

Bozza 3  
formato mm 170x240 bn  
inserto a colori pag 118+119  
allestimento brossura fresata

# Il Parlamento europeo per la nuova Unione

*a cura di Gianni Bonvicini*



Edizioni Nuova Cultura

Bozza 3  
formato 170x240 bn  
inserto colore mag 118+119  
allegra broccatura fresata

Questa pubblicazione è frutto della partnership strategica tra l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e la Compagnia di San Paolo.

**Hanno contribuito:**

*Luciano Bardi*, Ordinario di Scienza politica, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pisa.

*Gianni Bonvicini*, Vice Presidente Vicario dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

*Enrico Calossi*, PhD, Coordinator Observatory on Political Parties and Representation (OPPR) - European University Institute (EUI), Firenze.

*Luigi Gianniti*, consigliere del Senato della Repubblica, Roma

*Cesare Pinelli*, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università "Sapienza" di Roma.

*Nicoletta Pirozzi*, Responsabile di Ricerca, Area Europa, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Professore a contratto, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi "Roma Tre", Roma.

*Eleonora Poli*, ricercatrice, Istituto Affari Internazionali, Roma.

*Gian Luigi Tosato*, Professore Emerito di Diritto dell'Unione Europea, Università "Sapienza" di Roma.

*Lorenzo Vai*, borsista, Istituto Affari Internazionali, Roma e Centro Studi sul Federalismo, Torino.

*Quaderni IAI*

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione aprile 2014 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma

[www.iai.it](http://www.iai.it)

Copyright © 2014 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788868122805

Copertina: Chiara Mastrantonio

Composizione grafica: Chiara Mastrantonio

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

# Indice

Lista delle abbreviazioni .....	9
Il Parlamento europeo nella grande crisi e il futuro dell'Unione, di <i>Gianni Bonvicini</i> .....	11
1. Il Parlamento europeo e il mutato contesto politico e istituzionale .....	11
2. Il Parlamento europeo, questo sconosciuto .....	12
3. Come accrescere l'influenza del Parlamento europeo .....	15
4. Il Parlamento europeo e il futuro dell'Unione europea .....	18
1. Il Parlamento europeo e la <i>governance</i> economica dell'Unione europea, di <i>Gian Luigi Tosato</i> .....	21
1. La <i>governance</i> economica nell'assetto di Maastricht .....	22
2. La prassi applicativa da Maastricht a Lisbona .....	24
3. Gli sviluppi intervenuti per effetto della crisi .....	26
4. Il ruolo del Parlamento europeo: la posizione attuale .....	30
5. Possibili sviluppi a Trattati costanti .....	32
6. Eventuali modifiche dei Trattati .....	35
2. Alle prese con la <i>governance</i> politica: lo stato e l'uso dei poteri del Parlamento europeo nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa, di <i>Nicoletta Pirozzi</i> .....	37
1. La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea e i nuovi poteri del Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona .....	39
2. Il Parlamento europeo e la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea post-Lisbona .....	42
2.1. Il ruolo del Parlamento europeo nella creazione e nel funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna .....	42
2.2. Il controllo parlamentare della Politica di sicurezza e difesa comune: le missioni civili e militari .....	47
2.3. Le competenze del Parlamento europeo nell'attuazione dell'azione esterna dell'Unione europea: le negoziazioni per gli strumenti finanziari 2014-2020 .....	49
3. Costruire nuove alleanze con i principali attori della Politica estera e di sicurezza comune .....	52

3. Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro, di <i>Cesare Pinelli</i> .....	55
1. Più poteri al Parlamento europeo con il Trattato di Lisbona .....	55
2. L'uso dei nuovi poteri nel corso dell'ultima legislatura .....	57
3. L'elezione del Presidente della Commissione e i nuovi equilibri istituzionali .....	59
4. La crisi finanziaria e il suo impatto istituzionale .....	61
5. Dalla filosofia delle regole al governo dell'economia europea .....	64
6. Dalla <i>output</i> alla <i>input legitimacy</i> . Il percorso verso il governo politico dell'Unione europea .....	65
7. La Commissione come agenzia di innovazione istituzionale. Un ruolo esaurito? .....	67
8. Verso una nuova strategia politico/istituzionale del Parlamento europeo .....	69
4. Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello di Unione europea, di <i>Luciano Bardi e Enrico Calossi</i> .....	73
1. Partiti e Sistema di Partito nell'Unione europea .....	76
2. Soluzioni per migliorare la politicizzazione della vita politica a livello europeo .....	83
2.1 Fondazioni Politiche europee .....	83
2.2 Il nuovo statuto dei Partiti politici a livello europeo .....	85
2.3 Candidatura del Presidente della Commissione .....	88
3. Verso la nascita di uno spazio politico competitivo? .....	90
5. I rapporti fra Parlamento italiano e Istituzioni dell'Unione europea, di <i>Luigi Gianniti</i> .....	93
1. La nuova forza del Parlamento europeo a seguito del Trattato di Lisbona .....	94
2. Consiglio europeo e Parlamento italiano: una rinnovata responsabilità .....	95
3. Il diverso rapporto fra Parlamento italiano ed europeo .....	98
4. L'esercizio di controllo della sussidiarietà da parte del Parlamento italiano .....	100
5. La cooperazione interparlamentare e il Parlamento europeo .....	103
6. Per una maggiore cooperazione fra Parlamento italiano ed europeo .....	106
6. L'impatto del Parlamento europeo sul Processo legislativo europeo e nazionale, di <i>Eleonora Poli e Lorenzo Vai</i> .....	109
1. Ruolo ed impatto del Parlamento europeo nei processi legislativi europei .....	110
2. L'impatto del Parlamento europeo sul Parlamento italiano: analisi delle 15 votazioni di Vote Watch .....	121
Conclusioni .....	128

Appendice.....	131
Fig. 1 - Tasso di partecipazione ed astensione alle elezioni del Parlamento europeo .....	131
Tab. 1 - Tasso di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo per Stato membro .....	132
Fig. 2 - Percentuale dei seggi conquistati dai tre maggiori gruppi politici europei .....	131
Tab. 2 - Evoluzione dei principali poteri del Parlamento europeo .....	140
Bibliografia essenziale .....	135

# 1. Il Parlamento europeo e la *governance* economica dell'Unione europea di *Gian Luigi Tosato* \*

È opinione corrente che la *governance* economica della Unione europea (Ue), così come delineata dal Trattato di Maastricht e sviluppatasi successivamente per effetto della recente crisi economica e finanziaria, sia fortemente caratterizzata da un'impronta intergovernativa che marginalizza gli organi sovranazionali dell'Unione e in particolare il Parlamento europeo (Pe). Di qui le critiche di deficit democratico diffusamente mosse alla costruzione europea.

L'opinione in discorso è in principio fondata. Può giovare tuttavia di qualche utile precisazione per tener conto non solo del carattere intergovernativo o sovranazionale degli organi coinvolti nella struttura di *governance*, ma anche della natura delle loro attribuzioni. In questa prospettiva, al di là di una prima logica distinzione tra funzione normativa ed esecutiva, sembra opportuno spingere l'analisi all'interno di ciascuna di queste funzioni. A proposito di quella normativa, una verifica della qualità delle norme prodotte porta a distinguere tra un'attività propriamente legislativa (o primaria) e una meramente regolamentare (o secondaria). Quanto alla funzione esecutiva, conviene tenere separata un'attività di indirizzo politico da una di pura amministrazione, a cui si collega la dialettica tra scelte discrezionali e gestione tecnica di regole prefissate.

Un'indagine del tipo ora delineato può fornire una rappresentazione più completa della *governance* economica della Ue nei suoi successivi sviluppi; può costituire, altresì, una base più analitica per la formulazione di proposte volte a rafforzare il Pe e, di riflesso, la legittimazione democratica dell'Unione.

---

\* *Gian Luigi Tosato, Professore Emerito di Diritto dell'Unione Europea, Università "Sapienza" di Roma.*

## 1. LA GOVERNANCE ECONOMICA NELL'ASSETTO DI MAASTRICHT

Si ritiene generalmente che il Trattato di Maastricht abbia introdotto una netta distinzione nella *governance* economica dell'Unione: da un lato il mercato interno, dall'altro l'Unione economica e monetaria (Uem). Il primo soggetto al metodo comunitario, la seconda al metodo intergovernativo. Rispetto all'Uem occorre peraltro distinguere l'unione economica da quella monetaria.

### a) Il mercato interno

Indubbiamente, nell'assetto di Maastricht, la *governance* del mercato interno presenta le caratteristiche tipiche del metodo comunitario: Pe co-legislatore insieme al Consiglio; funzione esecutiva in capo alla Commissione, sotto il controllo politico del Pe e quello di legalità della Corte di giustizia. Al riguardo conviene sottolineare la natura legislativa (non semplicemente regolamentare) del potere normativo previsto per il funzionamento del mercato interno: si pensi, ad esempio, alle misure di armonizzazione delle legislazioni nazionali (ora art. 114 Tfu). Non meno rilevante appare l'autonomia della Commissione nell'esercizio del suo potere di iniziativa di atti normativi, come pure la discrezionalità ad essa riservata nell'applicazione delle regole del mercato e della concorrenza: ivi compreso il controllo sul rispetto di tali regole da parte di Stati e imprese.

Questo quadro evidenzia il ruolo del Pe sia come legislatore sia come titolare del controllo sui poteri esecutivi della Commissione. In effetti, le posizioni del Pe e della Commissione si influenzano vicendevolmente: la forza (o la debolezza) dell'uno si ripercuote sull'altra e viceversa.

### b) L'unione monetaria

L'unione monetaria si caratterizza per la creazione di una moneta unica, l'euro, e per la sottoposizione dell'euro ad una autorità unica, la Bce. La Bce è un organo tecnico, indipendente, sovranazionale; ad essa il sistema di Maastricht affida l'obiettivo primario di perseguire la stabilità dei prezzi. Lo spostamento della sovranità monetaria dal livello nazionale a

quello europeo comporta una “de-politicizzazione” della gestione della moneta. Le manovre monetarie cessano di essere uno strumento di politica economica per gli Stati, ma sono ugualmente precluse alla Bce. Nel passaggio dagli Stati all'Unione, la moneta è sottratta alla sfera della politica per essere gestita in base a criteri rigorosamente tecnici.

In questa situazione, l'unione monetaria sfugge ad una classificazione secondo il modello intergovernativo o comunitario. La normativa primaria è fissata nel Trattato, come pure il mandato vincolante attribuito alla Bce. Vi hanno provveduto direttamente gli Stati membri, i “signori” dei Trattati, in forza del potere costituente di cui essi sono titolari. Non si può dunque parlare di una funzione legislativa europea. Agli organi dell'Unione è lasciato bensì un qualche potere normativo, ma di natura secondaria, non suscettibile di incidere sulla struttura di *governance*: è il caso delle competenze per l'adozione di modifiche allo statuto Sebc/Bce o di misure per l'utilizzo dell'euro (attualmente art. 129 nn. 3 e 4 e art. 133 Tfu). Per il resto, è la stessa Bce ad essere dotata di un proprio potere regolamentare (attualmente art. 132 Tfu).

Né si può configurare un controllo della Bce da parte degli organi dell'Unione. In effetti, non mancano previsioni volte ad assicurare una qualche *accountability* della Bce di fronte al Consiglio e al Pe: *in primis*, la relazione annuale che la Bce deve sottoporre a questi organi e il dibattito che ne può seguire. Ma, essendo la Bce vincolata all'obiettivo della stabilità dei prezzi, rimane spazio solo per un controllo di tipo tecnico, poco congeniale ad organi di natura politica come il Consiglio e il Pe; ovvero per un controllo di legalità, riservato alla Corte di giustizia. D'altra parte, il Trattato attribuisce alla Bce uno statuto di indipendenza, dichiaratamente mirato ad isolarla da condizionamenti politici di qualsiasi genere (attualmente art. 130 Tfu).

### c) L'unione economica

L'unione economica deve intendersi sostanzialmente riferita alla politica economica e finanziaria della Ue. Ed è con riferimento a questi settori che si parla di modello intergovernativo di *governance*, in contrapposizione a quello comunitario del mercato interno. Il discorso merita tuttavia di essere approfondito, a partire dalla distinzione fra funzione normativa ed esecutiva.

Le norme base dell'unione economica sono contenute nel Trattato, sono dunque dettate direttamente dagli Stati membri. Richiedono tutta-

via un'integrazione e specificazione da parte delle istituzioni della Ue, di natura talora primaria talora secondaria. I due casi si rinvergono rispettivamente in tema di sorveglianza sulle politiche nazionali (ora art. 121 n. 6 Tfu) e con riguardo alla procedura per deficit eccessivi (ora art. 126 n. 14 Tfu). All'adozione delle norme del primo tipo concorre in co-decisione il Pe (solo consultato nel secondo caso). Il metodo comunitario non risulta dunque del tutto assente nell'unione economica di Maastricht, almeno con riguardo all'attività normativa.

Il metodo intergovernativo caratterizza per contro la funzione esecutiva. È al Consiglio che è demandata l'applicazione delle norme di sorveglianza preventiva sulle politiche economiche e di bilancio, come pure l'accertamento di eventuali infrazioni e il ricorso a misure sanzionatorie. La Commissione svolge unicamente un lavoro preparatorio delle decisioni del Consiglio, mentre il Pe è soltanto consultato. Quel che preme sottolineare è che la funzione esecutiva è affidata ad una istituzione non solo intergovernativa, ma anche eminentemente politica. In effetti la gestione dell'unione economica è sottratta, nella struttura di Maastricht, ad automatismi o a criteri meramente contabili. *Dominus* delle procedure di *governance* non è un organo tecnico-amministrativo (come la Commissione), né un organo giurisdizionale (quale la Corte di giustizia); è invece un organo come il Consiglio che decide in base a scelte altamente discrezionali, non soggette a controlli di merito.

## 2. LA PRASSI APPLICATIVA DA MAASTRICHT A LISBONA

Si è fin qui delineato l'assetto della *governance* economica ai sensi del Trattato di Maastricht; ed è bene subito precisare che questo assetto è rimasto sostanzialmente invariato attraverso le revisioni di Amsterdam, Nizza e Lisbona, fino all'arrivo della crisi.

Il modello comunitario ha continuato a caratterizzare il mercato interno. Per un verso si è anzi consolidato, grazie al progressivo ampliamento del potere di co-decisione normativa del Pe. Per altro verso, a partire dagli anni novanta il Consiglio ha assunto un ruolo più attivo in materia di aiuti, limitando la gestione esclusiva prima esercitata dalla Commissione. In tal modo, e sia pure limitatamente ad una materia specifica, un elemento intergovernativo si è inserito nella gestione del mercato interno.

Quanto all'unione monetaria, essa è rimasta saldamente ancorata al governo di un organo sovranazionale e tecnico, quale la Bce. Questa ha

assolto il suo mandato in assoluta indipendenza, rispettando scrupolosamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi (inflazione sempre in linea con il limite prefissato del 2%). L'euro ha goduto, inizialmente, di un decennio di tranquillità, al riparo di crisi finanziarie. Il credito è affluito senza problemi in tutti gli Stati membri, a condizioni relativamente uniformi. Non si sono posti dunque problemi di trasmissione della politica monetaria, con i quali la Bce si è dovuta confrontare successivamente. I rapporti della Bce con il Consiglio e il Pe si sono sviluppati regolarmente, nei modi e con le scadenze stabilite; ma - anche grazie alla positiva evoluzione del sistema euro - non sono andati al di là di una mera rendicontazione dell'attività svolta e di una presa d'atto da parte degli interlocutori.

Per quel che riguarda l'unione economica, nel periodo ora considerato si conferma il modello intergovernativo di Maastricht. Per la verità, questo vale solo in parte per la funzione normativa, che vede il Pe intervenire in co-decisione in uno dei due regolamenti costitutivi del Patto di Stabilità (il regolamento 1466/97, come modificato nel 2005). Anzi, con il Trattato di Lisbona il potere di co-decisione del Pe si estende alla legislazione speciale per l'Eurogruppo (art. 136 n. 1 Tfeue che rinvia all'art. 121 Tfeue). Si tratta - come è ben chiaro - di strumenti normativi di importanza non marginale. L'elemento intergovernativo caratterizza per contro la gestione esecutiva dell'unione economica. Qui il ruolo centrale è esercitato dal Consiglio, con la Commissione in posizione subordinata: la Commissione raccomanda le misure da adottare, in esito alla sua attività istruttoria, ma poi il Consiglio decide liberamente; il Pe è solo informato.

La situazione è bene esemplificata dalle note vicende del 2003. La Commissione aveva raccomandato al Consiglio di aprire una procedura di deficit eccessivo nei confronti di Francia e Germania per mancato rispetto del parametro del 3%. Il Consiglio ha però deciso diversamente, limitandosi a sospendere la procedura a fronte di alcuni impegni assunti dai due Paesi. La Commissione ha impugnato la decisione del Consiglio davanti alla Corte di giustizia; e questa le ha dato ragione, accertando la illegittimità del provvedimento di sospensione. Nel contempo, però, la Corte non ha mancato di sottolineare che il Consiglio è del tutto libero di decidere se aprire o meno una procedura di infrazione; e ha sottolineato altresì che una decisione del genere è sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale (Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 2004).

Al metodo intergovernativo si addebitano le carenze di *governance* nel periodo in discorso. Indubbiamente il Consiglio funziona secondo una logica diplomatica, con relativi compromessi al ribasso, scarsa tempe-

stività, assenza di decisioni o decisioni nell'interesse degli Stati più forti. La vicenda appena illustrata ne costituisce una dimostrazione. Al tempo stesso, il Consiglio è un organo politico, che non si limita a sanzionare acriticamente le risultanze contabili della Commissione. Nel caso citato, il Consiglio si è rifiutato di aprire la procedura di deficit eccessivo per il solo fatto che il limite del 3% era stato sfiorato. Può averlo fatto per ragioni intergovernative censurabili, privilegiando interessi nazionali su quelli europei. Nondimeno ha affermato l'esigenza di far prevalere valutazioni politiche discrezionali alla rigorosa e automatica applicazione delle regole. Come vedremo, la dialettica fra regole e discrezionalità è andata incontro successivamente ad una inversione di tendenza.

### 3. GLI SVILUPPI INTERVENUTI PER EFFETTO DELLA CRISI

La recente gravissima crisi ha portato allo scoperto i difetti del sistema di Maastricht: assenza di un vero e proprio governo dell'economia e presenza di un governo della moneta privo di tutte le necessarie prerogative. Di fronte al rischio che la crisi potesse travolgere l'euro (e forse lo stesso mercato interno), l'Europa ha dato tuttavia prova di un grande sforzo creativo. Si sono istituiti meccanismi di sostegno per gli Stati in difficoltà; si è stabilita una nuova regolamentazione delle politiche economiche e di bilancio; si è ampliata la sfera di azione della politica monetaria. E' in corso di finalizzazione (in parte è già attuato) il trasferimento a livello europeo del controllo sul sistema bancario (Unione Bancaria). Infine, alla stregua del documento dei quattro Presidenti (Verso un'autentica unione economica e monetaria), si discute e progetta la creazione di una "capacità di bilancio" per l'Uem e strumenti per incentivare programmi nazionali di riforma.

Al centro degli sviluppi ora descritti si collocano due organi di opposta natura, intergovernativo per eccellenza l'uno (il Consiglio europeo), sovranazionale al massimo grado l'altro (la Bce).

#### *a) Il ruolo del Consiglio Europeo (Ce)*

La storia del Ce è nota. Istituito stabilmente nel 1974, ma al di fuori del sistema comunitario; incorporato nell'Unione a Maastricht, con Lisbona è divenuto a pieno titolo una delle istituzioni dell'Unione. Non può dunque

considerarsi più (forse lo è stato in passato) come una semplice riunione dei vertici nazionali. Lo testimonia fra l'altro la sua composizione, estesa a due membri non governativi (il presidente dello stesso Ce e il presidente della Commissione). Il Ce fa ormai stabilmente parte della struttura istituzionale dell'Unione; agisce per conto di quest'ultima e nell'ambito del suo ordinamento. Il Ce costituisce, peraltro, il naturale punto di congiunzione fra politiche nazionali ed europea, e si ripercuote al suo interno la tensione dialettica fra questi due poli.

Non può stupire che il Ce abbia funzionato da motore (e, talora, anche da freno) per gli sviluppi dell'unione economica. Si trattava di andare al di là dell'assetto di Maastricht, estendere le attribuzioni dell'Unione, incidere inevitabilmente sulle prerogative nazionali. Ad un'operazione del genere hanno bensì contribuito il Pe e la Commissione, ma non potevano svolgere un ruolo determinante. Poteva farlo solo il Ce, in quanto titolare del potere di indirizzo politico e diretto rappresentante e interprete dei "signori" dei Trattati. La frequenza, anche mensile, delle sue riunioni evidenziano come esso abbia assunto nell'Unione il ruolo di vero e proprio esecutivo.

Le strategie del Ce si sono sviluppate in modo differenziato sul piano normativo e quello della gestione amministrativa del sistema. Per la produzione di nuove regole, talora si è seguito le procedure previste nel Trattato, come nel caso dei regolamenti e delle direttive del *Six Pack* e il *Two Pack*<sup>1</sup>; talora si è fatto ricorso ad accordi internazionali extra-Ue, come nel caso dell'Esm e del Fiscal Compact; nel caso dell'Unione bancaria si sta andando verso un sistema misto, atti Ue integrati da un accordo internazionale. Quando si è rimasti all'interno del Trattato, la procedura legislativa si è svolta secondo gli schemi ordinari: co-decisione del Pe e del Consiglio su proposta della Commissione. È chiaro, tuttavia, che la Commissione si è attivata su mandato del Ce, in attuazione di linee fondamentali dettate da quest'ultimo. Per gli accordi extra-Ue, alla redazione del testo provvede un gruppo di esperti governativi, sia pure (generalmente) con la presenza di membri del Pe e della Commissione.

È agevole rendersi conto che sui modi dell'attività normativa le posizioni del Pe e del Ce si trovano in conflitto. Il Pe svolge un ruolo da protagonista nelle procedure legislative del Trattato, mentre è escluso nel

---

<sup>1</sup> Il *Six Pack* è un insieme di cinque regolamenti (i regolamenti dal n. 1173 al n. 1177 del 2011) e una direttiva (la direttiva n. 85 del 2011). A sua volta, il *Two Pack* comprende due regolamenti (i regolamenti n. 472 e n. 473 del 2013). In sintesi, si tratta di un complesso di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di stabilità e crescita costituito dai regolamenti n. 1466 e n. 1467 del 1997.

caso di accordi extra-Ue. Per il Pe è pertanto essenziale che si rimanga all'interno del sistema dell'Unione. Il Ce sembra invece preferire l'utilizzo di accordi internazionali, sia perché ottiene così un maggiore controllo dei testi, sia perché il passaggio attraverso le ratifiche nazionali protegge i singoli governi da contestazioni (politiche e giudiziarie) all'interno dei rispettivi Stati<sup>2</sup>. La questione è emersa in pieno con riguardo alle vicende dell'Unione Bancaria. Per il Pe è illegittimo il ricorso ad un accordo al di fuori della Ue; a suo avviso, l'art. 114 Tfeue fornisce una base legale adeguata per l'adozione dell'intera disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie. Il Ce sembrava inizialmente della stessa opinione, ma poi ha cambiato idea e ora pretende che intervenga un accordo internazionale a completare il regolamento *ex art.* 114 Tfeue.

Veniamo alla gestione amministrativa del sistema, dove si rafforza la posizione della Commissione a scapito del Consiglio. Per la verità le norme del Trattato non cambiano, sono sempre quelle di Maastricht. Formalmente è sempre la Commissione a proporre e il Consiglio a decidere. Ma per effetto del *reverse majority voting* introdotto dal *Six Pack*, le proposte della Commissione in tema di deficit eccessivi e squilibri macro-economici assurgono al livello di quasi-decisioni. Infatti si intendono adottate se non respinte dal Consiglio a maggioranza qualificata: un'ipotesi non facile da realizzarsi, specie dopo l'impegno assunto dagli Stati nel Fiscal Compact di sostenere le proposte della Commissione (salvo decisione contraria a maggioranza).

Il nuovo assetto garantisce maggiore efficienza alla gestione dell'unione economica. Consente di superare le precedenti difficoltà di funzionamento in seno al Consiglio, a partire dai casi già citati della Francia e della Germania. Ma non va trascurata l'involuzione che ne consegue. Sia pure con tutti i difetti, il Consiglio - organo politico - decide in base a valutazioni discrezionali. Il Ce (sotto la spinta del gruppo dominante al suo interno) fa ora una scelta politica diversa, quella di "de-politicizzare" la gestione del sistema. Rinuncia (anche se non completamente) ad un controllo intergovernativo diretto sulle politiche economiche e di bilancio. Il controllo passa alla Commissione, ma nell'assunto che essa operi come organo tecnico, garante di una rigorosa (ragionieristica) applicazione delle regole. In buona sostanza, è la filosofia delle regole che si vuole far prevalere su quella della discrezionalità.

Alla Commissione (insieme alla Bce e al Fmi) è attribuito un ruolo cen-

---

<sup>2</sup>Anche se non si può escludere che, in sede di ratifica, i governi nazionali incorrano in contestazioni da parte dei propri Parlamenti.

trale anche nella gestione dell'Esm. L'erogazione dei fondi dipende da una sua proposta al *Board of Governors*; su mandato di quest'ultimo, tocca poi alla Commissione sottoscrivere il memorandum di impegni dello Stato beneficiario e verificarne successivamente l'adempimento. Il controllo della Commissione si consolida così ulteriormente nei confronti degli Stati assistiti dall'Esm. Anche qui peraltro il rafforzamento della Commissione avviene nel segno della filosofia delle regole, come testimonia il *modus operandi* della troika. E tutto questo, come vedremo, non è privo di rilievo sulle attribuzioni del Pe.

### **b) Il ruolo della Bce**

La crisi ha forzato la Bce ad uscire da un'interpretazione ristretta del suo mandato. Come ben si comprende, una cosa è la gestione dell'euro in una situazione di relativa calma sui mercati finanziari, come è stato nel decennio pre-crisi; altra cosa è dover fronteggiare un periodo tempestoso, con forti rischi in ordine alla tenuta e alla stessa sopravvivenza del sistema euro. Non si può dubitare che la stabilità dei prezzi, missione principale della Bce, presuppone la stabilità monetaria; e, più in generale, che la *suprema salus* dell'euro costituisce l'indispensabile premessa della stessa esistenza della Bce.

È in questo quadro che si collocano i programmi di operazioni straordinarie deliberate dalla Bce, prima con il Securities Market Programme, Smp (2010) e poi con l'Outright Monetary Transactions, Omt (2012). In attuazione del Smp, la Bce ha acquistato debito sovrano degli Stati euro più esposti sul mercato finanziario; ha effettuato altresì anticipazioni alle banche per importi crescenti e con scadenze via via più estese (fino a tre anni). Con il programma Omt, la Bce ha annunciato di essere pronta ad acquisti illimitati di titoli del debito pubblico oggetto di attacchi speculativi, subordinando peraltro queste misure all'applicazione di una rigorosa "condizionalità" agli Stati beneficiari (secondo lo schema Esm). Non si sono avuti ancora concreti interventi Omt, ma il mero annuncio del programma ha mostrato tutta la sua efficacia sul fronte dei differenziali dei tassi di interesse.

Non è questa la sede per intrattenersi sui problemi legali suscitati dal programma Omt. È in discussione se la Bce sia rimasta o meno nei limiti del suo mandato. La Corte costituzionale tedesca ha avanzato forti dubbi al riguardo, rinviando peraltro la questione alla Corte di giustizia dell'Ue. In attesa di una pronuncia dei giudici dell'Unione, è forse il caso di rileva-

re quella che può apparire una stranezza. Diversamente dal programma Omt, le misure del Smp non hanno formato oggetto di particolari censure, almeno sul piano giudiziario. Probabilmente, nel caso Omt è l'annuncio di interventi "illimitati" che ha costituito il fattore scatenante. Anche se, a ben vedere, un limite si desume implicitamente dal fatto che gli acquisti possono riguardare solo titoli a breve termine (con scadenza non oltre i tre anni); e anche se, d'altra parte, anche il Smp si prestava ad acquisti potenzialmente illimitati.

Preme invece sottolineare le implicazioni istituzionali delle nuove iniziative della Bce. In precedenza, di fronte ad una politica monetaria rigorosamente confinata alla stabilità dei prezzi, le esigenze di *accountability* erano ridotte. Le scelte della Bce in tema di prezzo e quantità della moneta comportavano essenzialmente valutazioni di carattere tecnico, poco suscettibili dunque di controlli politici. Le nuove misure si possono bensì giustificare con ragioni di politica monetaria, ma non c'è dubbio che esse si collocano al confine con la politica economica. In tempo di crisi, la Bce è venuta ad assumere un ruolo in qualche modo complementare e di supplenza rispetto alle competenze di altre istituzioni. Di qui la necessità di passare a un regime di *accountability* di grado più elevato: nei confronti sia degli organi intergovernativi (Ce e Consiglio, con relativi parlamenti nazionali) sia di quelli sovranazionali (Pe e Commissione).

Le attribuzioni in tema di supervisione bancaria, da ultimo acquisite dalla Bce, confermano viepiù l'esigenza ora prospettata.

#### 4. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO: LA POSIZIONE ATTUALE

Se la crisi ha posto il Ce e la Bce al centro della scena, va detto subito che il Pe non ha mancato di far sentire la sua voce. Lo ha fatto sia in campo normativo sia nell'esercizio delle sue funzioni di controllo.

Sotto il primo profilo, il Pe ha dato un contributo essenziale all'adozione della maggior parte delle regole che caratterizzano la nuova *governance* economica. Gli atti normativi del *Six Pack* e del *Two Pack* lo hanno visto come co-legislatore; e lo stesso dicasi con riguardo alla disciplina dell'Unione Bancaria ai sensi dell'art. 114 Tfu. Il Pe ha esercitato poi un'influenza notevole anche al di là dei casi in cui il Trattato gli attribuisce un potere di co-decisione. Nel caso del regolamento sui compiti di supervisione bancaria della Bce, la consultazione prevista dall'art 127 n. 6 Tfu

è assurta a vera e propria approvazione, trasformando di fatto una procedura legislativa da speciale in ordinaria.

Il Pe ha fatto sentire una forte presenza anche con riguardo agli accordi extra-Ue: in primo luogo, per contestare la necessità di uscire dal sistema giuridico dell'Unione; in secondo luogo, per incidere comunque sulle norme adottate. Il segno del Pe è particolarmente evidente nel Fiscal Compact, per la maggior parte ripetitivo delle regole del *Six Pack* e del *Two Pack*; inoltre, una particolare forza negoziale il Pe sta ora dimostrando a proposito dell'accordo intergovernativo sulla creazione del fondo per la risoluzione delle crisi bancarie. Il Pe si batte per dimostrare che il ricorso ad un accordo extra-Ue non è né legittimo né necessario; e, in ogni caso, si sforza di limitarne sostanzialmente la portata.

Quanto alle funzioni di controllo, queste si sono via via via estese al di là del tradizionale rapporto con la Commissione. Ciò si è verificato in prima battuta nei riguardi del Consiglio. In forza del nuovo istituto del dialogo economico, introdotto dal *Six Pack*, si sviluppa un'interazione continua tra Pe, Consiglio e Commissione nel semestre europeo di bilancio. L'organo parlamentare può così vigilare sull'adozione degli indirizzi annuali di politica economica preparati dalla Commissione e approvati dal Consiglio; sui programmi di stabilità e di riforme presentati dagli Stati, in attuazione di tali indirizzi; sulle eventuali deviazioni riscontrate dalla Commissione e sancite nelle raccomandazioni indirizzate a ciascun Paese.

Il Pe ha inaugurato altresì un proficuo rapporto con la Bce con riguardo ai nuovi compiti di quest'ultima in materia di vigilanza bancaria. Le relative disposizioni formano oggetto di un apposito Accordo inter-istituzionale di recente concluso tra Pe e Bce. Senza entrare in troppi dettagli, basti dire che l'Accordo conferisce al Pe un'estesa supervisione sulle attività della Bce, che si esplica attraverso le relazioni annuali della Bce, audizioni e discussioni orali riservate, risposte scritte a interrogazioni, accesso alle informazioni (ferma l'esigenza di protezione dei dati confidenziali). Il coinvolgimento del Pe investe anche la nomina del Presidente e del Vice-presidente del Consiglio di vigilanza (bancaria): queste nomine sono assoggettate ad una procedura di approvazione del Pe che non si discosta da quella prevista per i membri della Commissione.

Più difficili risultano i rapporti con il Ce. Il Pe lamenta che il Ce, travalicando le proprie funzioni, abbia via via assorbito quelle del Consiglio; stia esercitando compiti legislativi che non gli competono; pregiudichi in tal modo il metodo comunitario e le procedure di co-decisione; abbia espropriato il Pe dei suoi poteri in materia di quadro finanziario pluriennale,

anticipando scelte che lasciano al Pe solo uno spazio di manovra marginale. Nondimeno, il Pe è riuscito in via di prassi a rafforzare la sua interazione con il Ce. Questa non si limita più ai due tradizionali momenti: l'intervento del Presidente del Pe all'apertura delle riunioni del Ce e la relazione che il Presidente del Ce presenta al Pe dopo ciascuna riunione del Ce. I rapporti con il Presidente del Ce si sono fatti intensi e continui attraverso scambi di lettere, incontri con i presidenti di commissione, relatori e funzionari del Pe, risposte a interrogazioni scritte. Frequenti (e ricercate dagli interessati) sono le apparizioni di capi di governo degli Stati membri dinanzi al Pe per dibattere sul futuro dell'Europa.

In definitiva è aumentata la possibilità per il Pe di essere tempestivamente informato sull'agenda del Ce e di espletare, quindi, una qualche influenza sulle sue decisioni.

## 5. POSSIBILI SVILUPPI A TRATTATI COSTANTI

Come risulta dal quadro che precede, il Pe partecipa in maniera significativa alla governance economica dell'Unione. Le prerogative direttamente attribuitegli dai Trattati sono estese; e il Pe ha saputo ampliarle in via di prassi, attraverso un'azione puntigliosa e continua. Eppure è diffuso il convincimento che il Pe non assolva in pieno a quel compito di rappresentanza dei cittadini europei e di legittimazione democratica che gli assegna l'art. 10 TUE.

L'attività del Pe ha una presa limitata sull'opinione pubblica negli Stati membri. Il lavoro legislativo svolto è enorme, talora anche troppo. Ma riguarda essenzialmente il mercato interno, risultando così lontano dalle preoccupazioni quotidiane dei cittadini. Inoltre, il Pe procede secondo un metodo spesso consensuale, o si divide per gruppi nazionali piuttosto che partitici. Il suo ruolo di legislatore non si caratterizza dunque per un'impronta politica, secondo le contrapposizioni tradizionali fra destra e sinistra, fra innovatori e conservatori, fra visioni alternative sui rapporti fra Stato e mercato o sui destini ultimi dell'integrazione europea. In queste circostanze, il rimedio per acquisire maggiore visibilità sui *media* e fra i cittadini appare evidente: è consigliabile, da un lato, limitare la produzione quantitativa di regole a livello europeo, anche in omaggio al principio di sussidiarietà; occorre, dall'altro, prestare maggiore attenzione a materie con implicazioni sociali e intervenire normativamente sulle medesime con quell'impronta politica di cui si è detto. E' importante che le decisioni

del Pe aprano un dibattito nell'opinione pubblica europea, non importa se in termini critici.

Per quel che attiene alle funzioni di controllo del Pe, è opportuno distinguere il discorso relativo alla Commissione da quello concernente il Ce.

Come già accennato, le posizioni del Pe e della Commissione si influenzano reciprocamente, nel senso che la maggiore forza o debolezza dell'uno si riflette sull'altra e viceversa. Non c'è dubbio che la posizione della Commissione si è consolidata nel corso della crisi. A quest'organo spetta ormai un ruolo centrale nell'applicazione delle regole di bilancio e in materia di coordinamento delle politiche economiche. Ma questo non si è tradotto in un corrispondente rafforzamento delle funzioni del Pe. Per la verità non mancano al Pe gli strumenti di controllo. La Commissione è responsabile davanti al Pe per tutta la sua attività, non solo quella relativa al mercato interno; lo è del pari per quella concernente la gestione dell'unione economica e quella nuovamente assegnata nell'ambito dell'Esm. Nondimeno il controllo del Pe non si dimostra particolarmente incisivo: quali le ragioni?

Giova richiamare al riguardo considerazioni precedenti. Il rafforzamento della Commissione è avvenuto nel segno della filosofia delle regole. Gli organi intergovernativi (Ce e Consiglio) hanno inteso de-politicizzare la gestione della *governance* economica; hanno deciso di auto-limitare il proprio ruolo e di lasciare spazio alla Commissione, in vista di un'applicazione delle regole secondo criteri di neutralità e tecnicismo. Ed è in questo senso che la Commissione sta interpretando il suo compito. Il Pe viene in tal modo privato dei necessari presupposti per l'esercizio di un effettivo controllo: il Pe è un organo politico, ha scarsa possibilità di qualificarsi come interlocutore della Commissione sul piano tecnico.

Per aversi un'inversione di tendenza, è necessario un diverso rapporto fra regole e scelte discrezionali. La disciplina delle politiche economiche e di bilancio presenta elementi di rigidità ma anche di flessibilità. Sono certamente rigidi i famosi parametri numerici per il deficit e il debito, ma è previsto che nella loro applicazione si debba tenere conto di circostanze eccezionali (come un periodo di grave recessione economica) e fattori significativi (fra cui investimenti e riforme). La Commissione tende a trascurare o, comunque, marginalizzare gli elementi di flessibilità; tende a farsi scudo delle regole per sottrarsi a scelte impegnative: lo conferma ad esempio la sua posizione minimalista in tema di investimenti (la c.d. *investment clause*). Il Pe ha motivo di opporsi a questo indirizzo. La disciplina applicabile non comporta solo calcoli ragionieristici, ma anche

valutazioni discrezionali alle quali la Commissione non si può sottrarre. È su questo terreno che il Pe deve ingaggiare la responsabilità della Commissione; ed è in questo modo che il Pe può riaffermare il suo ruolo e rafforzare indirettamente la Commissione di fronte al Ce e al Consiglio.

Le prospettive circa possibili sviluppi nei rapporti tra Pe e Ce sono più incerte ma ugualmente da coltivare. Come già richiamato, il Ce, anche se intergovernativo ai massimi livelli, è pur sempre un organo dell'Unione. Fa parte della struttura istituzionale attraverso la quale l'Unione esercita le sue competenze. Tuttavia, per composizione (di vertice) e modalità operative (consenso) tende sovente a comportarsi come una riunione di organi statali piuttosto che come organo dell'Unione. In altre parole, le sue deliberazioni appaiono come la somma di volontà separate, piuttosto che l'espressione di una volontà unitaria. D'altra parte, come l'art. 10 Tfeue non manca di sottolineare, i membri del Ce sono individualmente responsabili del loro operato davanti ai rispettivi parlamenti e cittadini. E' dubbio, invece, che avvertano un'uguale responsabilità collettiva verso l'Unione e i cittadini europei: una responsabilità del genere non è formalmente prevista né sanzionabile.

IL Pe sta cercando di sopperire a questa carenza "istituzionale". Come si è detto, ha intensificato i suoi rapporti con il Ce, specie con il presidente Van Rompuy, con iniziative che hanno già prodotto risultati apprezzabili in termini di trasparenza e informazione. In particolare, mi pare da valorizzare il collegamento con il presidente del Ce: anche se figura più come *chairman* che *president*, può costituire il naturale punto di congiunzione tra istanze sovranazionali e intergovernative. Fa bene dunque il Pe a battere questa strada. Ma forse più promettente appare il collegamento con i parlamenti nazionali, se si considera che essi hanno il potere di condizionare i propri governi e, indirettamente, l'azione collettiva del Ce.

Una collaborazione interparlamentare tra Pe e parlamenti nazionali appare reciprocamente vantaggiosa. I membri del Pe possono acquisire maggiore consapevolezza delle problematiche interne ai vari Stati e delle conseguenti ripercussioni a livello europeo. A loro volta, è opportuno che i parlamentari nazionali siano pienamente avvertiti circa l'interdipendenza sempre più stretta tra gli Stati membri. Come evidenziato dalla crisi recente, le difficoltà finanziarie di singoli Stati si propagano inesorabilmente a tutta l'area euro. È necessario dunque che le politiche nazionali trovino una sintesi in sede europea, nell'interesse generale di tutti i Paesi, nessuno escluso.

La cooperazione interparlamentare trova un'esplicita base normativa

nel Protocollo n. 1 di Lisbona, come integrato dall'art. 13 del Fiscal Compact. È molto positivo che nell'ottobre 2013 si sia tenuta una prima riunione della nuova Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria. È il segno che si va verso il consolidamento di un vero e proprio sistema parlamentare europeo. In definitiva, al Pe si prospettano due strade, fra di loro sinergiche, per rafforzare il dialogo democratico con il Ce: un approccio mirato direttamente su quest'organo, e in particolare sul suo presidente; e un approccio indiretto, che passa attraverso una proficua interazione con i parlamenti nazionali.

## 6. EVENTUALI MODIFICHE DEI TRATTATI

Sembrava, nel clima *post* Lisbona, che l'ipotesi di una revisione dei Trattati dovesse essere esclusa, almeno in un futuro prevedibile. Troppo forte era il ricordo delle vicissitudini incontrate prima con il fallito Trattato costituzionale e poi nelle fasi negoziali e conclusive di quello di Lisbona. Sennonché ora l'idea di una revisione ha ripreso a circolare, con opposte finalità: vi è chi spinge per la realizzazione da subito di un'Europa federale e chi, viceversa, reclama un ridimensionamento delle competenze dell'Unione. Le preferenze dello scrivente vanno - è appena il caso di menzionarlo - nella prima direzione.

L'ipotesi federale ora ventilata non sembra tuttavia del tutto realistica; o, quantomeno, non sembra attuabile in tempi brevi. Vi è da chiedersi pertanto se, senza pregiudizio di disegni più ambiziosi, non si possa porre mano fin d'ora a modifiche minori dei Trattati, che perseguano obiettivi ben definiti. Del resto, questo si è già verificato dopo Lisbona con l'introduzione del nuovo art. 136 n. 3 Tfu; e modifiche dei Trattati possono considerarsi anche (sebbene non riconducibili formalmente alle procedure Ue) quelle realizzate tramite il Fiscal Compact e l'accordo Esm. È una strada quindi che potrebbe essere ripercorsa.

Le modifiche ipotizzabili riguardano principalmente la *governance* dell'eurozona. L'elenco comprende aspetti istituzionali e politiche economiche; fra i primi: l'istituzione di un Presidente stabile dell'Eurogruppo o di un Ministro dell'economia, dotati di poteri esecutivi efficaci; la dotazione dell'area euro di una propria *fiscal capacity*, basata su di un bilancio separato da quello dell'Unione e alimentato da risorse autonome; l'ampliamento dei poteri normativi *ex art.* 136 Tfu, attualmente limitati alla disciplina di bilancio; la creazione di un *debt redemption fund*, per la

gestione dei debiti nazionali; la previsione di *project bonds* per il finanziamento di nuovi investimenti; l'introduzione di incentivi agli Stati per l'attuazione di riforme strutturali. In tema di politiche economiche, l'eurozona potrebbe essere abilitata ad intervenire in materia di: lavoro (mobilità, formazione, salario minimo), politica energetica e dell'ambiente, politica della ricerca, investimenti nelle grandi reti infrastrutturali (trasporto, energia, informatica), politica tributaria (armonizzazione dell'imposte dirette nazionali e creazione di tributi europei).

Non è questa la sede per approfondire una serie di questioni. E' discutibile che tutte le misure sopra elencate richiedano una modifica dei Trattati; anche se, in tal modo si possono evitare contestazioni (di natura politica o legale) circa la portata dei poteri esistenti. Ci si può interrogare inoltre sul modo di procedere per l'adozione delle modifiche; in particolare, fino a che punto siano utilizzabili le procedure interne all'Unione o si debba ricorrere ad accordi extra-Ue. Occorre essere altresì consapevoli che si acuisce la differenziazione fra Stati euro e non-euro: un problema destinato a divenire ancora più acuti se si optasse non per singole e limitate modifiche ma per un accordo onnicomprensivo. In quest'ultima direzione vanno le proposte di quanti parlano di un Euro-Trattato, che dovrebbe riorganizzare l'Eurogruppo *in toto* e farne una Comunità autonoma all'interno dell'Unione.

Basti aver accennato a queste questioni. Ai fini del presente lavoro preme piuttosto sottolineare che tutte le proposte di modifica si danno carico delle esigenze di legittimazione democratica a livello nazionale ed europeo. L'approvazione degli accordi di modifica secondo le regole costituzionali degli Stati partecipanti comporta il coinvolgimento dei parlamenti nazionali (se del caso, anche dei cittadini): la legittimità democratica interna è così assicurata. Quanto al livello europeo, non si discute che ogni modifica deve garantire un ruolo centrale al Pe. In particolare, è previsto che qualsiasi nuova produzione legislativa passi attraverso la procedura di co-decisione ordinaria; e che l'organo o gli organi dotati di poteri esecutivi rispondano sempre del loro esercizio davanti al Pe.

Un'ultima annotazione: le modifiche progettate dovrebbero anche affrontare lo spinoso problema della partecipazione di parlamentari di Stati non euro a delibere del Pe che si indirizzano ai soli Stati euro. Le soluzioni ipotizzabili sono diverse, alcune più compatibili altre meno con l'esigenza di preservare l'unicità e l'unitarietà del Pe. In ogni caso, sembra necessario evitare che i parlamentari in questione possano avere un'influenza determinante in decisioni che riguardano esclusivamente l'Eurozona.