutionalising stage: competitors or allies?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n.1/2023, 10. Sulla possibilità di verificare un’intensa cooperazione alla luce di obiettivi chiari, fino ad arrivare ad un potenziale *joint oversight*, cfr. A. TACEA – F. TRAUNER, *The european and national parliaments in the area of freedom, security and justice: does interparliamentary cooperation lead to joint oversight?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 4, 2023, 522, “when interparliamentary formats have a clear-cut focus and an explicit scrutiny mandate, they may allow joint oversight.”

⁶⁶ K.M. JOHANSSON, T. RAUNIO, *Transnational Parties and Advocacy in European Integration*, Palgrave Macmillan, Cham (Svizzera), 2024, 147 e 157. Sulle proposte in merito formulate in passato da alcuni parlamenti europei, si veda G. CARVALE, *il rafforzamento della cooperazione interparlamentare nelle proposte di alcuni parlamenti nazionali*, in *Nomos*, n. 1/2016, 12, laddove si specifica come il rafforzamento della cooperazione possa essere uno strumento per accrescere la sovranità delle Assemblee nazionali.

⁶⁷ L. BARTOLUCCI, *Il ruolo delle opposizioni nella cooperazione interparlamentare*, cit., 107, con riferimento al contributo fornito dai parlamentari dei partiti di opposizione alle Conferenze interparlamentari.

⁶⁸ O. ROZEMBERG, *The role of national Parliaments in the Eu after Lisbon: potentialities and challenges*, in *Study for AFCCO Committee*, Bruxelles, 2017.

⁶⁹ L. BARTOLUCCI, C. FASONE, N. LUPO, C. KELBER, J. NAVARRO, *Representativeness and effectiveness? MPs and MEPs from opposition parties in inter-parliamentary cooperation*, in C. KELBER, J. NAVARRO (a cura di), *Working paper on interinstitutional relations in the EU*, Reconnet Eu, 54 ss.

⁷⁰ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, cit., 462 ss.

misura simile a quella di garanzia costituzionale esercitata dai Parlamenti nazionali. Un approccio del genere sembra essere stato tentato in relazione alla potenziale attribuzione ad alcune Conferenze di ruoli di monitoraggio sulla *rule of law* europea, registrando però modesti risultati⁷¹. Sul piano teorico l'approccio è sembrato coerente sia con l'obiettivo di attribuire ai Parlamenti sempre più ruolo nelle dinamiche europee in forma diretta, sia con la riflessione per la quale la democrazia pluralista europea è basata sui principi dello Stato di diritto come elementi di fondo della propria architettura. I Parlamenti posti come “watchdogs”⁷², pur senza produrre documenti vincolanti, verrebbero considerati come le necessarie strutture a garanzia di tali principi⁷³. Tale contesto, viste le basi giuridiche presenti, presupporrebbe un'interpretazione per la quale l'intervento della cooperazione non sarebbe mirato a far valere alcuna responsabilità nei confronti di altri organi dell'Unione ma, semmai, a stimolare un'azione (fosse anche solo di *self restraint*) in grado di preservare quella normalità costituzionale che è evidentemente connessa al buon funzionamento dell'Unione. In fin dei conti, l'esercizio di questa funzione, volta in questo contesto non a produrre decisioni giuridicamente vincolanti, ma a incentivare reazioni, troverebbe la propria giustificazione tanto nel carattere di incontro di una doppia rappresentanza, diretta e indiretta, esercitata dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali, tanto nel rapporto con l'opinione pubblica. Lo scambio di informazioni, infatti, permette alle sedi della cooperazione di fornire all'opinione pubblica un quadro aggiornato dello stato degli equilibri dell'Unione, secondo l'interpretazione fornita dalla sintesi del confronto parlamentare. Tutto ciò, naturalmente, si aggiunge al fatto che la doppia rappresentanza racchiusa nel meccanismo della cooperazione, contribuendo alla legittimazione democratica delle scelte dell'Unione europea, fornirebbe di per sé una garanzia costituzionale perché inseritasi nella catena di legittimazione di altri organi estranei ai Parlamenti⁷⁴.

Tale funzione, dunque, per quanto affascinante, richiede l'incontro di due consapevolezze da parte dei parlamentari per la sua effettiva attualizzazione: la capacità di sfruttare le procedure della cooperazione per produrre, con riferimento ai ruoli di garanzia, valutazioni più di natura “tecnica” che mere decisioni a valenza politica; la consapevolezza, in tali casi, di agire come garanti dei principi custoditi dai Trattati, nel rispetto delle proprie identità costituzionali e al di là dello schieramento partitico europeo di appartenenza.

⁷¹ M. SCHININA, *Strengthening the rule of law in the EU: what role for the interparliamentary cooperation*, in SoG Luiss Working Paper, n. 63/2020.

⁷² P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 131-142.

⁷³ L. CARLASSARE, *Relazione al Convegno "La Costituzione della Repubblica Italiana. Le radici, il cammino"*, Bergamo, 28-29 ottobre 2005, in Astrid.it, 3 ss.

⁷⁴ A. GRATTERI, *La funzione di garanzia costituzionale (e il rapporto con il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1/2019, 175 ss.

6. Le sedi della cooperazione interparlamentare organica nell'Ue: il caso della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea

Composta dai Presidenti delle Assemblee legislative nazionali degli Stati membri e dal Presidente del Parlamento europeo, è la sede organica della cooperazione interparlamentare più antica, con un arco temporale di evoluzione dei propri lavori coerente con il processo di integrazione dell'Ue. La Conferenza, infatti, storicamente si sviluppa lungo quattro grandi fasi a partire dai primi meeting del 1963 fino ad arrivare al periodo attuale, in cui l'ultimo incontro si è registrato in Spagna, presso la città di Palma di Maiorca nell'aprile 2024.⁷⁵ A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, richiamandosi agli articoli 10, par. 2 e 12 dello stesso, questa particolare sede della cooperazione interparlamentare ha implementato il proprio ruolo di creatrice di ulteriori Conferenze e di *ad hoc inter-parliamentary meetings*, nonché di coordinamento generale delle attività di cooperazione. Per tale ragione di impulso e di implementazione delle disposizioni presenti nei Trattati è stata definita come una Conferenza “quasi-costituzionale”⁷⁶ e “massimo organo della Cooperazione interparlamentare”⁷⁷. È stato infatti notato che la generale non vincolatività delle decisioni in seno alla Cooperazione come suo dato caratteristico⁷⁸ subisce una sorta di deroga proprio in relazione alle decisioni della Conferenza dei Presidenti specificamente inerenti al coordinamento della stessa⁷⁹. Tali scelte, connesse dunque ad una funzione creativa della Conferenza dei Presidenti, vengono assunte per esigenza di rafforzamento dell'equilibrio istituzionale cui la cooperazione contribuisce, evidentemente connesso a quella prestazione di stabilità generale fornita dall'indirizzo politico di sistema.

Ai sensi dell'art. 1 delle Linee guida, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Ue sovrintende al coordinamento delle attività interparlamentari nell'Unione Europea. In particolare, così come emerge dalla Conferenza di Stoccolma del 2010, ribadito nell'incontro di Berlino 2021⁸⁰, la Conferenza nel pieno rispetto delle prerogative costituzionali dei suoi membri, assolve a tre compiti precisi: la promozione del

⁷⁵ Le quattro fasi della storia della Conferenza (1963-1974; 1975-1979; 1980-1998; 1999- in corso) si differenziano sulla base del ruolo che essa ha assunto nella vita dell'Unione, fino ad arrivare ai giorni nostri in cui si distingue per essere un “autonomous forum of cooperation (...) with its general competence on coordination and supervision of the interparliamentary cooperation.” Questa descrizione storica è riassunta nel documento “The History of the Eu Speakers Conference”, pubblicato sul sito della Conferenza.

⁷⁶ I. COOPER, *The politicization of interparliamentary relations in the EU: Constructing and contesting the 'Article 13 Conference' on economic governance*, in *Comparative European Politics*, n. 2, 2016, pp. 196-214, spec. 202.

⁷⁷ M. V. AGOSTINI, *Le assemblee legislative di fronte alle nuove strategie dell'Unione europea*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento interlocutore*, Pisa University Press, Pisa, pp. 15-22, spec. 20.

⁷⁸ A. TACEA, F. TRAUNER, *The european and national parliaments in the area of freedom, security and justice: does interparliamentary cooperation lead to joint oversight*, op.cit, p. 524.

⁷⁹ C. HEFFTLER, K. GATTERMANN, *Interparliamentary cooperation in the European Union: patterns, problems and potential*, cit., 96.

⁸⁰ Le linee guida sono state approvate nella Conferenza di Roma del settembre 2020, poi emendate nella [Conferenza di Stoccolma del 2010](#) e ulteriormente modificate mediante la [Conferenza di Berlino 2021](#). Cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2023, 508-511.

ruolo dei Parlamenti nazionali attraverso il coordinamento delle attività di cooperazione; assicura lo scambio di opinioni, informazioni ed esperienze in relazione al ruolo dei Parlamenti e alla funzione dei parlamentari; promuove studi e ricerche in relazione alle forme con cui si esplica la cooperazione interparlamentare.

La Conferenza, la cui Presidenza è assunta dal Parlamento che ha detenuto la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea nel secondo semestre dell'anno e le cui decisioni sono assunte per consenso, sembra così essere chiamata ad un ruolo di organizzazione generale, tendente principalmente alle fissazioni degli orientamenti di fondo delle sedi della cooperazione. Proprio questi orientamenti, peraltro, risulteranno a loro volta connessi agli obiettivi dell'indirizzo di sistema, perché sempre rispondenti al principio teleologico del "buon funzionamento" dell'Unione.

In realtà, benché chiamata ad un effettivo ruolo di coordinamento, le riunioni della *Eu Speakers Conference* spesso hanno come centro del proprio scambio di opinioni non solo lo stato di attuazione della cooperazione, ma anche grandi temi di politica generale su cui dibatte l'Unione nel suo insieme. Non di rado accade anche che, proprio alla luce dei temi posti all'ordine del giorno del dibattito in seno alla Conferenza dei Presidenti, anticipati da un accurato dossier, molte delle questioni diventino parte degli argomenti principali di altre Conferenze, come accaduto nel caso della Cosac, richiamandosi anche alle conclusioni della stessa Conferenza dei Presidenti⁸¹.

In alcune occasioni, inoltre, la Conferenza dei Presidenti non si è limitata soltanto alle discussioni di temi di portata ampia, di carattere generalissimo, ma ha posto dei suggerimenti, benché sempre contenuti in documenti non vincolanti, con l'obiettivo di influenzare alcune politiche dell'Unione⁸². In un certo senso, tale prospettiva sembra essere in coerenza con un ruolo centrale del dibattito interparlamentare che una parte di autorevole opinione politica ha voluto per la cooperazione tra Parlamenti⁸³. La Conferenza assume così, anche nel merito, un livello apicale di forma di cooperazione⁸⁴ che, alla luce di molteplici

⁸¹ A titolo esemplificativo basterà indicare il richiamo alle Conclusioni della Conferenza dei Presidenti contenuto nel documento circa le "Conclusioni" della Cosac, redatto in occasione del meeting di Stoccolma del maggio 2023, al punto 4.1.

⁸² Così appare dal posizionamento in tema di lotta all'astensionismo tecnico, inserito nelle Conclusioni 2019, all'alba del voto per il PE. Ancora più significativa appare la conclusione sul comune posizionamento in merito al conflitto in Ucraina, sancito dalle conclusioni 2023.

⁸³ Si veda la "Relazione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea (2001/2023(INI))" del Presidente della Commissione Affari Costituzionali del PE, on. G. NAPOLITANO, del gennaio 2002, dove al punto 15 si propone "la formulazione di un "accordo interparlamentare" tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo per organizzare tale cooperazione in modo sistematico". Cfr. il discorso di A. TAJANI in occasione della già citata Conferenza straordinaria dei Presidenti dei Parlamenti degli Stati membri, tenutasi a Roma nel 2017, dove la Cooperazione viene indicata come "strumento concreto per contribuire a trovare insieme soluzioni ai problemi dei cittadini" in A. TAJANI, *Intervento*, in *L'Europa in Senato*, Senato della Repubblica, Roma, marzo 2017, 24.

⁸⁴ G. BAIOCCHI, *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, in *Quaderni europei e internazionali*, Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, 2005.

argomenti trattati andando oltre le iniziali prerogative, si esprime in un ruolo “quasi politico”⁸⁵. Una politica costituzionale, promotrice di un dialogo volto al rafforzamento del costituzionalismo europeo che, oltre a favorire un generale scambio di informazioni, preoccupandosi di “politica alta”, permetta una ulteriore diffusione di valori su cui l’Unione europea si fonda, a cominciare dal rispetto dei diritti umani nei contesti di crisi⁸⁶.

Naturalmente, questo ruolo della Conferenza chiama in causa il ruolo istituzionale ricoperto dai singoli Presidenti di Assemblea, siano essi intesi come “super partes”, siano “uomini del Trattato”⁸⁷, siano essi uomini della maggioranza⁸⁸. In particolare, alcune conclusioni non sempre hanno corrisposto a piena neutralità politica, mostrando la volontà dell’organo di fornire un impulso di indirizzo verso gli organi decisionali dell’Unione non necessariamente vincolato al mero rafforzamento dei criteri valoriali dell’Unione⁸⁹. In alcune circostanze, infatti, si è giunti ad esprimere un consolidamento del posizionamento generale dell’Unione su grandi temi, come quelli di politica estera, lasciando percepire come la possibilità di raggiungere una decisione, più o meno orientata politicamente, fosse relativa anche allo stile con cui viene condotta la Presidenza e alla pressione che essa esercita sulla Conferenza⁹⁰.

Questo dato può essere visto come un elemento di elasticità della Conferenza che, nell’ambito delle proprie prerogative, può adottare delle decisioni adeguate alle priorità poste dalle circostanze. Allo stesso tempo, l’assenza di una disciplina che definisca in modo netto le tematiche su cui la Conferenza può essere chiamata ad esprimersi le consente un ampio, ma pur sempre generale, margine di analisi.

L’ambizione che deriva da tale prospettiva permette di immaginare la Conferenza come sede in cui discutere dei valori di fondo dell’Unione, rafforzando il proprio ruolo nell’ambito del consolidamento e della tutela dell’indirizzo politico di sistema. Il ruolo di impulso che potenzialmente possono assumere le

⁸⁵ M. DICOSOLA, *I presidenti di Assemblea nella cooperazione interparlamentare in Europa*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea Parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2014, 357.

⁸⁶ Sul punto si leggano le conclusioni del [meeting di Spagna 2024](#), nel quale la Conferenza adotta delle decisioni, tra gli altri, in materia di politica estera, sul potenziamento della Cooperazione mediante l’utilizzo delle tecnologie, sul ruolo dei Parlamenti nella promozione della democrazia e sul rafforzamento dell’Unione dal punto di vista economico e sociale.

⁸⁷ Il richiamo, in questo caso, si riferisce alla concezione del Presidente di Assemblea custodita in A. MANZELLA, *il Parlamento*, cit., 141. Il Presidente di Assemblea, “che sfugge all’ingabbiamento partitico” nella consapevolezza dei propri obblighi costituzionali nazionali, non è escluso che sia chiamato ad interpretare il proprio ruolo, in sede di cooperazione, come agente di una politica costituzionale dei Trattati, mirando al raggiungimento di un interesse complessivo, di sistema, ben oltre il singolo interesse nazionale.

⁸⁸ Ovviamente il riferimento della dicitura è a G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, spec. 249, laddove si specifica la presenza di un “vincolo che deriva al Presidente dal programma di governo”. Sul tema la dottrina è vastissima e, *ex multis*, occorre richiamare il dibattito racchiuso in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in *il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013.

⁸⁹ Molto interessanti in proposito sono le Conclusioni del 2018, a un anno dalle elezioni europee e a poca distanza da quelle italiane. Per esempio, al punto n. 5 della interna working session “The future of Europe”, si affronta brevemente il tema della migrazione assumendo il dovere di un “piano europeo per l’Africa”.

⁹⁰ C. FASONE, *Ruling the (Dis-)Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers’ Conference*, in C. FASONE, N. LUPO, *Interparliamentary cooperation in the composite European union*, Hurt Publishing, Oxford, 2016, 269-292.

decisioni dell'organo nei confronti dei meccanismi decisionali dell'Unione prevede, proprio grazie alla peculiare composizione della Conferenza, che vi sia la volontà di contribuire a dare attuazione all'indirizzo di sistema espresso dai Trattati. Persino la struttura interna, necessariamente ridotta rispetto ad altre Conferenze, consentirebbe in linea di principio una maggiore facilità di dialogo, quindi di raggiungimento dei propri obiettivi, riducendo il rischio di quel "original sin"⁹¹ relativo ad Assemblee troppo ampie e spesso pletoriche.

Tuttavia, proprio l'assenza di specifici confini entro cui la Conferenza degli *Speakers* debba essere chiamata a confrontarsi può comportare il rischio di trasformare la sede in un generico tavolo di confronto, rendendo così meno incisivo il proprio intervento. A tale riguardo, un aumento degli incontri (i quali, attualmente, hanno cadenza annuale, pur ricordando che nel 2020 non vi fu alcun incontro) e un più specifico tema su cui confrontarsi potrebbero aiutare l'Assemblea ad ottenere una maggiore incisività, pur rimanendo nel quadro di consolidamento di ampi valori dell'Unione, in forza dei quali non sarebbe opportuno discutere e "decidere" di tematiche eccessivamente vincolate all'attualità.

7. Conclusioni

La cooperazione interparlamentare si rivela essere uno strumento costituzionalmente necessario, utile al rafforzamento del versante democratico-rappresentativo del sistema parlamentare euro-nazionale⁹², e un meccanismo di potenziale concretizzazione dell'indirizzo di sistema europeo. In particolare, le Conferenze organiche entro cui si manifesta tale meccanismo previsto dalla disciplina dei Trattati si qualificano per essere delle Assemblee che, in qualche misura, conservano alcuni dei tratti tipici dei fori democratici. Infatti la possibilità, per le delegazioni, di far valere l'intensità delle proprie preferenze, di motivare politicamente le proprie decisioni, di dare potenzialmente spazio alle minoranze, di evidenziare (per lo più senza atti vincolanti) la responsabilità delle scelte in sede europea della politica dell'Ue, la creazione di spazi anche geometrici per il raggiungimento di un valido compromesso, il negoziato politico su alcune posizioni comuni, il ripensamento (talvolta anche in relazione alle posizioni assunte su scala nazionale e viceversa) e, in alcuni casi, un certo livello di specializzazione degli incontri e del lavoro, sono tutte caratteristiche tipiche delle Assemblee rappresentative e funzionali al rafforzamento dei valori democratici su cui si fonda l'Unione europea⁹³. Tali Assemblee, pur non essendo sostitutive dei tradizionali canali di indirizzo e controllo previsti dagli ordinamenti nazionali e decisivi per il funzionamento degli equilibri individuati dal sistema parlamentare euro-nazionale, si dimostrano

⁹¹ C. FASONE, N. LUPO, *Conclusions*, in ID., *Interparliamentary cooperation in the composite European union*, cit., 356.

⁹² N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., 16 ss.

⁹³ Sui principali punti di forza della democrazia rappresentativa oggi, Cfr. N. LUPO, *Introduzione. Le metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1/2019, 5.

complementari ad essi. Permettendo un approfondimento di tematiche che riguardano il posizionamento politico dell'Unione nel suo insieme e ambendo alla creazione di costanti arene di confronto transnazionale, favoriscono la possibilità di conoscere l'orizzonte politico dell'Unione per influenzare, attraverso il ruolo che ciascun Parlamento esercita verso il proprio Esecutivo di riferimento, i meccanismi decisionali nel loro complesso. In questa connessione si rafforza la legittimazione democratica dell'Unione, nella consapevolezza che l'influenza, benché non rappresenti un meccanismo di governo, si connota come una “categoria – giuridicamente rilevante – intermedia tra la consultazione e la co-decisione”⁹⁴.

E' indubbio, infatti, che, nonostante ci siano ancora molti margini di sviluppo delle potenzialità che la cooperazione interparlamentare può esprimere⁹⁵, lo scambio di opinioni politiche, portate a sintesi da decisioni, contributi e conclusioni nelle varie sedi della cooperazione e con atti specifici, permetta alle varie arene in cui essa si esplica di svolgere una serie di funzioni, tra le quali vi è quella di una canalizzazione dell'indirizzo politico di sistema che si sostanzia nel veicolare (e rafforzare) i valori su cui si basa l'Unione europea, vigilando sul rispetto di essi e sul loro armonico sviluppo.

In questo contesto la sede di cooperazione organica rappresentata dalla Conferenza degli *Speaker*, per via delle proprie prerogative e della peculiare composizione, appare come uno dei luoghi istituzionali potenzialmente tra i più idonei a veicolare l'indirizzo di sistema comune a tutti gli organi dell'Unione. D'altra parte, lo scambio di informazioni costante che la cooperazione favorisce tra le delegazioni, il diffondersi di *best practices* che ha garantito nel tempo, la reattività dei singoli Parlamenti anche alle innovazioni della stessa cooperazione e il processo di europeizzazione che le Assemblee hanno subito e accompagnato proprio per far fronte ai meccanismi promossi dai Trattati, sono tutti elementi che rafforzano il concetto per il quale la cooperazione contribuisce al rafforzamento dei valori indicanti un indirizzo politico di fondo dell'Unione.

In virtù di queste caratteristiche, la cooperazione interparlamentare, nelle sue forme e nei suoi limiti, per il suo carattere di unione di due forze democratiche rappresentative, pare poter mutuare parte della funzione di garanzia costituzionale che eredita dai Parlamenti, pur senza sostituirsi ad essi, ma accompagnandoli nella complementarietà. A questo riguardo, l'inserimento del ruolo di controllo-influenza in una più ampia funzione di garanzia consente di avere sempre presente il fine ultimo della

⁹⁴ A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 143.

⁹⁵ T. F. GIUPPONI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona. L'esperienza italiana*, in *federalismi.it*, n. 19/2020, 175-193, nel quale, proprio per marcare la differenza tra teoria e prassi, si evidenzia un mancato sviluppo di alcune potenzialità della Cooperazione. Sul mancato utilizzo della cooperazione in fase di iniziale progettazione e implementazione dei PNRR, a tal punto da ritenere, nel caso specifico, la cooperazione interparlamentare come “fase eventuale e autonoma rispetto a quella decidente” cfr. F.R. DE MARTINO, I. ROBERTI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale (Regolamento Ue 2021/241)*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 3, 2022, 70.



cooperazione in relazione al mantenimento di un equilibrio istituzionale europeo. Coerentemente con l'essere una delle vie in cui si esplica l'indirizzo politico di sistema, infatti, si mostra come uno spazio utile a garantire la regolarità delle scelte dell'Unione in coerenza con i Trattati, con il preciso scopo di rimanere ancorata al “vincolo del buon funzionamento”⁹⁶, che costituzionalmente deve contribuire a garantire. Nonostante non sia generalmente produttiva di atti vincolanti tali per cui dare maggiore giuridicità alle proprie conclusioni, esprime un modello ancora in divenire che, per scelta dei Trattati, quindi per scelta costituzionale, punta ad equilibrare le posizioni intergovernative. La lunga marcia verso l'applicazione effettiva del modello è iniziata e difficilmente, in coerenza col principio di appartenenza all'Unione, è considerabile come reversibile. La sua perfettibilità e i suoi sviluppi futuri ne costituiscono terreno di ambizione politico-istituzionale e di interessanti valutazioni accademiche.

⁹⁶ L. FROSINA, *Il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed early warning system*, cit., 8 ss.