IL RUOLO E L'EVOLUZIONE DELLA COSAC DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

Astrid Zei

L'espressione "parlamentarismo multilivello" si deve ad Andreas Maurer, che l'ha utilizzata a partire dai primi anni Duemila[1], e l'ha sviluppata più di recente quale modello atto a spiegare la duplice dimensione del parlamentarismo europeo: quella sovranazionale, dove si esercitano i diritti di partecipazione e co-decisione del Parlamento europeo, e quella nazionale, nell'ambito della quale le assemblee degli Stati membri esercitano essenzialmente una funzione di controllo nei confronti dei governi nazionali[2].

Tale nozione, in questa stessa accezione, è stata accolta nell'ambito della dottrina politologica per spiegare il rafforzamento del ruolo delle assemblee nazionali attraverso l'esercizio di una serie di prerogative che ne fanno essenzialmente dei *veto-player* nell'ambito dei processi decisionali europei.

Più in generale, la democratizzazione dell'Unione europea, soprattutto a partire dal Trattato di Amsterdam, viene spiegata come un progetto atto a riallacciare le istituzioni rappresentative al processo di integrazione, riservando al Parlamento europeo, da un lato, e alle assemblee parlamentari nazionali, dall'altro, un novero diverso di attribuzioni, sia pure in diversa misura tutte ascrivibili a quelle che Bagehot descriveva come le funzioni dei Parlamenti.

Nel 2009 il Trattato di Amsterdam sancisce la volontà di incardinare nel diritto primario non solamente la partecipazione delle assemblee nazionali alla formazione del diritto dell'Unione europea attraverso il controllo sulla sussidiarietà, ma anche la cooperazione, orizzontale e verticale, tra le assemblee nazionali e il Parlamento europeo.

Tale scelta di fatto formalizza e correda di garanzie una prassi già consolidata almeno a partire dal 2005. Sebbene taluni continuino a leggere nella possibilità di opporre un cartellino giallo, o arancione solamente l'esercizio di un potere di veto[3], il controllo sulla sussidiarietà attribuito alle assemblee nazionali, assieme al "dialogo politico" tra la Commissione e i Parlamenti nazionali avviato da Delors nel 2006, giustifica l'idea della creazione di una terza camera virtuale[4], sia pure dotata

---

[1] A. Maurer, *Nationale Parlamente in der Europäische Union – Herausforderungen für den Konvent*, in *Integration,* n. 25/1, pp. 20-34; *Idem, Parlamentarische Demomkratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationale Parlamente*, Baden-Baden, Nomos, 2002, passim; Idem, *Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in S. Kadelbach (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie,* Baden-Baden, Nomos, pp. 19-58.

[2] A. Maurer, 2012, p. 49.

[3] J. Von Aschembach, *Räpresentative Demokratie in der Europäischen Union: Parlamentarisierung europäischer Politik durch Teilhabe und Kooperation nationalen Parlamente?,* pp. 207 ss., spec. pp. 234 ss.; ; G. Abels, *Mehrebenenparlamentarismus – ein zukunftfähiges Modell zur Verschränkung parlamentarischer Funktionen im EU-Mehrebenensystem?,* 2015, p.174-175.

[4] I. Cooper, *A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 2012, pp. 441-465.

di funzioni consultive, e non deliberative, e limitatamente al rispetto della sfera in cui può esercitarsi la discrezionalità legislativa degli stati membri – per questo taluni evocano al riguardo una sorta di "*Conseil d'Etat*" virtuale[5].

La cooperazione interparlamentare, che il Trattato di Amsterdam ha incardinato nel diritto primario dell'Unione europea, ricomprende una pluralità di sedi e procedure, formali, informali e quasi-formali, corredate di differenti garanzie. Essa si basa su un sistema di conferenze che riuniscono deputati delle assemblee nazionali e del Parlamento europeo, sulla messa a punto di procedure e tecnologie per lo scambio rapido di informazioni (IPEX) tra i Parlamenti, sullo scambio di pareri tra le assemblee nazionali e la Commissione europea, nonché su rapporti bilaterali e informali, può essere sussunta nell'ambito dello stesso modello: i Parlamenti partecipano ai processi decisionali dell'Unione europea senza la mediazione dei Governi nazionali.

Per il momento la cooperazione inter-parlamentare si afferma soprattutto attraverso sedi e procedure atte allo scambio di informazioni sui progetti normativi europei e, più in generale, sulle politiche dell'Unione europea[6] (con tutti i limiti derivanti dalle maggiori o minori risorse organizzative di cui dispongono le singole delegazioni nazionali, in grado di condizionare i procedimenti decisionali[7]). Di fatto, dunque, oggi il sistema delle Conferenze inter-parlamentari risulta funzionale ad un più efficace esercizio delle funzioni attribuite alle assemblee nazionali.

Oggi, inoltre, a sei anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non vi sono importanti segnali di un suo rafforzamento, né è chiaro se e quando ciò potrà avvenire.

Le iniziative intraprese finora non hanno superato la diffidenza opposta da molte delle delegazioni nazionali e anche dal Parlamento europeo nei confronti di quella che sembra una ulteriore sovrapposizione di compiti e prerogative tra i diversi livelli della rappresentanza istituzionale.

Alcuni studi, basati su interviste condotte con i delegati delle Conferenze inter-parlamentari attestano, anzi, rispetto a dieci anni fa, uno scetticismo più diffuso. Ciò anche perché lo sviluppo della cooperazione interparlamentare viene inteso anche come un'alternativa al rafforzamento delle assemblee nazionali nell'ambito

---

[5] P. Kiiver, *The early-warning system for the principle of subsidiarity: the national parliaments as a Conseil d'Etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, pp. 98-108.

[6] C. Fasone, *Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union*, in S. Kröger e D. Friedrich (ED.), *Tne Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke, Houndmills, Palgrave McMillan, 2011, pp. 41-58.

[7] C. Lord, *The European Union: Parliamentary Wasteland or Parliamentary Field?,* in B. Crum e J.E. Fossum (Ed.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics – The European Union and Beyond*, New York, Springer, 2013, pp. 235-249; G. Abels, *Mehrebenenparlamentarismus – ein zukunftfähiges Modell zur Verschränkung parlamentarischer Funktionen im EU-Mehrebenensystem?,* 2015, pp. 161 184, pp. 175-177.

dell'Unione europea attraverso l'attribuzione di un più incisivo potere di veto sui processi decisionali dei governi nazionali e delle istituzioni europee[8].

Soprattutto, la grande crisi europea da un lato ha dato modo di attestare la marginalità delle assemblee parlamentari nell'ambito dei processi decisionali.

Ciò non toglie che dopo il Trattato di Amsterdam l'architettura istituzionale dell'Unione europea venga riletta muovendo dall'assunto che la sua legittimazione democratica debba (o dovrebbe) promanare (anche, o essenzialmente) dalle assemblee rappresentative nazionali[9], e che la cooperazione inter-parlamentare sia la via da percorrere per superare la crisi istituzionale e superare i "difetti democrazia" dell'Unione europea[10].

Il Trattato di Amsterdam e il Protocollo sui Parlamenti nazionali ad esso allegato del resto hanno creato i presupposti per un'evoluzione in senso incrementale delle prerogative della COSAC e più in generale per il sistema delle conferenze inter-parlamentari, senza però prefigurare i compiti, le attribuzioni e soprattutto il ruolo che essa potrebbe assumere.

Queste diverse forme di raccordo tra le assemblee legislative, al di là dei contenuti concretamente sviluppati, vengono spiegate attribuendo ai Parlamenti una funzione "federativa"[11] nell'ambito dell'Unione europea, che talvolta viene sussunta nel quadro della funzione di rappresentazione[12], oppure descritta come una nuova funzione di "networking", attuata su base bilaterale o mutilaterale nell'ambito dell'Unione europea[13].

La difficoltà di spiegare in che modo tale funzione venga esercitata[14] dipende, da un lato, dalla "irrilevanza" della prassi sviluppata sinora[15] – l'idea è che attraverso questa diplomazia parlamentare si facciano essenzialmente delle "buone

---

[8] K. Auel e A. Benz, *Expanding National Parliamentary Control: Does it further European Democracy?,* in B. Kohler-Koch e B. Rittberger (Ed.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, 2007, pp. 57-74; A. Eppel, *Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarusche Beziehungen in EU-Angelegenheiten*, in G. Abels e A. Eppel (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamente im politischen System der EU*, Baden-Baden, Nomos, 2001, pp. 301-302.

[9] Si tratta di una teoria dogmatica largamente condivisa. Al riguardo, tra i contributi più recenti, si veda ad es. U. Volkmann, *Mehrebenenparlamentarismus: neue Wege zur Europäische Demokratie?,* in 2015, pp. 185 ss., pp. 198 ss.

[10] A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?,* in A. Manzella e N. Lupo (Ed.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale,* Torino, Giappichelli, 2014, p. 15.

[11] T. Raunio 2011, p. 307, sussume i rapporti mutilaterali, ma anche quelli bilaterali tra le assemblee nazionali e il Parlamento europeo nell'ambito di una funzione di "International Networking"; C. Sprungk, *Parliamentarismus im europäischen Mehrebenensystem*, in G. Abels e A. Eppler, *Auf dem Weg zur Mehrebenenparlamentarismus*, 2009, pp. 211-213, tratta al riguardo del ruolo dei Parlamenti nazionali quali "Netzwerker".

[12] Patzelt, 2003, p. 22.

[13] Raunio, 2011, p. 308, il quale ritiene essere questa una particolare modalità di controllo sugli esecutivi.

[14] Su queste incertezze insistono, ad esempio, B.Crum e J.E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for thorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 2009, pp. 249-271.

[15] J. Neyer, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2014, pp. 125-138, p. 131.

conoscenze"[16] – e dall'altro, dalla complessità della trama delle relazioni inter-parlamentari, legata al fatto che il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, sebbene accomunati dalla natura rappresentativa delle assemblee, continuano a svolgere compiti e prerogative differenti, in rapporto a soggetti differenti.

Non solo, permangono anche importanti differenze con riguardo agli strumenti di indirizzo e controllo sull'operato dei governi nazionali. Alcune assemblee possono esercitare un pervasivo potere di indirizzo nei confronti dei Ministri nazionali, altre no. Il Parlamento europeo, inoltre, ha visto invece progressivamente rafforzare il proprio ruolo con l'estensione della procedura di co-decisione a più ampi e nuovi ambiti dell'attività normativa dell'Unione europea, e il rapporto che intercorre tra il PE, la Commissione, e i Consigli dei Ministri dell'Unione europea resta incommensurabile rispetto al corredo assegnato ai Parlamenti nazionali.

Taluni, cogliendo talune evidenze empiriche, ovvero auspicando una maggiore incisività delle assemblee nazionali nella formazione dei processi decisionali – e non solamente nel ruolo di controllori dei governi nazionali e veto player – sembrano intravedere nelle relazioni interparlamentari una parziale sovrapposizione di compiti e prerogative, fino ad interpretare il rapporto che intercorre tra i Parlamenti nazionali e il PE in quanto connotato dalla "concorrenza"; altri utilizzano invece un lessico quasi "industriale", trattando di "sinergie" e "concertazione" nell'esercizio delle rispettive prerogative, che però non ha grande valore euristico.

La Commissione europea ha recentemente stigmatizzato una sorta di "crisi di identità" della Cosac[17], che trova riscontro nella sua inefficienza, in parte legata ad un disordinato incremento dei partecipanti alle riunioni[18] (ma anche alla difficoltà di esaminare una enorme quantità di materiale[19]).

In ogni modo, sebbene la cooperazione interparlamentare nell'ambito della COSAC e delle altre Conferenze istituite a partire dal 2009 sia risultata fino ad oggi pressoché irrilevante sul piano politico, essa assume una straordinaria rilevanza su

---

[16] E. Högl, , in C. Franzius e F. Mayer (Ed.), *Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert. Neue Ordnungen von Recht und Politik*, Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 373.

[1717] Directorate-General for External Policies – Policy Department, *Enhancing Cooperation between the European Parliament and Eu National Parlaments on EU Himan Rights Polic*y, 2014, p. 17.

[18] R. Matarazzo e J. Leone, *Sleeping Beauty Awakens: The Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty*, in *The International Spectator*, 2011, pp. 129 ss.

[19] U. Volkmann, *Mehrebenenparlamentarismus,* cit., p. 201. Al riguardo valgono in parte le stesse perplessità sollevate riguardo al modello della „Multilevel Governance" per la sua necessaria "informalità" e "opacità": v. ad es. Y. Papadopolous, *Accountability and Multi-level Governance: More <accountability, Less Democracy?, in West European Politics*, 2010, pp. 1030 – 1049, p. 1034.

quello dogmatico, in quanto ritenuta cruciale per la legittimazione del processo di integrazione europea[20].

Considerando l'eterogeneità dei compiti e delle prerogative svolte dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo, le geometrie variabili, e anche le incertezze circa le dinamiche e i contenuti iscritti nella cooperazione interparlamentare, molti osservatori hanno accolto con entusiasmo l'idea di un "*multi-level Parliamentary Feld*"[21], uno spazio, cioè, nell'ambito del quale si esercitano e interagiscono diverse forme di rappresentanza[22]. Si tratta di una nozione che ha un indubbiamente un maggiore valore descrittivo, anche se non normativo[23], a meno di non teorizzare (e risolvere) anche la conseguente confusione di responsabilità[24]. L'idea che diverse forme di rappresentanza debbano concorrere assieme, in misura e con modalità diverse, alla legittimazione della politica europea trova altresì riscontro nei teorici della "*compounded representative polity*" quale modello per l'UE[25].

Altri, al contrario, individuano il limite della cooperazione interparlamentare, e in particolare della COSAC e delle altre assemblee settoriali istituite a partire dal 2009, proprio nelle modalità della loro composizione: le delegazioni nazionali sarebbero difatti necessariamente limitate a pochi membri – pena la loro funzionalità – e dunque scarsamente rappresentative delle diversità di opinioni e di interessi che caratterizzano le assemblee parlamentari nelle democrazie rappresentative[26].

Vero è che sul tema della cooperazione inter-parlamentare, da sempre affrontato con un approccio interdisciplinare, si esercitano ricostruzioni dogmatiche sistematicamente smentite dalla prassi e dalle rilevazioni empiriche:

L'idea di una limitatissima partecipazione delle opposizioni nazionali nell'ambito delle delegazioni parlamentari contrasta ad esempio con taluni dati, che dimostrano come lo scambio di informazioni sull'attività normativa europea che avviene in quelle sedi e per il tramite di quelle procedure contribuisca alla mobilitazione dei

---

[20] Fra tutti, A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?,* in A. Manzella e N. Lupo (Ed.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale,* Torino, Giappichelli, 2014, p. 15; J. Neyer, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating national Parliaments in the European Polity*, in *Journal of Legislative Studies*, 2014, pp. 125-138, pp. 134-135.

[21] B. Crum – J.E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field*, in European Political Science Review, 2009, pp. 249 ss.; B. Crum – J.E. Fossum, *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, in B. Crum e J.E. Fossum (Ed.), *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, 2013, pp. 1-16.

[22] Sul valore euristico della nozione di rappresentanza in campo politico cfr. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, spec. pp. 8 ss.

[23] J. Neyer, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2014, pp. 125-138, p. 131.

[24] U. Volkmann, *Mehrebenparlamentarismus*, cit., p. 204.

[25] A. Benz, 2003, 2011.

[26] J. Von Aschembach, *Räpresentative Demokratie in der Europäischen Union: Parlamentarisierung europäischer Politik durch Teilhabe und Kooperation nationalen Parlamente?,* pp. 207 ss., spec. pp. 234 ss.

gruppi parlamentari nazionali all'opposizione nell'esercizio di una funzione di controllo sui governi degli Stati membri[27].

In ogni caso, se la premessa condivisa è che la partecipazione diretta delle assemblee parlamentari nazionali ai processi decisionali europei, vale a dire non mediata dai governi nazionali, debba essere uno degli snodi principali dell'architettura democratica dell'Unione europea, e dar conto anche del pluralismo politico nazionale, ne deriva che la cooperazione interparlamentare dovrebbe assumere forme talmente intense[28] da (ri)evocare la composizione del Parlamento europeo pre-1979, un'assemblea formata, cioè, da delegati delle assemblee nazionali.

In questa prospettiva, tra le proposte formulate con l'obiettivo di rivitalizzare le forme della cooperazione interparlamentare vi è l'attribuzione di più incisivi poteri di controllo nei confronti delle istituzioni europee e la possibilità di proporre degli emendamenti alle proposte normative in discussione, in particolare, nell'ambito delle procedure di revisione dei Trattati, così da farne una sorta di "assemblea costituzionale inter-parlamentare"[29].

Del resto, nel 2002, nell'ambito dei lavori preparatori della Convenzione europea, l'allora primo ministro francese Lionel Jospin così come il Presidente della Convenzione Giscard d'Estaing, avevano proposto l'istituzione di una Conferenza permanente dei Parlamenti, vale a dire di un Congresso formato dai membri del Parlamento europeo assieme ad un certo numero di deputati dei Parlamenti nazionali, che avrebbe potuto esercitare talune importanti prerogative quale l'elezione del Presidente dell'Unione europea e il controllo della legislazione europea sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà[30].

Si sarebbe trattato dunque di un organo preposto a svolgere delle funzioni che sarebbero altrimenti state affidate alla COSAC, per sua natura vocata alla rappresentazione delle istanze delle assemblee legislative nazionali e al loro raccordo orizzontale e con il Parlamento europeo[31].

Il modello della Conferenza si configura come alternativo a quello di un Senato dei Parlamenti nazionali, pure proposto a suo tempo autorevolmente da Sir Leon

---

[27] V. l'analisi di C. Heffler, An ever-closer inter-parliamentary network? National Parliaments priorities in inter-parliamentary cooperation in the EU, Paper for the EUSA Conference, Boston, 5-7 March 2015, incentrata sulle esperienze delle assemble parlamentari della Danimarca, Germania, Francia e Portogallo.

[28] L. Tordoff*, The Conference of European Affairs Committee: A Collective Voice for National Parliaments in the European Union,* in *The Journal of Legislative Studies*, 2000, pp. 1-8.

[29] [29] J. Neyer, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2014, p. 135.

[30] Convenzione europea:*Contributìon présentée par M. Alain Barrau*

[31] Circostanza, questa, sottolineata anche da A. Maurer e W. Wessels (ed.), *Das EuropäischeParlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden, Nomos, 2003, p. 231.

Brittain nel 1995 e poi ripreso da Joschka Fischer nel 2000[32], che di fatto avrebbe significato riproporre la soluzione accolta per il Parlamento europeo fino al 1975.

Alla COSAC, ovvero al sistema delle Conferenze, potrebbe così essere ascritto l'esercizio della funzione federativa ipotizzata dalla dottrina.

32 Al riguardo, v. la ricostruzione di P. Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union,* Berlin, Springer, 2004, p. 223-231.