

L'ART. 13 DEL TRATTATO SUL *FISCAL COMPACT*: LA CONFERENZA INTERPARLAMENTARE SULLA *GOVERNANCE* ECONOMICA E FINANZIARIA

di Rino Casella*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il quadro della cooperazione interparlamentare nell'UE – 3. *Segue*: le esperienze della COSAC e della conferenza PESC/PESD – 4. La redazione dell'art. 13 del Trattato sul *fiscal compact* – 5. La difficile attuazione dell'art. 13 nel processo di istituzionalizzazione dell'Eurozona: il dibattito sulla struttura e le funzioni della conferenza interparlamentare sulla *governance* economico e finanziaria – 5.1. Le proposte del presidente del consiglio europeo, del parlamento europeo e della COSAC – 5.2. Il dibattito tra i parlamenti nazionali – 5.3. Le conclusioni della conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE a Nicosia – 6. L'insediamento della conferenza e l'avvio del *Vilnius process* per l'adozione del regolamento interno permanente – 7. La questione della legittimazione democratica dell'UE tra *governance* economica europea e cooperazione interparlamentare: il deludente avvio della conferenza. A guisa di conclusione.

1. Premessa.

L'art. 13 del TSCG, Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* in seno all'UEM, Unione economica e monetaria (il c.d. trattato sul *Fiscal compact* o patto di bilancio), stipulato a Bruxelles il 2 marzo 2012 dagli Stati dell'Unione europea (ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca), dispone che sulla base di quanto previsto al titolo II del protocollo, n. 1, sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il parlamento europeo e i parlamenti nazionali dei paesi contraenti definiscano congiuntamente «l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del trattato»¹.

* Ricercatore di diritto pubblico comparato, Università di Pisa

¹ Sull'art. 13 del TSCG, si vedano V. KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, in *Notre Europe Institut Jacques Delors*, [Policy paper, n. 100](#), ottobre 2013; A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in [astrid-online.it](#), 22/02/2012; ID., *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il*

Consolidando il quadro della cooperazione interparlamentare, uno dei profili più originali e controversi del processo di integrazione europea², tale soluzione scaturisce dalla revisione del testo iniziale dell'art. 13, operata più volte nel corso dei lavori che hanno portato all'elaborazione del TSCG.

La difficoltà di individuare uno strumento in grado di rispondere all'esigenza di un effettivo controllo dei parlamenti nazionali e dell'assemblea europea sulle politiche economico-finanziarie e di bilancio nel quadro del nuovo modello di *governance* dell'Eurozona, si è riflessa anche sulla stessa attuazione dell'art. 13, vista la significativa varietà di proposte che in merito alla composizione, alle modalità organizzative e alle funzioni della conferenza sono state presentate dalle istituzioni europee e dai parlamenti nazionali nel corso del lungo e articolato dibattito che ha preceduto il suo insediamento a Vilnius nell'ottobre 2013. La soluzione di compromesso che ha consentito la costituzione della nuova conferenza ha tuttavia sciolto solo alcuni dei nodi di conflittualità relativi alla definizione dei suoi obiettivi e delle regole necessarie al suo funzionamento, tanto che il permanere di forti contrapposizioni tra le varie delegazioni parlamentari ha da allora impedito, nonostante l'avvio di una nuova fase di discussione e di confronto, l'adozione di un regolamento interno permanente.

sistema parlamentare euro-nazionale, Torino, 2014, pp. 13 ss.; A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, ivi, cit., pp. 166 ss; D. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, ivi, pp. 257 ss.; G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 35; N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economico e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal compact*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, pp. 113 ss.. ID., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in [Rivista AIC](#), 3, 12/09/14, pp. 7 ss..

² Sulla cooperazione internazionale nell'UE, tra gli altri, A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, IV, 2009, pp. 11278 ss; ID., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in MANZELLA e LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., pp. 133 ss; C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in C. DECARO e N. LUPO (a cura di), *Il «dialogo» tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, LUISS University Press, 2009; ID., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in MANZELLA e LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., pp. 111 ss.; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*. Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012, pp. 565 ss.; LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, cit., pp. 7 ss.. , C. DI COSTANZO, *La "leale" cooperazione interparlamentare*, in [Federalismi.it](#), 17, 2012, 12/09/2012, p. 29; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI e G. TIBERI-, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 171 ss.; N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in [Federalismi.it](#), 19, 2014, 15/10/14.

Così, la nuova conferenza, in assenza di un chiaro quadro di riferimento riguardo al ruolo e alle funzioni che è chiamata svolgere, più che rappresentare – in linea con le aspettative generate dalla sua istituzione – lo strumento chiave per approfondire il carattere democratico delle politiche economiche europee e avviare un'azione collettiva dei parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione, appare al momento destinata ad operare come semplice *forum* per lo scambio di informazioni e *best practices* finalizzato a consentire a ciascuna assemblea un esercizio più efficace delle proprie competenze nell'ambito della *governance* economico e finanziaria.

2. Il quadro della cooperazione interparlamentare nell'UE.

Com'è noto, il Trattato di Lisbona, riconosce i raccordi verticali e orizzontali tra i parlamenti come una componente fondamentale e necessaria dell'articolato sistema costituzionale dell'Unione e, pur affidando all'autonomia parlamentare il loro assetto, ne definisce i principi generali³.

La rilevanza della cooperazione e la diversità delle sue diverse articolazioni scaturisce, com'è stato efficacemente sottolineato, dalla combinazioni di posizioni corrispondenti alle «antinomie» riscontrabili nella nuova cornice giuridica scaturita dal Trattato e quindi, in altri termini, all'interno di quel «sistema di diritto parlamentare composito» destinato a segnare la definitiva separazione dei raccordi interparlamentari dalle relazioni parlamentari internazionali (spesso ricondotte alla controversa categoria della «diplomazia parlamentare»)⁴.

All'interno dell'organizzazione istituzionale europea sussistono infatti alcune significative discordanze nella rete dei rapporti intercorrenti tra parlamento europeo e i parlamenti nazionali. E' infatti possibile impostare tali relazioni in un'ottica sia di complementarietà che di competizione, nonché formulare una diversa individuazione dell'oggetto e degli obiettivi della stessa cooperazione: intervento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo delle stesse assemblee nazionali sui rispettivi governi riguardo le politiche europee adottate, estensione del controllo parlamentare sulle decisioni del consiglio europeo e del consiglio nei settori caratterizzati dalla prevalenza del metodo intergovernativo.

³ Prima del Trattato di Lisbona, la cooperazione interparlamentare non trovava un espresso riconoscimento nel diritto primario, visto che al trattato di Maastrich erano annesse due dichiarazioni prive di valore giuridico ovvero la *Dichiarazione sui parlamenti nazionali* che richiamava la rilevanza dei contatti tra questi ultimi e il parlamento europeo e la *Dichiarazione sulla Conferenza dei parlamenti* che invitava l'assemblea di Strasburgo e i parlamenti nazionali a formare una «conferenza dei parlamenti» destinata ad essere consultata sui grandi orientamenti dell'UE, fatte salve le competenze del parlamento europeo e i diritti dei parlamenti europei.

⁴ A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in MANZELLA e LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 134.

Anche la natura del collegamento tra i parlamenti nazionali può variare sulla base dell'esigenza di un ricorso coordinato o congiunto alle funzioni loro riconosciute, della necessità di creare una seconda o una terza camera rappresentativa delle assemblee nazionali e della volontà di limitare il compito delle sedi di cooperazione al mero scambio di informazioni e di buone pratiche⁵.

Del resto, la complessità della cooperazione interparlamentare è evidenziato dal suo articolato quadro giuridico. Così, l'art. 12, *lett. f* del Trattato sull'Unione europea inserisce tra i modi con cui i parlamenti nazionali «contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione», unitamente ad una serie di prerogative e poteri di intervento diretto nelle principali decisioni europee, anche la partecipazione «alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

Il Titolo II del Protocollo n. 1, stabilendo all'art. 9 che il parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono «insieme» la promozione di una cooperazione interparlamentare «efficace e regolare», sancisce che la cornice istituzionale di quest'ultima debba essere fondata non soltanto sulla contitolarità della funzione di organizzazione della cooperazione, ma anche sulla piena autonomia interparlamentare riguardo le forme e gli obiettivi della stessa cooperazione nel rispetto dei principi generali del sistema costituzionale dell'Unione. Decisivi al riguardo appaiono infatti l'integrazione della rappresentanza diretta e indiretta ai fini della legittimazione democratica dell'UE, il sostegno ai parlamenti nazionali e al parlamento europeo per un miglior esercizio delle loro specifiche prerogative in un quadro di una reciproca complementarietà, la tutela dell'autonomia istituzionale di ciascun ordinamento europeo rispetto alle funzioni di indirizzo e controllo esercitate dai parlamenti nei confronti dei governi per le scelte operate nell'UE e l'affermazione del principio di leale collaborazione tra i due livelli di rappresentanza parlamentare⁶.

⁵ ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., p. 135. Prospetta il superamento di ogni antinomia, C. DI COSTANZO, *La "leale" cooperazione interparlamentare*, cit., p. 29, secondo cui la cooperazione interparlamentare, nei suoi profili principali, non costituisce più in "gioco a somma zero", ma una strategia "a somma positiva" in cui i parlamenti nazionali e il parlamento europeo fanno ricorso in modo da partecipare attivamente alle scelte assunte in sede europea e da colmare il divario di "assimetria del potere" esistente rispetto agli esecutivi nazionali e europei». Il superamento della rivalità tra parlamenti nazionali e parlamento europeo con l'avvio di un'*inter-parliamentary cooperation*, opererebbe per rafforzare l'equilibrio istituzionale dell'UE, riconfigurando il ruolo dei parlamenti nazionali come *network* di *committees*, ovvero di comitati di consultazione e orientamento, del parlamento europeo. Sui modelli relativi al ruolo dei parlamenti nell'UE (rigida separazione tra parlamento europeo e parlamenti nazionali; parlamenti nazionali come "terza camera" (virtuale) dell'Unione europea; "*multi-level parliamentary (battle) field*"; il "sistema euro-nazionale", LUPU, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE*, cit., pp. 8 ss..

⁶ Sul principio di leale collaborazione nella prospettiva della cooperazione interparlamentare, A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 20.

La scelta di non predefinire uno specifico modello di relazioni interparlamentari, coerente con la decisione del parlamento europeo e delle assemblee nazionali, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di attribuire alla «conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE» (EUSC, *EU Speakers Conference*), le funzioni generali di coordinamento delle forme e degli strumenti della cooperazione interparlamentare⁷, trova un'eccezione nel successivo art. 10 che prevede l'istituzione di una «conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione», ovvero la COSAC (acronimo francese del *Conference of European Affairs Committees*), nonché la facoltà per essa di «organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune».

Tale disposizione è stata oggetto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di diverse interpretazioni. Secondo una prima, l'art. 10, in quanto norma speciale rispetto all'art. 9, consentirebbe alla COSAC di istituire, sulla base del proprio modello organizzativo, delle conferenze permanenti tra le commissioni di settore e quindi di divenire l'unica titolare della funzione di organizzazione di una cooperazione “regolare”. In base a un'altra interpretazione, l'art. 9 sarebbe invece la sola base giuridica per istituire e disciplinare le conferenze interparlamentari fondate su una cooperazione “efficiente e regolare”, mentre la COSAC, ai sensi dell'art. 10, potrebbe organizzare soltanto conferenze, non permanenti, su argomenti specifici⁸.

L'attribuzione alla conferenza dei presidenti della funzione di organizzazione della cooperazione interparlamentare, di cui sono cotitolari ai sensi dell'art. 9 del Protocollo n.1 il

⁷ La conferenza è composta dai presidenti dei parlamenti nazionali dell'UE e dal presidente del parlamento europeo (eventualmente sostituiti dai rispettivi vicepresidenti), ma ai suoi lavori possono partecipare, in qualità di osservatori, anche gli *Speakers* dei parlamenti candidati all'adesione. E' possibile suddividere la storia della conferenza in quattro diverse fasi: la prima, dal 1963 al 1974, ha visto solo due riunioni dell'EUSC, allora formata dai presidenti dei parlamenti nazionali degli Stati delle comunità europee e dall'assemblea parlamentare delle comunità europee; la seconda, dal 1975 al 1979, è stata caratterizzata dall'avvio di regolari riunioni della conferenza, costituita dai presidenti dei parlamenti nazionali, di quello europeo e dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; nella terza, dal 1980 al 1998, la conferenza si è svolta in due sessioni annuali secondo un diverso formato (una “grande” conferenza, comprendente i presidenti dei parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa, del parlamento europeo e dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e una “piccola”, composta dai presidenti dei parlamenti nazionali e dell'assemblea di Strasburgo; la quarta, avviata nel 1999, ha visto la conferenza svolgere la funzione di coordinamento e supervisione della cooperazione interparlamentare. In merito, anche per un efficace schema riassuntivo di tale periodizzazione, si veda l'apposita sezione sul [sito](#) web dell'IPEX. Sempre sulla nascita dell'EUSC, si veda FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, cit., p. 167.

⁸ Per un commento sull'interpretazione degli artt. 9 e 10 del Protocollo n. 1, P. G. CASALENA – C. FASONE-N. LUPO, *Commentary on the Protocol no 1 annexed to the Treaty of Lisbon (“On the role of national Parliaments in The European Union”)*, in H. J. BLANKE e S. MANGIAMELI (a cura di), *Commentary to the Treaty of Lisbon*, Berlino-New York, Springer, 2013, pp. 1592 ss..

parlamento di Strasburgo e i parlamenti nazionali, si esplica attraverso le «Linee guida» adottate dalla stessa conferenza – nella riunione dell’Aia del 2-3 luglio 2004 e poi in quella di Lisbona del 19-21 luglio 2008 – per definire i principali obiettivi, il quadro e gli ambiti della cooperazione interparlamentare⁹.

Sulla base di ciò, i principali obiettivi della cooperazione interparlamentare sono favorire lo scambio di informazioni e di buone prassi tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo con l’obiettivo di rafforzare il controllo, l’influenza e l’esame dei parlamenti a tutti i livelli, garantire l’esercizio effettivo delle competenze parlamentari nelle materie dell’UE, promuovere la cooperazione con i parlamenti terzi. Invece, il «quadro» della cooperazione è definito dall’individuazione di quattro sedi interparlamentari a livello politico (la conferenza dei presidenti, la COSAC, le «riunioni congiunte su tematiche di interesse comune», organizzate dal parlamento europeo insieme al parlamento della presidenza di turno e le riunioni delle commissioni di settore organizzate da un parlamento nazionale o dall’assemblea di Strasburgo su tematiche europee ricomprese nelle loro sfere di competenza¹⁰) e due a livello amministrativo (le riunioni dei segretari generali e la piattaforma informatica IPEX, *EU Interparliamentary Exchange*, attiva dal 2006).

Le regole e le procedure riguardanti la composizione, gli obiettivi e il funzionamento della conferenza dei presidenti è invece affidata ai «Principi direttivi» (adottati nella riunione a Roma del 22-24 settembre 2000 e modificati nella riunione a Stoccolma del 14-15 maggio 2010¹¹) che all’art. 1 fissano, come principi cardini della cooperazione interparlamentare, la partecipazione dei parlamenti alla cooperazione in condizione di parità, l’autonomia di ciascuna assemblea e l’adozione delle decisioni per consenso.

Inoltre, sulla base di quanto previsto dalle «Linee guida», l’art. 2 indica come obiettivo della conferenza dei presidenti, sempre «nel rispetto delle differenze esistenti tra i poteri riconosciuti ai suoi componenti», la tutela e la promozione del ruolo dei parlamenti e lo svolgimento di un comune lavoro a servizio delle attività interparlamentari, mentre l’art. 3 ne specifica i connessi compiti: assicurare lo scambio di opinioni, informazioni ed esperienze su temi attinenti al ruolo dei parlamenti e all’organizzazione delle funzioni parlamentari; promuovere studi e azioni comuni anche in relazione alle forme e agli strumenti della cooperazione interparlamentare; sovrintendere al

⁹ Il testo in italiano è pubblicato sul [sito](#) web della conferenza a cura dell’IPEX all’indirizzo.

¹⁰ Le riunioni congiunte su temi di interesse comune si svolgono secondo due tipologie organizzative: le riunioni congiunte di commissioni (JMC, *Joint Committee Meetings* su politiche o misure di settore e gli incontri parlamentari congiunti (JPM, *Joint Parliamentary Meetings*) aventi invece come oggetto tematiche più generali. Nelle riunioni delle commissioni di settore rientrano, tra gli altri, gli incontri delle commissioni del parlamento europeo con le omologhe commissioni delle assemblee nazionali (ICM, *Interparliamentary committee meetings*). Sul punto, tra gli altri, DI COSTANZO, *La “leale” cooperazione interparlamentare*, cit., p. 7.

¹¹ I principi direttivi adottati nella riunione di Stoccolma sono pubblicati sul [sito](#) web dell’IPEX.

coordinamento delle attività interparlamentari dell'UE. Tali compiti vengono poi a tradursi, in particolare, nelle decisioni assunte dalla conferenza riguardo l'istituzione, la composizione, il funzionamento e il ruolo delle conferenze permanenti, così da evitare duplicazioni, sovrapposizioni e potenziali conflitti all'interno del sistema generale della cooperazione interparlamentare. I «Principi direttivi» disciplinano poi la programmazione delle riunioni della conferenza, stabilendo, tra l'altro, che quest'ultima si riunisca – nel primo semestre dell'anno successivo – sotto la presidenza del parlamento del Paese chiamato ad assumere la presidenza del consiglio del secondo semestre dell'anno, nonché le modalità di funzionamento interno della conferenza. Così, la presidenza della conferenza è riconosciuta responsabile per la preparazione delle conclusioni finali e queste ultime, oltre a essere necessariamente non vincolanti per i singoli parlamenti, devono rispettare gli obiettivi della conferenza e rifletterne «la posizione comune» senza includere «affermazioni di natura politica»¹².

3. *Segue*: le esperienze della COSAC e della conferenza PESC/PESD.

Il quadro della cooperazione interparlamentare è caratterizzato dalle significative esperienze rappresentate dalla COSAC e dalla conferenza sulla politica estera e di sicurezza (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), nota anche come COPESC.

La prima, creata nel 1989, su iniziativa dell'allora presidente dell'assemblea nazionale francese Fabius come nucleo di una futura “terza camera” europea rappresentativa dei parlamenti nazionali e destinata a rispondere alla questione del deficit democratico¹³, è stata poi espressamente prevista dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al trattato di Amsterdam (art. 2), divenendo la piattaforma di cooperazione interparlamentare maggiormente istituzionalizzata¹⁴. L'art. 10 del Protocollo n. 1 ha affidato alla COSAC la trasmissione di contributi alle istituzioni europee, la promozione – come già sottolineato in precedenza – dell'*information exchanging* e dello *sharing best practices* tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo (nonché tra le rispettive competenti commissioni) e l'organizzazione di conferenze interparlamentari su temi specifici. Da ciò consegue che la conferenza non può essere considerata un'istituzione o un organo dell'Unione

¹² Sul punto, ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., p. 158.

¹³ In tal senso, DI COSTANZO, *La “leale” cooperazione interparlamentare*, cit., p. 9, per la quale la COSAC, prima di spostarsi verso il modello della cooperazione interparlamentare, nasce «all'interno del *conference model* di diritto internazionale in vista della discussione del deficit democratico», divenendo un «tipico organo di integrazione fra le istituzioni sovranazionali (parlamento europeo, commissione) e quelle nazionali (parlamenti nazionali)».

¹⁴ *Ibidem*, p. 8. Sulla conferenza come «prototipo» di conferenza interparlamentare, KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, cit., p. 3. Sulle origini e gli sviluppi della conferenza, si veda COSAC, *Histoire de la COSAC*, préparé par le [Secrétariat de la Cosac](#), janvier, 2014. Sul punto anche FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, cit., p. 147.

con un ruolo consultivo o di vigilanza, né un'istanza chiamata a rappresentare i parlamenti nazionali o a coordinarne le iniziative in ambito europeo¹⁵.

Nonostante ciò, la COSAC non è riuscita ad acquisire un'identità precisa, finendo così per oscillare tra «diverse aspirazioni, di volta in volta prevalenti o combinate»¹⁶ espresse dai parlamenti nazionali, come, tra le altre, dibattere tutti i profili dell'attività dell'UE (privilegiando le principali questioni politiche e strategiche in agenda), ampliare ulteriormente lo scambio di informazioni e buone pratiche e assicurare il coordinamento dei parlamenti nazionali da posizioni “collettive” e potenzialmente antagonistiche rispetto alle istituzioni dell'UE.

Tale difficoltà si riflette nello stesso assetto decisionale e organizzativo della conferenza, caratterizzato da alcuni profili distintivi.

La conferenza, infatti, è formata da sei membri di ciascuna delle commissioni parlamentari nazionali specializzate in affari europei e da una delegazione di sei membri del parlamento europeo, ovvero da delegazioni assolutamente paritarie sul piano delle dimensioni. Inoltre, riguardo l'organizzazione interna, non soltanto la conferenza plenaria, destinata a riunirsi ogni sei mesi nello Stato che svolge la presidenza di turno del consiglio, è preceduta da una «riunione preparatoria dei presidenti» degli organi specializzati negli affari europei di ciascun parlamento e di un rappresentante del parlamento europeo, ma non è prevista una copresidenza del parlamento europeo e il compito di assistere la presidenza è affidato sia alla *troika* presidenziale (composta dai rappresentanti della presidenza precedente e di quella successiva, nonché del parlamento europeo), che al segretariato, una struttura *ad hoc* dotata di personale dedicato, chiamata ad assicurare un coordinamento di tipo esclusivamente organizzativo. Infine, la COSAC adotta le proprie conclusioni per consenso, ma nel caso ciò non fosse possibile, a differenza delle altre conferenze, i contributi sono approvati con la maggioranza di almeno tre quarti dei voti espressi che rappresenti almeno la metà di tutti i voti.

La conferenza sulla politica estera e di sicurezza (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) è stata istituita dalla conferenza dei presidenti di Varsavia nell'aprile 2012 in sostituzione delle precedenti conferenze semestrali dei presidenti delle commissioni affari esteri dei parlamenti dell'EU (COFACC) e dei presidenti delle commissioni difesa (CODAC). L'istituzione della COPESC è scaturita, dopo la soppressione dell'assemblea parlamentare dell'UEO, *Unione europea occidentale*, dall'esigenza di rafforzare a livello nazionale e europeo il controllo

¹⁵ Cfr., M. HOUSER, *La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2005, 2, p. 35. Per M. LARHANT, *La coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ?*, in *Notre Europe-Institut Jacques Delors*, [Policy paper, n. 16](#), ottobre 2005, p. 14, la conferenza è un «forum deliberativo».

¹⁶ Così, ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., p. 174.

parlamentare in materia di sicurezza e difesa, settori che le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona hanno reso di matrice fondamentalmente intergovernativa.

In tale quadro, il parlamento europeo acquisisce in linea generale il diritto di essere informato o consultato e può esercitare il controllo tramite interrogazioni, dibattiti e il voto di bilancio della PESC, ma non dispone di poteri di codecisione riguardo l'adozione degli atti del consiglio o del consiglio europeo in materia. Invece, i parlamenti nazionali esercitano gli strumenti di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi governi, ma non ricevono direttamente dalle istituzioni europee le iniziative e i progetti di atti non legislativi riguardanti la materia. Sulla base di ciò, la cooperazione interparlamentare, forma più organizzata delle *transnational assemblies* (rappresentate dalla stessa assemblea parlamentare dell'UEO e da quella della NATO), è stata quindi considerata utile e indispensabile al fine di garantire l'influenza dell'assemblea di Strasburgo e dei parlamenti nazionali sulla PESC/PESD¹⁷.

L'ampio dibattito sviluppatosi in merito alla nuova conferenza, evidenziato anche dalla diversità delle soluzioni proposte dai parlamenti nazionali riguardo le modalità della sua creazione (tra cui il ricorso alla COSAC sulla base della controversa interpretazione, in precedenza richiamata, dell'art. 10 del Protocollo n. 1), è sfociato in un compromesso sul suo assetto organizzativo e sui suoi compiti suscettibile di apportare, quale "modello" per le altre conferenze permanenti, un «valore aggiunto»¹⁸ nella forma di «competenze e capacità complementari» dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo¹⁹.

Sono state così adottate diverse dimensioni per le delegazioni del parlamento europeo (16 membri) e dei parlamenti nazionali (6 membri), è stata ammessa la partecipazione, come osservatori, dei parlamenti dei Paesi candidati all'adesione e di quelli dei membri europei della NATO, mentre la presidenza delle riunioni è stata affidata al parlamento della presidenza semestrale del consiglio in «stretta cooperazione con il parlamento europeo».

Riguardo invece il ruolo e le competenze, il regolamento interno stabilisce che spetta alla COPESC assicurare «un quadro per lo scambio di informazioni e di migliori pratiche nel settore della PESC e della PESD» così da consentire ai parlamenti nazionali e al parlamento europeo di «essere pienamente informati nell'espletamento dei rispettivi ruoli in questa sfera politica». Risulta così esclusa la possibilità di un esercizio congiunto delle funzioni di controllo da parte del

¹⁷ KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, cit., pp. 6 ss.; DI COSTANZO, *La "leale" cooperazione interparlamentare*, cit., pp. 20 ss.; ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., pp. 163 ss..

¹⁸ KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, cit., p. 6.

¹⁹ D. LISZCZYK, *Dealing with the EU Democratic Deficit: Lessons from the Interparliamentary Conference for CFSP/CSDP*, in *PISM (The Polish Institute of International Affairs) Bulletin*, 53 (506), 20/05/13, p. 1.

parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, visto anche che questi ultimi non sono vincolati, né vedono condizionata la propria posizione dalle decisioni adottate, per consenso, dalla conferenza.

4. La redazione dell'art. 13 del Trattato sul *fiscal compact*.

Com'è noto, il trattato TSCG, inizialmente elaborato tra il dicembre 2011 e il gennaio 2012 da un apposito gruppo di lavoro presieduto da Georges Heinrich (direttore del tesoro del Lussemburgo) e composto dai rappresentanti degli Stati membri aderenti (e da un osservatore del Regno Unito), della commissione e del parlamento europeo, è stato in seguito negoziato nell'ambito dell'Eurogruppo e del consiglio Ecofin, diventando poi l'oggetto di due riunioni del consiglio europeo tra il gennaio e il marzo del 2012 chiamate alla sua definitiva approvazione.

Il testo definitivo del Trattato ha subito, rispetto alla versione inizialmente elaborata dal gruppo di lavoro, significative modifiche frutto degli interventi sull'attività negoziale delle varie delegazioni nazionali e del parlamento europeo e, nel corso dei lavori, l'art. 13 è stato oggetto di ben cinque revisioni²⁰. Il testo dell'articolo, infatti, è scaturito da complesse negoziazioni intergovernative segnate dalla difficoltà di raggiungere un accordo volto ad accrescere il livello di cooperazione tra i parlamenti nazionali e l'assemblea di Strasburgo in merito alla *gouvernance* economico e finanziaria²¹. Così, nelle prime tre versioni dell'articolo, tra loro parzialmente differenti, veniva previsto che i rappresentanti dei parlamenti nazionali (o delle competenti commissioni parlamentari) sarebbero stati invitati a «riunirsi regolarmente» e «in stretta collaborazione» con i rappresentanti del parlamento europeo per discutere di politiche economiche e di bilancio²².

Al riguardo, il parlamento europeo, nella sua risoluzione del 18 gennaio 2012 relativa alle «conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale», aveva tra l'altro richiamato la necessità che la

²⁰ In merito, fra tutti, V. KRELINGER, *The making of a new treaty: Six rounds of political bargaining*, in [Policy Brief - Notre Europe](#), 32, 2012 (pubblicato sul sito dell'*Institut Delors* all'indirizzo; si veda anche, più in generale, M. MESSINA, La nuova *gouvernance* economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE, in [Federalismi.it](#), 23, 2013, 13/11/13.

²¹ Sul punto, KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, cit., pp. 8 ss.; si veda anche il *Il trattato sul fiscal compact dossier* predisposto dal servizio affari Internazionali del senato della repubblica, n. 94/DN (16 aprile 2012), pp. xvi ss..

²² In particolare, nelle prime due formulazioni dell'articolo 13 il riferimento era ai rappresentanti delle «competenti» commissioni dei parlamenti nazionali e della corrispondente commissione del parlamento europeo (cfr., KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire*, cit., p. 10), mentre dalla terza veniva prevista la presenza dei rappresentanti dei parlamenti nazionali e dell'assemblea di Strasburgo.

cooperazione tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo si sviluppasse secondo «modalità conformi ai trattati UE, a norma dell'articolo 9 del protocollo n. 1 dei trattati»²³.

La quarta formulazione dell'art. 13 presentata nel corso dei negoziati, raccogliendo tale indicazione, stabiliva così che il parlamento europeo e le assemblee nazionali delle parti contraenti, conformemente al titolo II del protocollo n.1, avrebbero definito insieme l'organizzazione e la promozione di una «conferenza» dei presidenti delle commissioni bilancio dei parlamenti nazionali e delle corrispondenti commissioni del parlamento europeo.

Nella quinta ed ultima formulazione dell'art. 13, più generica delle precedenti, il riferimento alle commissioni bilancio veniva sostituito da quello alle «competenti commissioni dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo» (in ossequio al principio generale di autonomia delle assemblee nella definizione della composizione delle proprie delegazioni), mentre la partecipazione alla conferenza non era più limitata ai soli presidenti, ma estesa anche ai «rappresentanti» delle commissioni. Le modifiche apportate non incidevano invece su quanto previsto riguardo l'oggetto della conferenza, ovvero la discussione «delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del trattato».

La formulazione finale, in altri termini, riproduceva nella sostanza i contenuti della vigente disciplina generale, ma il richiamo alla cooperazione interparlamentare tra parlamento europeo e assemblee nazionali istituzionalizzata dai nuovi trattati europei, pur conforme alla volontà sancita dal successivo art. 16 del TSCG di incorporare le norme del trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, non era priva di una certa ambiguità. Il titolo II del protocollo n. 1 non era stato infatti redatto nella prospettiva di essere applicato in un ambito esterno a quello previsto dai trattati europei, il riferimento alle «parti contraenti» di fatto escludeva i parlamenti dei due paesi che pur aderendo al protocollo non avevano firmato il trattato sul *fiscal compact*, mentre non appariva chiaramente definito il ruolo del parlamento europeo nella discussione delle politiche di bilancio scaturite dal confronto tra i governi e le assemblee nazionali dei paesi contraenti²⁴.

Oltre a ciò, dal momento che il titolo II del protocollo n. 1, com'è già stato sottolineato in precedenza, è composto non solo dal richiamato art. 9, ma anche dall'articolo 10 relativo alla COSAC, non poteva essere esclusa un'interpretazione dell'art. 13 del TSCG volta a prefigurare due distinti modelli di cooperazione interparlamentare, uno tendenzialmente più generale caratterizzato dal riconoscimento del ruolo di coprotagonista al parlamento europeo e l'altro invece volto trasferire la discussione della disciplina di bilancio nell'ambito della stessa COSAC (così come peraltro emerso nel corso della riunione dei presidenti COSAC svoltasi a Copenhagen il 30 gennaio

²³ Il testo della risoluzione è disponibile sul [sito](#) del parlamento europeo.

²⁴ KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire*, cit., pp. 10-11.

2012 in concomitanza con il consiglio europeo informale chiamato ad approvare il *fiscal compact*²⁵).

5. La difficile attuazione dell'art. 13 nel processo di istituzionalizzazione dell'Eurozona: il dibattito sulla struttura e le funzioni della conferenza interparlamentare sulla *governance* economico e finanziaria.

Nel corso del secondo semestre del 2012, il dibattito sull'attuazione dell'art. 13 finì inoltre per intrecciarsi, con il processo di ratifica del trattato e la riflessione avviata dai vari attori europei sul futuro dell'Unione economica e monetaria. In particolare, la nuova conferenza suscitava «aspettative elevate» da parte di chi si proponeva di utilizzarla come «contrappeso democratico»²⁶ ai poteri attribuiti al consiglio europeo, al consiglio e alla commissione in quanto strumento capace di rafforzare le ridotte prerogative delle assemblee nazionali e del parlamento europeo nel nuovo quadro di *governance* economico-finanziaria. Diversi, riguardo i compiti e la composizione della conferenza, risultarono essere gli orientamenti espressi dal presidente del consiglio europeo, dal parlamento di Strasburgo e dalla commissione, nonché dalla COSAC e dai vari parlamenti nazionali.

5.1. Le proposte del presidente del consiglio europeo, del parlamento europeo e della COSAC.

Una volta evidenziatosi lo scarso interesse dei capi di Stato e di governo a sottoporre le proprie politiche ad un controllo parlamentare più incisivo (soprattutto se svolto da «un organo collettivo e potenzialmente potente» come la conferenza prevista dall'art. 13), molte delle soluzioni più innovative che avevano caratterizzato la fase iniziale di redazione del trattato, non furono sviluppate nel corso delle successive deliberazioni e il risultato finale del confronto finì per concretizzarsi nel «ritorno al più piccolo denominatore comune» del quadro giuridico²⁷.

Così, il confronto tra i diversi rapporti intitolati «*Verso una autentica Unione economica e monetaria*», predisposti tra il giugno e il dicembre 2012 dal presidente del consiglio europeo Herman Van Rompuy in stretta collaborazione con i vertici della commissione, dell'eurogruppo e

²⁵ Cfr, COSAC, *Meeting of the Chairpersons of COSAC, XLVII*, 29-30 January 2012, [Minutes of the meeting of the chairpersons of Cosac](#), Copenhagen, Denmark, 30 January 2012, pp. 5 ss.. In particolare si veda l'intervento del vicepresidente della commissione europea Maros Šefčovič per il quale la Cosac costituiva una «sede appropriata» per la discussione delle tematiche oggetto del trattato. Sul punto anche il dossier *Il trattato sul fiscal compact*, cit., p. xvii.

²⁶ ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit, p. 166.

²⁷ In tali termini, KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire*, cit., p. 12, per il quale «il controllo interparlamentare suscita troppe controversie per uscire dallo *statu quo* del protocollo n.1 e dell'art. 13».

della banca centrale europea evidenziava la progressiva riduzione del ruolo e delle responsabilità riconosciute ai parlamenti nazionali nella definizione delle riforme in grado di assicurare un'architettura istituzionale della UEM che, nel rispetto della legittimità e della responsabilità democratica del processo decisionale, fosse basata su quadri economici integrati per il settore finanziario, le questioni di bilancio e la politica economica.

Nel secondo rapporto presentato nel giugno 2012, l'obiettivo di una sempre più stretta integrazione delle politiche economiche e di bilancio dei paesi imponeva la presenza di «meccanismi forti» in grado di assicurare la «legittimità e la responsabilità delle decisioni comuni». In funzione di ciò, la relazione giudicava fondamentale lo «stretto coinvolgimento» del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel quadro di cooperazione definito, nel rispetto del metodo comunitario, dal protocollo n.1 dei trattati²⁸.

Il rapporto provvisorio dell'ottobre 2012, invece, sottolineava come un rafforzamento ulteriore del ruolo delle istituzioni dell'Unione, nella direzione del miglioramento del processo democratico avviato dal trattato di Lisbona, potesse essere assicurato non più da un processo decisionale comune, ma soltanto da alcune «misure concrete» adottate, sulla base dell'art. 13 del TSCG e del protocollo n. 1, per accrescere «il livello di cooperazione» tra il parlamento europeo e i parlamenti nazionali (come la definizione delle modalità per garantire un dibattito parlamentare, sia a Strasburgo che nei singoli paesi, sulle raccomandazioni adottate nel contesto del semestre europeo)²⁹.

Il rapporto finale del dicembre 2012 attribuiva poi un ruolo centrale al parlamento europeo nella costruzione di un'autentica unione economico-monetaria fondata su una più marcata integrazione delle politiche e una più ampia condivisione delle competenze, relegando in una posizione di secondo piano i parlamenti nazionali, giudicati come le sedi meno idonee per tenere in adeguata considerazione «l'interesse comune» dell'Unione garantito dalle disposizioni relative alla legittimità e alla responsabilità democratiche. Alla luce di tale quadro di integrazione, il rapporto riconosceva la conferenza interparlamentare prevista dall'art. 13 del TSCG come uno dei nuovi meccanismi in grado di rafforzare il livello di cooperazione tra il parlamento europeo e le assemblee nazionali, precisando che spettava a queste ultime e all'assemblea di Strasburgo definirne congiuntamente «organizzazione e modalità precise»³⁰.

Pressoché contestualmente, il parlamento europeo adottava una risoluzione (relatore Marianne Thyssen) recante raccomandazioni alla commissione sul rapporto *Verso una autentica Unione economica e monetaria* che, pur rinnovando la volontà di intensificare la cooperazione con i

²⁸ Cfr., PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO, *Verso una autentica Unione Economica e Monetaria*, [Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy](#), EUCO 120/12, 26 giugno 2012, p. 7.

²⁹ Cfr., ID., *Verso una autentica Unione Economica e Monetaria*, [Relazione intermedia](#), p. 8.

³⁰ Cfr., ID., *Verso una autentica Unione Economica e Monetaria*, [Rapporto finale](#), 5 dicembre 2012, pp. 16-17.

parlamenti nazionali secondo il protocollo n. 1, esprimeva la propria contrarietà alla creazione di «un nuovo organo parlamentare misto» in quanto giudicato «tanto inefficace quanto illegittimo da un punto di vista democratico e costituzionale». Nella raccomandazione, infatti, l'assemblea di Strasburgo riaffermava la propria legittimità di organo parlamentare dell'Unione nella prospettiva di una *governance* rinforzata e democratica della UEM³¹.

La commissione europea espresse la propria posizione nel «Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita» (il c.d. *blueprint*) pubblicato nel novembre 2012 nel quadro del dibattito sui quadri economici dell'intervento integrato europeo. Secondo tale documento, il potenziamento del ruolo delle istituzioni dell'UE doveva procedere di pari passo con il coinvolgimento del parlamento europeo nelle diverse procedure dell'Unione, mentre ai parlamenti nazionali spettava di assicurare la legittimità sia dell'operato degli Stati membri in sede di consiglio europeo e di consiglio che dell'attuazione delle politiche economiche e di bilancio in ambito nazionale. Secondo la commissione, la cooperazione tra il parlamento europeo e i parlamenti nazionali rafforzava «la comprensione reciproca e il sentimento di appartenenza comune all'UEM quale sistema di *governance* multilivello», rendendo quindi auspicabile l'adozione di interventi concreti sulla base del protocollo n.1 e dell'art. 13 del TSCG, ma non conferiva alle decisioni adottate dall'Unione quella legittimità democratica che poteva essere garantita solo da un'assemblea parlamentare rappresentativa con diritto di voto, ovvero dal parlamento europeo in quanto «unica assemblea parlamentare dell'Unione e dell'euro»³².

Il consiglio europeo del 13-14 dicembre 2012, nelle sue conclusioni, riproponendo l'ultima formulazione dell'art.13 del TSCG, deliberò nelle sue conclusioni che spettasse al parlamento europeo e ai parlamenti nazionali definire in modo congiunto «l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei loro rappresentanti al fine di discutere delle questioni relative alla UEM»³³

Il dibattito sull'assetto organizzativo e i compiti della conferenza interparlamentare prevista dall'art. 13 del TSCG fu caratterizzato inoltre dalla presa di posizione della COSAC che, nel corso della riunione svoltasi a Nicosia nell'ottobre 2012, si espresse per il rafforzamento del dialogo tra

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, [Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 novembre 2012, 2012/2154\(INL\), recante raccomandazioni alla Commissione sulla relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo dal titolo "Verso un'autentica Unione economica e monetaria](#).

³² Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione, [Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Avvio del dibattito europeo](#), Bruxelles, 28.11.2012, COM(2012) 777 final, p. 37. Sul punto, si veda F. NARDI, *Una rassegna sulle principali misure adottate dall'unione per superare la crisi finanziaria*, in [questa rivista](#), 2014, n. 2, pp. 4 ss..

³³ CONSIGLIO EUROPEO 13/14 DICEMBRE 2012, [Conclusioni](#), EUCO 205/12 (n. 14, p. 5).

parlamento europeo e assemblee nazionali, offrendosi come «piattaforma per lo scambio»³⁴ delle informazioni necessarie ad ottimizzare tale cooperazione.

5.2. Il dibattito tra i parlamenti nazionali.

Oltre ad alcune autorevoli personalità europee come Jacques Delors³⁵, anche gran parte dei parlamenti dell'UE si pronunciarono sull'attuazione dell'art. 13, raggruppandosi secondo i diversi orientamenti espressi³⁶ e in tale quadro risultò particolarmente rilevante il contributo dell'assemblea

³⁴ COSAC, *Réunion plénière de la XLVIII COSAC du 14 au 16 octobre 2012*. [Conclusions](#), p. 2.

³⁵ L'ex presidente della commissione europea aveva infatti ricordato la necessità di ripensare la struttura della UEM, dichiarandosi favorevole a sottoporre le decisioni più importanti in ambito economico-finanziario «a una assemblea delle commissioni dell'economia e delle finanze dei parlamenti nazionali» (J. DELORS, *Rethinking the EMU and making Greater Europe positive again*, in *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, [Tribune](#), 2013, p. 4).

³⁶ Per un quadro generale delle posizioni, peraltro non sempre chiare, assunte dai diversi parlamenti della UE in merito alle modalità di attuazione dell'art. 13 del TSCG, si veda il XVIII [Rapporto semestrale](#) predisposto dal segretariato COSAC del settembre 2012, pp. 17-19. Secondo il rapporto, nove parlamenti non si erano espressi riguardo il rafforzamento della cooperazione interparlamentare attraverso il ricorso all'art. 13, dieci non avevano assunto una posizione in merito all'istituzione della conferenza sulla *governance* economica e finanziaria quale *forum* più idoneo a discutere delle politiche di bilancio e undici non avevano adottato alcuna posizione ufficiale sulla composizione di quest'ultima. Posto ciò, l'*Eduskunta* finlandese aveva giudicato «ridondante» l'art. 13, mentre la *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, le *Houses of the Oireachtas* dell'Irlanda e il *Riksdag* svedese avevano deliberato di non ritenere necessaria la creazione di nuove strutture. Invece, il *Folketing* danese si era espresso in favore di un diretto rapporto di collaborazione tra le assemblee nazionali e la commissione europea da svilupparsi nel quadro della COSAC, relegando la conferenza interparlamentare ex art. 13 a mero strumento di scambio delle *best practices* tra parlamenti nazionali e assemblea di Strasburgo. A favore dell'attribuzione delle funzioni alla COSAC anche il senato della repubblica ceca, la camera dei comuni britannica, l'*Eduskunta* finlandese, il greco *Vouli ton Elinon*, la danese *Tweede Kamer* e l'ungherese *Országgyűlés*, mentre si dichiaravano favorevoli ad adottare una conferenza ad hoc sul modello organizzativo della conferenza PESC/PSDC la camera dei rappresentanti del Belgio, le camere francesi e la *Camera Deputaților* della Romania. Le *Cortes* spagnole invece avevano sostenuto l'organizzazione di un *meeting* semestrale chiamato a coordinare e discutere le politiche di bilancio degli Stati membri, mentre soluzioni analoghe, incentrate sulle conferenze semestrali dei rappresentanti delle commissioni di settore (bilancio e/o finanze) dei parlamenti nazionali erano state indicate dal *Riigikogu* estone, dal *Riksdag* svedese e dalla *Vouli ton Antiprosopon* cipriota. Alcuni parlamenti erano favorevoli alla convocazione di speciali conferenze caratterizzate dalla partecipazione dei rappresentanti dei parlamenti nazionali e di quello europeo, (*Assembleia da República* e l'irlandese *Houses of Oireachtas*) oppure dei membri delle più importanti commissioni del parlamento europeo (la *Kamra tad-Deputati* dell'Irlanda). I criteri proposti da alcuni parlamenti per definire la composizione della conferenza erano diversi, volendosi per un verso assicurare la rappresentanza paritaria (o comunque equilibrata) delle assemblee nazionali e del parlamento di Strasburgo (senato ceco, *Folketing* danese e la *Vouli ton Antiprosopon* cipriota) e per l'altro far partecipare anche i delegati delle assemblee dei Paesi UE non firmatari del trattato sul *fiscal compact* (in tal senso la camera dei *Lords* inglese, l'assemblea nazionale bulgara *Narodno Sabranie* e la ceca *Poslanecká sněmovna*). Al riguardo, la camera dei deputati italiana, al pari della *House of Commons* britannica, non formulava proposte specifiche, riconoscendo alla conferenza dei

nazionale francese, volto ad attribuire alla nuova conferenza, secondo un approccio di tipo «massimalista», il compito di accrescere il controllo parlamentare all'interno di un'unione economico-monetaria improntata ad una «nuova *governance*» sempre più *executive-oriented*³⁷.

Il *rapport d'information* relativo al progetto di legge di ratifica del trattato sul *fiscal compact* presentato nel settembre 2012 dal deputato socialista Christophe Caresche per conto della commissione affari europei, giudicando non più rinviabile, alla luce delle sempre più urgenti questioni finanziarie, economiche e di bilancio da dibattere, la convocazione della conferenza interparlamentare prevista dall'art. 13, formulava infatti alcune precise proposte, da negoziare con gli altri partner europei, relative alla sua composizione e alle sue funzioni³⁸.

presidenti dei parlamenti UE il compito di adottare «ogni decisione» sull'attuazione dell'art. 13 del TSCG. Sul punto, si veda la [relazione](#) sulla citata XVIII riunione COSAC del vicepresidente della XIV commissione (Politiche dell'Unione europea), 31 ottobre 2012.

³⁷ In tal senso, C. DEUBNER, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the Economic and Monetary Union*, in [Study](#), *Foundation for European Progressive Studies*, n. 19, august 2013, pp. 48 ss., per il quale l'istituzione della conferenza ex art. 13 del TSCG risponde all'esigenza di compensare la perdita di influenza politica subita dai parlamenti nazionali e dall'assemblea di Strasburgo causata da quella «*new reformed governance*» che la commissione europea e i governi considerano indispensabile per il corretto funzionamento dell'UEM e una pre-condizione per l'istituzionalizzazione di un meccanismo di solidarietà finanziaria tra i Paesi dell'Eurozona. In tale prospettiva, la conferenza, dovendo raccordare i parlamenti nazionali (ormai non più in grado di controllare i governi solo a livello nazionale) al parlamento europeo (incapace di compensare a livello europeo tale ridotta capacità di controllo delle assemblee nazionali) appare destinata ad affrontare i problemi connessi al «dilemma multi-livello» imposto dalla *governance* UEM: da un lato un dilemma «verticale» relativo alla riluttanza degli Stati membri ad adottare il modello con cui hanno trasferito potere all'Unione nel corso dell'integrazione europea anche alle politiche economiche e fiscali e dall'altro un dilemma invece di tipo «orizzontale», riferibile al rapporto tra le diverse istituzioni dell'EU con cui gli Stati membri condividono il potere necessario ad organizzare le politiche europee e caratterizzato da due tipologie di regole, quelle rivolte solo agli Stati appartenenti all'Eurogruppo e quelle che riguardano tutta l'Unione.

³⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE, [Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et présenté par M. Christophe Caresche, député](#), 25 septembre 2012, pp. 65 ss... Si veda anche il *rapport d'information* presentato il 6 marzo 2012 dal deputato Pierre Lequiller, sempre a nome della commissione affari europei, su *Le Gouvernement économique européen face à la crise: le rendez-vous franco-allemand pour porter une ambition pour l'Europe* in cui veniva richiesta la rapida convocazione della conferenza interparlamentare secondo una modalità «flessibile e reattiva», cfr., ID., [Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes portant observations sur le Gouvernement économique européen face à la crise: le rendez-vous franco-allemand pour porter une ambition pour l'Europe et présenté par M. Christophe Caresche, député](#), 25 septembre 2012. Al riguardo, Simon Sutour, presidente della commissione affari europei del senato francese, nella [seduta del 31 gennaio 2013](#), considerava problematica l'attuazione dell'art. 13 del TSCG, posta la «pressione esercitata dal parlamento europeo sulle altre istituzioni europee per convincerle che spetta a lui, assumere, in via principale, il controllo parlamentare della nuova *governance* (...)».

In questa prospettiva e al fine di rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni europee, il rapporto Caresche riteneva indispensabile che la conferenza fosse chiamata progressivamente a deliberare su tutti i principali profili della *governance* economica in modo da pesare su quelle procedure europee che ormai condizionano direttamente le politiche di bilancio degli Stati membri. A tale scopo, venivano previste due riunioni plenarie in ogni anno in modo che la conferenza potesse deliberare, sia in primavera, sui programmi di stabilità e di riforma presentati da ciascun Stato membro in riferimento agli obiettivi strategici di politica economica, che in autunno, dopo la trasmissione dei progetti di bilancio nazionali alla commissione e l'invio da parte della stessa di eventuali pareri agli Stati membri riguardo il rispetto degli impegni europei. Il rapporto, in altri termini, sottolineava l'esigenza di controbilanciare il sacrificio imposto alle assemblee nazionali dal meccanismo del semestre europeo, incentrato, com'è noto, su un coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio di ogni Paese destinato a incidere marcatamente sui poteri storicamente all'origine degli stessi parlamenti quali il potere di borsa e il consenso all'imposizione fiscale.

Secondo il rapporto, le deliberazioni della conferenza dovevano essere rispettate dalle istituzioni europee in ogni fase del processo di coordinamento delle politiche economiche e a tale scopo era fondamentale non solo che il suo calendario dei lavori fosse organizzato in modo che potesse esprimersi sempre prima delle autorità europee durante il semestre europeo, ma anche che a essa venisse riconosciuta la possibilità di convocare in audizione ogni personalità europea giudicata utile alla sua attività.

Così, alla luce di tali ambiziosi obiettivi, affinché sia in grado di discutere e deliberare in modo costruttivo, la conferenza doveva rispecchiare la composizione adottata dalla conferenza PESC/PSDC. Tale soluzione, secondo Caresche, avrebbe consentito di garantire anche la rappresentanza delle opposizioni presenti nei parlamenti nazionali di tipo bicamerale, nonché la presenza, se compatibile con i criteri di partecipazione alla conferenza liberamente adottati da ogni assemblea nazionale, dei presidenti e dei relatori delle commissioni delle finanze e di quelle sugli affari europei.

Il rapporto proponeva anche la costituzione di una «commissione speciale», formata da sei rappresentanti di ogni Stato dell'Eurozona e da sedici deputati europei, chiamata ad esprimersi sulle questioni specifiche relative alla *governance* della zona euro e sull'adozione degli strumenti europei di stabilità finanziaria. Significativamente, il successivo 27 novembre, l'assemblea nazionale approvava una risoluzione sull'«ancoraggio democratico del governo economico europeo», presentata dallo stesso Caresche a nome della commissione affari europei, con cui veniva richiesta,

sulla base delle modalità organizzative e delle attribuzioni previste dal *rapport*, la «rapida creazione»³⁹ della conferenza interparlamentare *ex art.* 13 TSCG.

Sempre nel novembre 2012, anche il parlamento danese assunse una rilevante iniziativa, organizzando a Copenhagen un incontro tra i vertici di undici parlamenti nazionali avente lo scopo di individuare, attraverso un reciproco scambio di idee e proposte, gli strumenti idonei a garantire un sempre più stretto rapporto tra integrazione economica, finanziaria e delle politiche di bilancio e il rafforzamento della legittimità e della responsabilità democratica dell'Unione⁴⁰. La riunione sfociò nella redazione di una lettera al presidente del consiglio europeo Van Rompey in cui veniva lamentata «l'inquietante mancanza» di proposte relative al concreto potenziamento del ruolo delle assemblee nazionali, nonostante che i loro membri assicurassero in modo «speciale»⁴¹ il legame tra i cittadini degli Stati membri e il processo decisionale europeo.

Successivamente, nel gennaio 2013, i presidenti dei parlamenti dei sei membri fondatori della comunità europea e un rappresentante del parlamento europeo, riunitisi informalmente nel Lussemburgo per affrontare la questione dell'attuazione dell'art. 13 del TSCG, elaborarono un «documento di lavoro»⁴² sulla cooperazione parlamentare e la sorveglianza democratica della UEM, che riprendeva molte proposte contenute nel *Rapport Caresche*, esclusa quella relativa alla creazione di una commissione speciale per l'area euro. La proposta francese fu oggetto anche di una significativa valutazione critica da parte del *Bundestag* tedesco, espressa in via non ufficiale dal deputato Axel Schäfer, responsabile per gli affari europei del gruppo parlamentare dell'SPD⁴³.

³⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, [*Résolution européenne sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen*](#), 27 novembre 2012.

⁴⁰ KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire*, cit., p. 12. Gli altri parlamenti erano quelli della Francia, Germania, Portogallo, Lussemburgo, Irlanda, Finlandia, Lettonia, Svezia, Ungheria e Polonia.

⁴¹ Cfr., FOLKETINGET- PARLIAMENT OF DENMARK, [*Letter of 11 Chairpersons of European affairs committees to Herman Van Rompuy*](#), 07/12/2012. In merito, sulla posizione del parlamento danese nel dibattito relativo al ruolo delle assemblee nazionali all'interno dell'Unione, A. SCHOUT, J. HOEVENAARS e J.M. WIERSMA, *Obstacles to a strengthened role for national parliaments in the European Union*, pubblicazione del [*Netherlands Institute of International Relations Clingendael*](#), 21/05/2014.

⁴² Cfr., *Document de travail de la réunion des Présidents de Parlement des Etats fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen à Luxembourg, le 11 janvier 2013*, pubblicato sul [sito](#) web dell'IPEX. L'Italia era rappresentata solo dal senato nella persona del vicepresidente *pro tempore* Chiti in quanto il suo omologo della camera dei deputati, che avrebbe dovuto partecipare in sostituzione del presidente Fini, aveva ritenuto più opportuno non presenziare alla riunione e assumere impegni nella fase di scioglimento delle camere.

⁴³ Tale posizione, riportata da DEUBNER, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the Economic and Monetary Union*, cit, pp. 49 ss. e illustrata in A. SCHÄFER e F. SCHULZ, *A Conference of Parliaments for Europe: New Ways of Interparliamentary Cooperation*, in [*Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis*](#), 2013, si caratterizzava, al pari di quella francese, espressa dal *Rapport Caresche*, per la volontà di integrare la «componente parlamentare» nell'attuale sistema di *governance* europea. La proposta tedesca richiamava

In particolare, il documento prospettava la necessità di creare la conferenza interparlamentare *ex art. 13* sul modello della neocostituita conferenza per il controllo parlamentare della PESC/PSDC (rispecchiandone la composizione basata sulla già richiamata formula del “6+16”). La conferenza avrebbe discusso delle principali questioni di attualità UEM, ivi compresi gli accordi adottati nel quadro del semestre europeo, con la possibilità di convocare in apposite audizioni i responsabili delle istituzioni dell’UE e i commissari europei. Oltre a ciò, si sarebbe riunita due volte ogni anno (e comunque prima del consiglio europeo di giugno) sotto la presidenza dal Paese che detiene la presidenza semestrale dell’UE e secondo modalità organizzative definite congiuntamente con il parlamento europeo.

Infine, i presidenti dei sei parlamenti nazionali proponevano di discutere ulteriormente di tali questioni nel corso della successiva conferenza dei presidenti dei parlamenti dell’UE e a tale scopo trasmettevano il documento di lavoro, con lettera di accompagnamento, alla presidenza cipriota dell’UE cui era affidato il compito di organizzare tale riunione nell’aprile 2013⁴⁴.

La proposta di creare la conferenza interparlamentare prevista dal trattato fiscale risultò tuttavia non condivisa da tutti i parlamenti nazionali dei ventisette paesi membri. Le divergenti opinioni manifestate al riguardo da questi ultimi resero impossibile il raggiungimento di una soluzione di compromesso in grado di ottenere il sostegno anche del parlamento europeo. Quest’ultimo, peraltro, aveva assunto una propria iniziativa, organizzando a partire dal 2013, sulla base di una prassi avviata nei due anni precedenti, degli incontri con i parlamenti nazionali sul

infatti i vantaggi connessi alla creazione della conferenza prevista dall’art. 13 del TSCG (scambio delle informazioni, coordinamento dei calendari dei lavori, condivisione di *best practice* relative alle diverse procedure e sviluppo di approcci comuni finalizzati all’incremento dell’efficienza) e condivideva con quella francese la previsione di un’organizzazione dei suoi lavori in due sessioni annuali coordinate con il ciclo del semestre europeo, differendo dal progetto dell’*assemblée nationale* soprattutto riguardo gli obiettivi da riconoscere alla nuova istituzione. Quest’ultima, infatti, nel progetto francese veniva riconosciuta come un *forum* europeo chiamato a giocare, anche attraverso l’adozione di risoluzioni, un proprio ruolo politico volto ad assicurare ai parlamenti nazionali la possibilità di dibattere in modo trasparente sulle decisioni economiche, finanziarie e di bilancio e di svolgere una sorta di controllo collettivo sulle attività degli organi della UE, mentre in quello tedesco, pur rappresentando «un’opportunità», non era ritenuta in grado di limitare con le proprie decisioni l’azione dei parlamenti nazionali, intesi come gli esclusivi attori del processo di legittimazione democratica del processo decisionale UE. Il progetto tedesco, a differenza di quello francese, non contemplava poi la creazione di una «commissione speciale» destinata a intervenire sulle specifiche questioni dell’area euro (in risposta al richiamato «dilemma orizzontale»), manifestava la propria contrarietà al tentativo di «allestire un Euro-parlamento o qualcosa di simile dalla porta posteriore» e inoltre adottava un diverso criterio per la composizione della conferenza, proponendo che il numero dei membri delle delegazioni dei parlamenti nazionali fosse proporzionale, sul modello dell’assemblea di Strasburgo, alla popolazione degli Stati e in grado di riflettere anche i rapporti di forza tra le diverse forze politiche interne.

⁴⁴ Cfr., *Letter from the Speaker of the Chamber of Luxembourg addressed to the Speaker of the Cyprus House of Representatives*, 18/01/2013, disponibile sulla [piattaforma IPEX](#).

semestre europeo destinati a svolgersi secondo un calendario articolato in due appuntamenti annuali: una conferenza interparlamentare «ad alto livello» ad inizio autunno (eventualmente in attuazione dell'art. 13 del TSCG) volta a consentire alle competenti commissioni del parlamento europeo di discutere con i parlamenti nazionali i risultati della sorveglianza multilaterale sul grado di attuazione delle raccomandazioni rivolte dal consiglio agli Stati membri e un secondo ciclo di riunioni a inizio anno, da svolgersi prima del consiglio europeo di primavera, nel quadro della «settimana parlamentare europea», allo scopo di fornire all'assemblea di Strasburgo elementi utili alla valutazione dell'analisi annuale della crescita, atto di avvio del semestre europeo.

In tale quadro, nell'aprile 2013, i presidenti e dei vicepresidenti di sedici presidenti di commissioni parlamentari per gli affari europei di quindici paesi membri, riunitisi a Copenhagen, su impulso del parlamento danese, per discutere delle soluzioni più idonee ad assicurare ai parlamenti nazionali un ruolo «proattivo» all'interno di un'Unione ancor più integrata sul piano finanziario, budgetario ed economico, espressero in una lettera allo *speaker* della camera dei rappresentanti di Cipro la propria contrarietà alla costruzione di nuovi organi interparlamentari⁴⁵. I firmatari, infatti, nel sottolineare, secondo un approccio di tipo «minimalista»⁴⁶, la necessità di utilizzare le strutture e le risorse esistenti, promuovevano l'organizzazione, ai margini degli incontri biennali della COSAC, soltanto di una «piccola conferenza operativa», composta dai rappresentanti delle commissioni per gli affari europei e delle commissioni finanze e chiamata a concentrarsi sulle questioni più rilevanti⁴⁷.

⁴⁵ *Joint letter to Speaker Conference regarding art. 13*, 08/04/2013, disponibile sul [sito](#) web dell'IPEX. Su tale incontro informale e su quello nel Lussemburgo, ovvero sulle riunioni *ad hoc* convocate tra gruppi di assemblee (o tra le loro commissioni per gli affari europei) volte a definire linee di azione o proposte comuni in vista di decisioni da adottare durante future conferenze permanenti, si veda ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., pp. 174 ss. per il quale si è in presenza di «cooperazioni rafforzate» destinate a consolidare il quadro della cooperazione interparlamentare.

⁴⁶ Così, DEUBNER, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the Economic and Monetary Union*, cit., p. 49, che al riguardo cita una risoluzione con cui il parlamento finlandese giudicava importante non ripetere «l'errore compiuto nell'adozione dell'art. 13 del trattato sul *fiscal compact*» in quanto riteneva «pericoloso per la democrazia adottare regole quasi-democratiche destinate ad offrire l'apparenza, ma non la realtà della legittimità democratica». Secondo il *Riksdag* finlandese, il parlamento europeo e ciascun parlamento nazionale avevano la «capacità di influenzare la politica economica utilizzando le competenze esistenti» senza dover ricorrere al «più debole» art. 13 del TSGC.

⁴⁷ Cfr., *Joint letter to Speaker Conference regarding art. 13* cit.. Al riguardo, i rappresentanti del senato belga e della camera dei deputati del Lussemburgo avevano firmato anche il citato «documento di lavoro» sulla cooperazione parlamentare e la sorveglianza democratica della UEM. In merito, si veda il [dossier](#) di documentazione *Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea - Nicosia, 21-23 aprile 2013* a cura dell'ufficio rapporti con l'UE della camera dei deputati, n. 2, 18/04/2013.

Anche i presidenti dei parlamenti di cinque paesi nordici e baltici (Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania e Svezia), attraverso una lettera dello *speaker* del *Riksdag* svedese, indicarono la necessità di «considerare le opportunità offerte dalle strutture di cooperazione esistenti», suggerendo che alla conferenza di Nicosia i presidenti delle commissioni parlamentari partecipanti lavorassero ad una proposta «sulle forme della futura cooperazione» in stretta collaborazione con i loro colleghi⁴⁸.

5.3 Le conclusioni della conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE a Nicosia.

L'applicazione dell'art. 13 del Trattato sul *fiscal compact* finì così per porsi necessariamente al centro del dibattito della conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea convocata nella capitale cipriota dal 21 al 23 aprile 2013. I nodi da sciogliere erano numerosi e complessi, posta la necessità di definire le regole relative a molteplici aspetti organizzativi e procedurali: la struttura della nuova conferenza e la procedura per la sua istituzione, la frequenza e il calendario degli incontri, la dimensione e la composizione delle delegazioni del parlamento europeo e di quelle delle assemblee nazionali, il riconoscimento delle funzioni (mero scambio di informazioni o esercizio di un controllo parlamentare congiunto), l'adozione delle regole decisionali per l'approvazione delle sue conclusioni (consenso o maggioranza qualificata), l'eventuale partecipazione ai lavori dei parlamenti dei Paesi non contraenti o al di fuori della zona euro e il rapporto con le altre riunioni interparlamentari esistenti (la COSAC, le riunioni dei presidenti delle commissioni per gli affari economici e per le finanze ospitate ogni sei mesi dalla presidenza di turno e gli incontri organizzati dall'assemblea di Strasburgo nel contesto del semestre europeo)⁴⁹.

Nel loro accordo di massima, i presidenti giudicarono la creazione di una conferenza interparlamentare sulla base dell'art. 13 del TSCG come «un'occasione unica» offerta ai parlamenti nazionali per accrescere il loro ruolo di garanzia della responsabilità democratica e della legittimità dell'UE in un quadro di politica economico-finanziaria e di bilancio sempre più integrato⁵⁰.

⁴⁸ Cfr, *Letter of Mr Westerberg on article 13* (disponibile sulla [piattaforma](#) dell'IPEX). Al contrario, i presidenti dei parlamenti del *Gruppo di Visegrád V4* (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), riunitisi a Varsavia il 13 aprile 2013, espressero la «speranza di una rapida creazione della conferenza interparlamentare prevista dall'art. 13 del TSCG», [ivi](#).

⁴⁹ Sul punto, si veda ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., pp. 167 ss..g

⁵⁰ PRESIDENCE DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UE, Nicosie 21-23 avril 2013, [Conclusions](#), p. 5. Al riguardo, ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., p. 158, sottolinea come tali conclusioni, in quanto caratterizzate da abbondanti «valutazioni di merito su questioni di attualità europea», a differenza di altre invece incentrate solo su aspetti connessi all'organizzazione della cooperazione interparlamentare, ripropongano la diversa interpretazione offerta dalle varie presidenze delle previsioni

In altri termini, la conferenza dei presidenti, ritenendo che il rafforzamento dell'unione economica esigesse un controllo parlamentare più incisivo, decideva di dare attuazione all'art. 13 e al riguardo richiamava la decisione con cui nel 2010 aveva sottolineato l'importanza di «sviluppare le strutture costituite per rispondere ai bisogni futuri della cooperazione parlamentare»⁵¹. Il compromesso su cui veniva a fondarsi l'accordo richiamava molti degli elementi presenti nel citato «documento di lavoro del Lussemburgo» predisposto dai presidenti dei parlamenti dei sei membri fondatori della comunità europea, ad eccezione della questione relativa alla composizione della conferenza, per la quale veniva ricercata una soluzione capace di assicurare una flessibilità organizzativa maggiore di quella offerta dai modelli caratterizzanti le altre sedi permanenti di cooperazione interparlamentare.

Così, la nuova conferenza interparlamentare, chiamata a sostituire, sulla base di una valutazione del rapporto costo-efficacia, le riunioni periodiche delle commissioni competenti (economia e finanze), era composta dai rappresentanti di tutti i parlamenti della UE e del parlamento europeo, senza escludere i Paesi membri non firmatari del trattato sul *fiscal compact*, né i cosiddetti *pre-in*, ovvero quelli che non avevano aderito all'euro, ma si erano impegnati a farlo in futuro. La decisione della conferenza dei presidenti, in apparenza contraria alla lettera dell'art. 13, si fondava sul primato dell'art. 9 del protocollo n. 1 (com'è noto, espressamente richiamato dallo stesso art. 13) quale base giuridica dell'«indivisibilità», della cooperazione interparlamentare e del parlamento europeo rispetto alle «geometrie variabili della dimensione intergovernativa»⁵². Non veniva inoltre accolta la proposta contenuta nel *Rapport Caresche*, volta a creare, all'interno della nuova conferenza, una «conferenza speciale» composta soltanto dai rappresentanti dei parlamenti dell'Eurozona e dotata di competenze specifiche⁵³. Il carattere limitato della missione riconosciuta alla nuova istituzione finiva per costituire «il terreno comune» su cui i parlamenti nazionali e il

dell'art. 3 dei «Principi direttivi» sulla non inclusione, nelle conclusioni finali, di affermazioni relative alle politiche dell'UE.

⁵¹ KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire*, cit., pp. 15 ss. per il quale il compromesso raggiunto è «un'occasione mancata» (ivi, p. 24).

⁵² Così ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., p. 168 che sottolinea come sia imputabile proprio a tale logica la decisione dei presidenti di non accogliere la proposta del *rapport Caresche* volta a creare in seno alla nuova conferenza una «conferenza speciale» formata solo dai rappresentanti dei parlamenti dell'Eurozona.

⁵³ Sulla posizione «pressoché totalmente isolata» dell'assemblea nazionale francese nella conferenza, visto che solo la camera dei deputati italiana richiedeva l'istituzione di una commissione simile, si veda DEUBNER, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the Economic and Monetary Union*, cit., p. 51.

parlamento europeo venivano a incontrarsi, adottando un concetto di conferenza nel contempo «modesta e consensuale»⁵⁴.

Diversamente da quanto previsto per tutte le altre conferenze permanenti, la composizione di ogni delegazione nazionale presente presso la nuova conferenza veniva rimessa alle decisioni di ciascun parlamento, mentre la frequenza delle sue sedute, almeno due volte l'anno, era appositamente coordinata con il semestre europeo. A differenza di quanto previsto per la conferenza PESC/PESD, le cui riunioni, com'è noto, sono copresiedute dal parlamento europeo e dal parlamento nazionale chiamato a presiedere la conferenza successiva, la riunione della conferenza prevista dall'art. 13 si teneva a Bruxelles nei primi sei mesi dell'anno, sotto la copresidenza del parlamento europeo e del parlamento della presidenza semestrale del consiglio, mentre nel secondo semestre era convocata nel Paese della presidenza di turno. Le funzioni di segretariato non venivano assicurate da una *troika* presidenziale come nel caso della COSAC, ma dal parlamento ospitante che, al fine di assicurare la necessaria continuità dei lavori, era chiamato a collaborare con il parlamento europeo riguardo lo svolgimento della prima riunione e con quello nazionale per quanto riguarda invece la seconda conferenza.

I presidenti, nel proporre che la prima conferenza sulla *governance* economica e finanziaria fosse organizzata dalla presidenza della Lituania (e la seconda, all'inizio del 2014, dall'assemblea di Strasburgo), raccomandavano il raggiungimento, in tale sede, di un accordo sulla revisione dell'accordo di Nicosia e la sua presentazione nel 2015 alla conferenza dei presidenti da parte della corrispondente presidenza. Grazie all'adozione di un regolamento permanente interno, la nuova conferenza avrebbe potuto definire i propri obiettivi, definire le regole per le deliberazioni e coordinare le future attività con quelle già programmate in materia dal parlamento di Strasburgo⁵⁵.

6. L'insediamento della conferenza e l'avvio del *Vilnius process* per l'adozione del regolamento interno permanente.

Il 16 e il 17 ottobre 2013, la presidenza lituana dell'Unione europea convocava a Vilnius la prima riunione della conferenza interparlamentare sulla base di un ordine del giorno incentrato su quattro sessioni di lavoro che, oltre alla discussione sul regolamento interno chiamato a sciogliere i problemi in sospeso, prevedevano un dibattito, con l'intervento di esperti, sui temi relativi alla

⁵⁴ *Ibidem*, p. 49. Sugli esiti della conferenza dei presidenti di Nicosia, criticamente, KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire*, cit., p. 17.

⁵⁵ PRESIDENCE DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UE, Nicosie 21-23 avril 2013, *Conclusions*, cit., p. 6.

governance economico-finanziaria dell'UE⁵⁶. In merito, il 26 settembre 2013 la presidenza lituana aveva trasmesso una prima bozza di regolamento della conferenza, fissando al successivo 10 ottobre il termine per l'eventuale presentazione di proposte emendative al testo (poi pervenute da parte del parlamento inglese, della camera bassa polacca e dall'assemblea nazionale francese).

Tale bozza, riallacciandosi all'accordo di massima raggiunto a Nicosia sulla composizione e l'organizzazione, nonché ai regolamenti della COSAC e della COPESC, nonché alle consolidate prassi di cooperazione interparlamentare, definiva *in primis* le competenze e il campo di azione della conferenza, intesa più come foro privilegiato per il confronto e lo scambio delle diverse esperienze nazionali che quale sede in cui esercitare un controllo "collettivo" sulle politiche economico-finanziarie e di bilancio dell'Unione⁵⁷.

L'art. 1.1 del *draft* qualificava infatti la conferenza come «un luogo di dibattito, di scambio di informazioni e di migliori pratiche in materia di *governance* economica e finanziaria dell'UE» (e in particolare sulle questioni e le procedure di bilancio legate al trattato sul *fiscal compact*), senza tuttavia pregiudicare le competenze e il ruolo svolti dal parlamento europeo e dai parlamenti nazionali nell'ambito dei propri ordinamenti. L'art. 1.2 precisava, inoltre, che la conferenza veniva a "sostituire" (e non ad aggiungere) le riunioni dei presidenti delle commissioni bilancio e finanze organizzate durante ciascun semestre di presidenza del consiglio UE e la già richiamata «settimana parlamentare europea» del parlamento europeo, mentre l'art. 1.3 disponeva che le conclusioni adottate dalla conferenza nell'ambito delle proprie competenze non impegnavano in alcun modo i parlamenti nazionali e quello europeo, né pregiudicavano le posizioni da essi assunte.

Il progetto di regolamento interno integrava poi quanto disposto dall'accordo di Nicosia in merito alle regole sulla composizione e sull'organizzazione della conferenza (artt. 3 e 4), prevedendo, in particolare, all'art. 3.2 l'adozione di una *troika* presidenziale, composta dalle delegazioni – fino a quattro membri – dei parlamenti della presidenza in carica, della precedente e della successiva, nonché di quella del parlamento europeo, con il compito di cooperare strettamente con il parlamento (o i parlamenti) alla presidenza della conferenza in merito alla partecipazione ai

⁵⁶ Così, le quattro sessioni, oltre al regolamento della conferenza («finalità e le prospettive della conferenza interparlamentare sulla *governance* economico e finanziaria dell'Unione europea» (I), avevano come oggetto la definizione di «un quadro adeguato per la *governance* post-crisi nell'Unione europea» (II), l'«Unione bancaria e l'integrazione finanziaria nell'Unione europea» (III) e il «consolidamento di bilancio e riforme strutturali in Europa» (IV). In merito, per una sintetica ed efficace disamina di questi tre ultimi argomenti, si segnala la [scheda](#) n. 17/AP, *Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria dell'Unione europea, Vilnius 16-17 ottobre 2013*, predisposta dal servizio affari internazionali- ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'UE del senato della repubblica, 14/10/13.

⁵⁷ In merito, si veda il [dossier](#) di documentazione *Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria dell'Unione europea (art. 13 Fiscal Compact), Vilnius, 16-17 ottobre 2013*, a cura dell'ufficio rapporti con l'UE della camera dei deputati, n. 12, 11/10/2013.

lavori di osservatori esterni e inviati speciali (art. 4.2 e 4.4), all'elaborazione dell'ordine del giorno da presentare agli altri parlamenti (art. 5.1) e alla redazione della bozza delle conclusioni (art. 7.2).

Inoltre, l'art. 3.4 affidava la presidenza delle riunioni della conferenza al presidente della competente commissione del parlamento ospitante, mentre l'art. 3.6 rendeva possibile convocare, nell'ambito della conferenza, riunioni addizionali (quali dibattiti tematici da parte di gruppi ristretti, gruppi di lavoro, sedute collaterali) anche su iniziativa di parlamenti diversi dal parlamento (o dai parlamenti) in quel momento alla presidenza. L'art. 3.7 stabiliva poi che l'approvazione delle conclusioni della conferenza, sebbene non vincolanti per i parlamenti nazionali, avvenisse, come nel regolamento della COSAC, a maggioranza dei tre quarti dei voti espressi nel caso non fosse risultata possibile una loro adozione per consenso, ovvero secondo la regola prevista dal regolamento della conferenza PESC/PESD. Invece, il ricorso alla maggioranza qualificata o al metodo del consenso non era specificato dalle norme relative alla revisione del regolamento (art. 8), posta la mancata previsione di una disciplina relativa all'approvazione di eventuali emendamenti al testo. Riguardo la composizione della conferenza, l'art. 4.1 attribuiva alla presidenza il potere di proporre una taglia ottimale delle delegazioni nazionali per esigenze organizzative.

Tuttavia, l'8 ottobre 2013, il presidente del parlamento europeo Martin Schulz inviava una lettera al presidente del parlamento lituano in cui segnalava che i presidenti dei gruppi politici dell'assemblea di Strasburgo ritenevano la bozza di regolamento, sia per le modalità di elaborazione e di presentazione, che per il contenuto, non in linea con le conclusioni della conferenza dei presidenti di Nicosia. Secondo i parlamentari europei, le assemblee nazionali avrebbero dovuto preliminarmente esprimere le proprie valutazioni e solo in un secondo tempo, sulla base delle risultanze della prima riunione, predisporre un regolamento della conferenza.

A differenza del parlamento europeo, quello inglese – con una lettera di accompagnamento alle proposte di emendamenti presentata dai presidenti delle commissioni per gli affari europei della *House of Commons* e della *House of Lords* – giudicava opportuna l'adozione di un regolamento interno e approvava il disposto dell'art. 1.2 sul ruolo riconosciuto alla conferenza. Oltre a richiedere alcune modifiche delle disposizioni relative alle modalità di designazione della presidenza delle sedute e all'organizzazione degli eventi a margine di queste ultime, il parlamento inglese riteneva necessario che venisse adottata la regola del consenso sia per l'approvazione delle conclusioni della conferenza che per l'adozione di eventuali futuri emendamenti.

Anche il *Sejm*, la camera bassa polacca, proponeva alcuni emendamenti al testo della bozza del regolamento: la cancellazione del citato art. 3.6, una nuova disciplina relativa alla presentazione dell'ordine del giorno (art. 5) e la modifica della composizione della conferenza con l'introduzione della rappresentanza paritaria dei parlamenti della zona euro e di quelli non rientranti in quest'ultima (art. 4.1).

L'assemblea nazionale francese propose invece, tramite due emendamenti presentati dal deputato Caresche, di cambiare il ruolo e le funzioni della conferenza, in modo da trasformarla in «una sede di dibattiti» destinata a contribuire, sulla base di «almeno» due riunioni in un anno, alla responsabilità democratica e alla legittimità delle decisioni prese in materia di *governance* economica e finanziaria in seno all'UE e in particolare all'UEM⁵⁸.

Tale confronto sul regolamento ripropose chiaramente le due visioni della conferenza già emerse durante l'articolato dibattito politico-istituzionale sull'attuazione dell'art. 13 del TSCG.

Secondo quella «*minimalista*», sostenuta principalmente dal parlamento europeo, intenzionato ad ottenere nuovi poteri di controllo nel corso del semestre europeo (come la discussione dell'analisi annuale della crescita), nonché da alcuni parlamentari nazionali, soprattutto olandesi e tedeschi, decisi a tutelare le proprie prerogative costituzionali, la nuova istituzione prevista dal TSCG doveva essere intesa come un «semplice luogo di scambio» e «un *forum* di libera espressione».

Invece, la visione «*massimalista*», difesa com'è noto dalla Francia, mirava più ambiziosamente a rendere la conferenza un luogo di «elaborazione di posizioni comuni», ovvero una vera istanza parlamentare, con un segretariato e un proprio ordine del giorno, capace di svolgere, attraverso l'adozione di testi e risoluzioni, un rilevante ruolo consultivo riguardo le decisioni assunte dai ministri e i capi di Stato europei⁵⁹. In quest'ottica, la conferenza, una volta rafforzata nel ruolo e nelle funzioni, poteva costituire «l'embrione di un processo istituzionalizzato dei parlamenti nazionali» destinato ad essere inquadrato in una più generale riforma dei trattati, finalizzata alla messa in opera di un bicameralismo europeo incentrato da un lato sull'assemblea di Strasburgo e dall'altro su un «senato europeo» composta dalle delegazioni dei parlamenti nazionali⁶⁰.

⁵⁸ Il progetto del regolamento integrato da tutti gli emendamenti presentati nel corso della discussione è disponibile sulla [pagina](#) web della conferenza.

⁵⁹ Così, C. Caresche e il presidente UMP della commissione finanze del senato, Philippe Marini, membri della delegazione francese alla conferenza di Vilnius, in *Députés européens contre députés nationaux à la conférence interparlementaire de Vilnius*, in [ContreLaCour.fr](#), 21/10/2013 e in *Christophe Caresche revient sur la première Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, in [Toute l'Europe](#), 18/10/2013. Per il [deputato socialista](#), in particolare, la discussione sul regolamento interno doveva essere finalizzato ad assicurare alla conferenza una «vera capacità deliberativa».

⁶⁰ In tal senso il senatore Marini, in *Députés européens contre députés nationaux à la conférence interparlementaire de Vilnius*, cit., p. 2. Sul punto, oltre alla proposta avanzata per la prima volta in seno alla conferenza intergovernativa che elaborò il Trattato di Maastricht, si veda il progetto, presentato nel corso dei lavori della Convenzione europea del 2001-2003, di creare un'apposita assemblea (il *Congresso dei popoli di Europa*) rappresentativa dei parlamenti nazionali e destinata, come già suggerito dalla *Dichiarazione di Laeken* del 2001, ad affiancare il consiglio e il parlamento europeo (art. 19). Sul punto, G. G. FLORIDIA - L.G. SCIANNELLA, *Attenzione alle metafore. Tecnica e politica nei progetti costituzionali per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 4,

L'impossibilità di conciliare tali posizioni riguardo le modifiche da apportare al progetto iniziale, spinse così la presidenza lituana a raggiungere un compromesso finale tra le varie delegazioni nazionali sull'adozione di un semplice «contributo della conferenza». In quest'ultimo si auspicava l'avvio di un «*Vilnius process*» finalizzato all'adozione nel 2014, per consenso, di un regolamento interno permanente attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro aperto ai rappresentanti di ciascun parlamento nazionale e del parlamento europeo in grado di «elaborare le modalità pratiche» della conferenza sulla base della bozza di regolamento presentata all'avvio dei lavori, dei diversi emendamenti dei parlamentari nazionali e delle conclusioni della conferenza dei presidenti di Nicosia⁶¹.

Oltre a ciò, nelle conclusioni finali della conferenza si ricordava la necessità di sviluppare «un dialogo politico» regolare con i parlamenti nel quadro del semestre europeo, giudicando la conferenza interparlamentare come la «piattaforma ideale» per sostenere tale iniziativa, nonché l'importanza di trovare «un giusto equilibrio tra il controllo parlamentare esercitato nell'ambito della *governance* economica e finanziaria dai parlamenti nazionali e dall'assemblea di Strasburgo⁶².

La seconda riunione della conferenza si svolse a Bruxelles il 20-22 gennaio 2014 e, come previsto dalle conclusioni di Nicosia, venne per la prima volta copresieduta dal parlamento dello Stato chiamato alla presidenza dell'Unione (la Grecia) e dal parlamento europeo. Nonostante l'accresciuta partecipazione delle delegazioni dei parlamenti nazionali (150 eletti, contro i 100 della conferenza inaugurale a Vilnius, composti per più di un terzo da presidenti di assemblee e di commissioni), le modalità organizzative evidenziarono la volontà del parlamento di Strasburgo di inquadrare strettamente la conferenza nella «settimana parlamentare europea» in modo così da depotenziarne l'impatto sulla dinamica politico-istituzionale europea.

Inoltre, il titolo della conferenza fu ridotto alla sola *governance* economica (a differenza di quello adottato a Vilnius ricomprendente invece anche la dimensione finanziaria) e i suoi dibattiti vennero simbolicamente delimitati ai temi di politica economica, con un distinto inquadramento di quelli relativi all'approfondimento della UEM e all'individuazione delle priorità del semestre europeo, mentre la fondamentale questione dell'adozione del regolamento interno non fu inserita nell'ordine del giorno, né venne costituito il gruppo di lavoro previsto all'avvio del *Vilnius process*.

2002, p. 1547; G.G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa*, Bologna, 2003, p. 152; C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: le scelte definitive*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 5, 2003, p. 1063; N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, pp. 206 ss.; A. DELCAMPES, *Les Parlements nationaux et l'Union européenne: de la reconnaissance à l'engagement*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 544, 20121, pp. 7 ss..

⁶¹ Il contributo della conferenza inaugurale di Vilnius è pubblicato sulla [pagina ufficiale](#) del *Seimas*. Sul *Vilnius process*, A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in MANZELLA e LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 14.

⁶² Il testo delle conclusioni è pubblicato sulla [pagina ufficiale](#) del *Seimas*.

L'insoddisfazione verso le modalità di organizzazione manifestata da molte delegazioni parlamentari, accentuata dal carattere «ripetitivo» dei dibattiti (nonostante la partecipazione ai lavori delle due massime autorità europee, il presidente del consiglio europeo Van Rompuy e il presidente della commissione José Manuel Barroso), spinse così la presidenza greca ad annunciare una propria iniziativa: l'avvio, nel corso della successiva presidenza italiana nel secondo semestre del 2014, di consultazioni rivolte a risolvere i contrasti emersi sulle questioni procedurali, resi più evidenti dalla presentazione di nuovi e ancora più articolati emendamenti al progetto di regolamento presentati dai parlamenti greco, irlandese, rumeno, cipriota e francese⁶³. Tuttavia, a tale passaggio non fu fatto alcun riferimento nella seduta conclusiva dei lavori, né nei comunicati stampa rilasciati dal parlamento europeo al posto del documento finale della conferenza⁶⁴.

Così, al fine di superare lo «stallo» in cui la conferenza era venuta a trovarsi, le delegazioni francesi e tedesche organizzarono, a margine dei lavori, un incontro bilaterale con l'obiettivo di individuare quelle soluzioni condivise in grado di tradursi in un progetto di regolamento interno. A questa prima riunione ne seguì un'altra il 12 maggio 2014 tra la delegazione del *Bundestag* e la commissione per gli affari europei dell'assemblea nazionale francese, destinata a definire ulteriormente le rispettive posizioni e i loro punti di contatto in vista della terza riunione della conferenza interparlamentare in programma a Roma: indipendenza della conferenza da tutte le altre istituzioni europee, visibilità delle sue riunioni assicurata da un adeguato calendario, tempestività nella trasmissione dei progetti di ordine del giorno ai parlamenti nazionali, ampia ed esauriente diffusione da parte della presidenza organizzatrice delle conclusioni dei lavori, riconoscimento del carattere non vincolante di queste ultime⁶⁵.

Tuttavia, la conferenza di Roma del 29-30 settembre 2014, denominata «conferenza interparlamentare di cui all'art. 13 del *Fiscal compact*», sebbene caratterizzata da un'ampia e attiva partecipazione delle delegazioni nazionali (per la prima volta comprensive anche dei rappresentanti di alcune assemblee regionali e dei Paesi candidati ad entrare nell'Unione), si limitò, a fronte del

⁶³ Per il testo degli emendamenti, si rinvia alla [sezione](#) IPEX appositamente dedicata alla conferenza interparlamentare di Bruxelles del 20-22 gennaio 2014.

⁶⁴ In merito, si veda ASSEMBLÉE NATIONALE, [Communication sur la conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne des 20-22 janvier 2014 de Danielle Auroi, Christophe Caresche e Pierre Lequiller](#), 29/01/2014.

⁶⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE, [Compte rendu de la Commission des affaires européennes. Réunion conjointe avec la délégation du Bundestag en charge de la Conférence sur la gouvernance économique et financière de l'UEM \(article 13 du TSCG\)](#), 128, 12/05/2014. Sulle posizioni delle delegazioni tedesca e francese, si veda *Conférence interparlementaire de Rome: les Parlements nationaux se feront-ils entendre?*, in [ContreLaCour.fr](#), 21/09/2014.

perdurante veto opposto dal parlamento europeo, a rinviare alla conferenza dei presidenti dell'aprile 2015 l'eventuale adozione di un nuovo progetto di regolamento⁶⁶.

Sebbene anche la quarta conferenza interparlamentare, tenutasi a Bruxelles il 3-4 febbraio 2015 nel quadro della «settimana parlamentare europea» e sotto la copresidenza del parlamento della Lettonia, non abbia discusso il progetto di regolamento (emblematicamente escluso dall'ordine del giorno dei lavori), il *Vilnius process* è riuscito tuttavia a riavviarsi proprio in vista della conferenza dei presidenti in programma a Roma nell'aprile 2015⁶⁷. Il *draft* del 18 dicembre 2014, anche alla luce dei numerosi emendamenti presentati dall'assemblea di Strasburgo e dai parlamenti lituano, ungherese, tedesco, irlandese, polacco e cipriota, si è caratterizzato infatti per alcune significative modifiche apportate al testo presentato alla conferenza inaugurale di Vilnius⁶⁸.

Nel preambolo al nuovo articolato, infatti, la conferenza ha assunto la nuova denominazione di «conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance*» e all'art 1.1 il suo ruolo di foro privilegiato per lo scambio di informazioni e migliori prassi è stato finalizzato non solo a «rafforzare la cooperazione tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo», ma anche a «contribuire ad assicurare la trasparenza e la legittimità democratiche nell'area della *governance* economica e della politica di bilancio dell'UE, segnatamente nell'UEM, tenendo conto della dimensione sociale, senza pregiudizio per le competenze dei parlamenti dell'UE».

⁶⁶ Le conclusioni della conferenza sono disponibili (in inglese e francese) sul [sito](#) della camera dei deputati. Esprime un giudizio «globalmente positivo» sul bilancio della conferenza Danielle Auroi, presidente della commissione degli affari europei dell'assemblea nazionale francese in ragione di tre elementi: l'ampio e intenso dibattito avviatosi sulla questione del regolamento (segnato dall'intervento e dalla presentazione di nuovi emendamenti da parte di diverse delegazioni nazionali, dal raggiungimento di un accordo sulla denominazione «conferenza sulla *governance* economica e finanziaria» e dalla difesa del principio dell'adozione per consenso delle conclusioni finali dei lavori); l'accordo raggiunto dalle delegazioni tedesca e francese su alcuni rilevanti questioni (possibilità di adire i responsabili politici europei, soppressione della «settimana parlamentare europea» e riconoscimento del carattere non vincolante delle conclusioni finali); l'impegno della presidenza italiana di presentare rapidamente una nuova bozza di regolamento in grado di conciliare i diversi emendamenti presentati (cfr., ASSEMBLÉE NATIONALE, [Communication de la Présidente Danielle Auriol et de M. Christophe Carèsche sur la réunion des 29 et 30 septembre 2014, à Rome, de la conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'UEM \(art. 13 du TSCG\)](#)). Al contrario, sull'incontro di Roma come «un appuntamento mancato», Michèle André, presidente della commissione finanze del senato francese (SÉNAT, *Conférence interparlementaire sur la gouvernancr économique et financière de l'Union européenne, Rome 29 et 30 septembre 2014*. [Compte-rendu](#), 15/10/14.

⁶⁷ In merito, si veda il contributo di V. KREILINGER, *Interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU: Vorwärts im Schneckenempo*, pubblicato sul [sito](#) del Jacques Delors Institut Berlin.

⁶⁸ Le modifiche proposte dagli emendamenti e la bozza del nuovo regolamento sono pubblicate sulla [pagina](#) web dell'IPEX dedicata alla conferenza dei presidenti del 20-21 aprile 2015.

Nel nuovo testo, inoltre, è stato soppresso il riferimento alle riunioni organizzate dal parlamento europeo all'interno della «settimana parlamentare europea» (art. 1.2) e si è riconosciuto alla conferenza il potere di adottare le conclusioni – prive però di un valore vincolante (art. 6.1) – sulle questioni legate al suo intero «campo di azione» e quindi non più limitate, come invece previsto nella precedente versione, alla sola *governance* economica e finanziaria dell'UE e alle politiche di bilancio riconducibili all'applicazione del TSCG (art. 1.3). Così, ai sensi dell'art. 4 del nuovo *draft*, anche il progetto di ordine del giorno che il parlamento chiamato alla presidenza elabora in stretta collaborazione con la *troika* presidenziale (e successivamente presenta agli altri parlamenti) non risulta più circoscritto alle materie originariamente di competenza della conferenza.

Il progetto di regolamento ha stabilito poi all'art. 2.6 la regola del consenso per l'adozione di tutte le decisioni della conferenza (comprese le conclusioni), eliminando, riguardo la composizione di quest'ultima, la possibilità per il parlamento ospitante di suggerire alle delegazioni parlamentari nazionali la riduzione dei partecipanti per ragioni di bilancio od organizzative (art. 3.1). Viene inoltre previsto che la conferenza possa invitare alle proprie riunioni non più soltanto i commissari europei competenti, ma anche il presidente del consiglio europeo, quello dell'Eurogruppo e i membri di altre istituzioni UE affinché espongano le priorità e le strategie dell'UE negli ambiti che sono l'oggetto delle sue deliberazioni.

Infine, all'art. 8.1 è stata introdotta una clausola di salvaguardia in base alla quale la presidenza in carica nella seconda metà del 2017 sarà tenuta, con l'ausilio di un comitato *ad hoc*, ad operare una valutazione dell'attività fino ad allora svolta dalla conferenza, stabilendo la presentazione delle eventuali raccomandazioni alla conferenza dei presidenti del 2018.

Posto ciò, nelle sue conclusioni, la conferenza dei presidenti del 20-21 aprile 2015, prendendo atto della mancata adozione del nuovo regolamento interno dopo le discussioni fino ad allora svolte, ha indicato i principi destinati ad essere recepiti dal regolamento che sarà approvato dalla successiva conferenza interparlamentare, in parte già all'origine delle principali modifiche, appena richiamate, che sono state apportate all'originario progetto di regolamento: nuova denominazione, estensione del ruolo e delle competenze, soppressione della «settimana parlamentare europea» e della “taglia ottimale” per le delegazioni, coordinamento delle riunioni con il ciclo del semestre europeo e convocazione in una data anteriore a quella della presentazione dell'analisi annuale della crescita e dell'adozione dei programmi nazionali di riforma, audizione dei membri delle principali istituzioni europee, elaborazione dell'ordine del giorno, carattere non vincolante delle conclusioni, adozione delle lingue di lavoro⁶⁹.

⁶⁹ Cfr., CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, *Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione Europea, Roma, 20 e 21 aprile 2015*, Conclusioni della Presidenza, ivi, pp. 5 ss..

7. La questione della legittimazione democratica dell'UE tra *governance* economica europea e cooperazione interparlamentare: il deludente avvio della conferenza. A guisa di conclusione.

Come è stato sottolineato in precedenza, il rinnovato quadro della *governance* economica europea ha riproposto il tema della legittimazione democratica dell'UE soprattutto alla luce dell'esigenza, sempre più stringente, di assicurare attraverso il duplice canale di rappresentanza parlamentare su cui essa viene a fondarsi ai sensi dell'art.10 del TUE, il controllo sulle politiche economiche, finanziarie e di bilancio. Secondo l'imperativo contenuto nei "Six-Pack" (art. 5, Reg. UE n.1177 del 2011), il rafforzamento della *governance* economica deve infatti comprendere una partecipazione più stretta e tempestiva dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo⁷⁰. Il profilo assunto dall'integrazione europea, ormai sempre più riconducibile ad un processo «a geometria variabile»⁷¹, rende tuttavia la questione del controllo parlamentare ancora più urgente e difficile da risolvere.

La complessa e articolata architettura europea, improntata ad un'organizzazione del potere esecutivo "a geometria variabile", capace di mutare composizione e regole di votazione per adattarsi al diverso assetto istituzionale europeo di volta in volta rilevante (come nel caso del consiglio europeo sempre più frequentemente affiancato dall'Euro-summit *ex art.* 12 del TSCG), evidenzia l'inadeguatezza del parlamento di Strasburgo a controllare le scelte economiche e di bilancio adottate nell'Eurozona. Queste ultime, infatti, non soltanto spettano, per parti significative, agli Stati membri (sia pure nel quadro di vincoli sempre più stringenti riguardo ai contenuti e alle procedure), ma la stessa assemblea di Strasburgo, in quanto composta da parlamentari eletti in tutti gli Stati dell'Unione, non può adattare la propria organizzazione alle asimmetrie dell'UE appena richiamate, limitando il diritto di voto su determinate questioni solo ai deputati eletti nei Paesi dell'Eurozona o istituendo organi collegiali minori composti solo da essi, a meno di non alterare profondamente le regole basilari della rappresentanza politica o di superare il divieto del mandato imperativo⁷².

Se l'assemblea di Strasburgo non è dunque in grado di esercitare un controllo efficace in un sistema caratterizzato da forti dinamiche di tipo intergovernativo e da asimmetrie sorte tra gli Stati membri per la presenza dell'Eurozona e l'adozione del *fiscal compact*, i parlamenti nazionali,

⁷⁰ In merito, tra i tanti, si vedano P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 12/09/14, pp. 7 ss; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, [ivi](#), 26/09/14; MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione*, cit., pp. 15 ss..

⁷¹ Così, LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE*, cit., p. 7.

⁷² ID., *La Conferenza interparlamentare sulla governance economico e finanziaria*, cit., p. 114 ss.. Sul tema, C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in MANZELLA e LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., pp. 81 ss..

potendo svolgere un'azione incisiva soltanto sul livello decisionale loro omogeneo attraverso lo scrutinio sui rispettivi esecutivi in merito alla posizioni assunta all'interno del consiglio e nell'Euro-summit, finiscono così per patire una forte compressione del loro tradizionale "potere di bilancio". Di fronte a ciò, il ricorso alla cooperazione interparlamentare è apparsa potenzialmente offrire al parlamento europeo e ai parlamenti nazionali maggiori possibilità di adattamento alle nuove dinamiche istituzionali dell'UE e proprio a tale soluzione ha fatto ricorso, sia pure con alcune iniziali ambiguità, poi superate nel corso dei lavori di formulazione del suo testo, l'art. 13 del TSCG.

Del resto, com'è stato sottolineato, l'istituzione di nuove conferenze permanenti (principalmente in quei settori nei quali il ruolo dei parlamenti appare più debole) rappresenta, assieme allo scambio di informazioni e di migliori prassi, nonché alla collaborazione tra parlamento europeo e parlamenti nazionali, una delle direttrici lungo le quali viene a svilupparsi, nel quadro giuridico delineatosi dopo il Trattato di Lisbona, la cooperazione interparlamentare⁷³.

Così, l'attuazione dell'art. 13 ha evidenziato tra i parlamenti nazionali la volontà di individuare l'obiettivo ultimo della cooperazione internazionale nel riequilibrio democratico delle istituzioni dell'UE assicurato dal coordinamento dell'azione dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo. In particolare, la creazione della conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria, intesa come contropartita democratica al TSCG, è apparsa al parlamento francese addirittura funzionale alla futura costituzione di una "terza camera" dell'Unione chiamata a svolgere un'importante funzione consultiva e di controllo all'interno del sistema istituzionale europeo.

Com'è noto, proprio il contrasto tra le camere francesi e le altre assemblee nazionali ha reso complessa l'attuazione dell'art. 13 e ritardato l'insediamento della conferenza. In particolare, il parlamento tedesco ha espresso la propria contrarietà ad ammettere l'esercizio coordinato e congiunto di funzioni di indirizzo e controllo sulle attività delle altre istituzioni dell'UE da parte dei parlamenti nazionali, ma nel contempo ha riconosciuto le potenzialità sottese alla cooperazione interparlamentare, quali il miglioramento della capacità di intervento di ciascuna assemblea a livello europeo, la valorizzazione della dimensione europea delle decisioni adottate a livello nazionale, lo scambio tra i parlamenti delle migliori esperienze, il successivo loro adattamento sulla base di una *cross fertilization*, il rafforzamento dei rapporti tra parlamenti e commissione europea⁷⁴.

⁷³ Per A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale"*, cit., p. 2, nello sviluppo di questi collegamenti più stretti tra parlamento europeo e parlamenti nazionali, l'art. 13 del TSCG è parso prospettare un nuovo metodo di cooperazione «per conferenza» ricalcato su quello «per convenzione» impiegato per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali del 2000 e del Trattato costituzionale del 2004.

⁷⁴ In tal senso, si veda ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., pp. 179 ss. per il quale l'attuale modello di cooperazione assicura non soltanto la progressiva europeizzazione dei

In definitiva, la nuova conferenza *ex art. 13* del TSCG si caratterizza tanto per una composizione nel contempo «necessariamente generalizzata e quantitativamente incerta»⁷⁵ (vista la mancata adozione di soluzioni organizzative, ipotizzate in dottrina, volte a configurarla ristretta ai soli rappresentanti dei parlamenti degli Stati firmatari del TSCG, di quelli dell'Eurozona o comunque «a geometria variabile»⁷⁶), quanto per l'assenza di un regolamento interno, non ancora adottato per le divisioni sorte, dopo l'avvio del *Vilnius process*, tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo.

La mancanza di un quadro chiaro del ruolo e delle modalità di funzionamento rende assai difficile alla conferenza poter assumere decisioni che siano adeguate all'entità della posta in gioco, rappresentata dallo sviluppo della democrazia europea di fronte alle sfide epocali imposte dalla continua evoluzione della *governance* economica e finanziaria e dalle asimmetrie tra le ampie condivisioni di sovranità che essa comporta. La prolungata incapacità dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo di individuare, su tali cruciali questioni, un accordo soddisfacente per entrambi rischia di rendere la conferenza interparlamentare *ex art. 13* del TSCG sempre più «una risposta vecchia ad un problema nuovo»⁷⁷, trasformandola in una mera sede di scambio di informazioni e di migliori pratiche del tutto incapace di svolgere funzioni congiunte di indirizzo e controllo.

parlamenti nazionali, ma soprattutto la costruzione di un compiuto sistema parlamentare europeo che, in coerenza con la costruzione composita dell'Unione, diventa un vero e proprio «parlamentarismo per connessione» (MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, cit, p. 143), ovvero una rete di conferenze e incontri interparlamentari destinata ad accrescere l'influenza reciproca tra parlamento europeo e parlamenti nazionali e ad assicurare un preciso modello di rapporti tra le assemblee (e non il *multilevel parliamentary field* elaborato, quale «contenitore concettuale» o «strumento euristico» volto a inquadrare il complesso delle relazioni interparlamentari nell'UE, da B. CRUM e J. E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1, 2009, pp. 249 ss.).

⁷⁵ LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE*, cit., p. 7.

⁷⁶ Cfr., MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, cit., p. 35.

⁷⁷ KRELINGER, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, cit., p. 3 che al riguardo formula cinque raccomandazioni che non necessitano di una revisione dei trattati in grado di assicurare «un effettivo controllo parlamentare» da parte della conferenza: sviluppare un approccio inclusivo nei confronti di tutti i Paesi membri dell'UE; adattare il funzionamento del parlamento europeo alla nuova realtà della *governance* dell'UEM; rafforzare il controllo parlamentare a livello nazionale; riconoscere la necessità della cooperazione interparlamentare; superare i limiti dell'attuale assetto organizzativo con l'adozione del modello della conferenza PESC/PESD (ivi, pp. 21 ss.).