



ANDREA MANZELLA*

LA “PARLAMENTARIZZAZIONE” COME FILO PROGRESSIVO DELLA COSTITUZIONE EUROPEA**

1.

Grande gratitudine a Fulco Lanchester che ha organizzato questo incontro; a Eugenio Gaudio che l’ha presieduto (rivelandoci della sua prima e unica discesa in piazza); ai colleghi che l’hanno così acutamente animato.

La ragione di questo libro, a cinque anni dal precedente sullo stesso tema, non è stato il semplice trascorrere della legislatura. Stefano Ceccanti l’ha colta benissimo: qui si parla di un parlamento “diverso”. È il parlamento del *Next Generation Act* e del debito comune, del programma SURE, degli acquisti collettivi di vaccini, della tenuta di fronte alla secessione Brexit e, soprattutto, di fronte all’aggressione bellica ad uno Stato confinante.

È il parlamento, dunque, di fatti concreti che hanno segnato una cesura, un prima e un dopo, nella storia della costruzione dell’Unione. Il punto di svolta è stato la capacità di disporre e di guidare politiche dal centro dell’Unione. L’assenso parlamentare, con procedure diverse, è stato l’elemento essenziale di questo accentramento (ed è vero che abbia molto contato la decisione del presidente Sassoli di tenere aperte le aule in tempo di pandemia: non a caso anche alla sua memoria è dedicato il nostro volume).

Ecco: questi fatti – e non solo un certo, scontato, nostro pregiudizio favorevole – ci hanno convinti ad una “narrazione” parlamentare in cui crediamo di vedere le potenzialità che si sono aperte per una integrazione «sempre più stretta».

E in questi fatti vi è stata una forza materiale di rappresentanza degli interessi-bisogni dei cittadini europei. Certo bisogna riflettere sull’ordine costituzionale complessivo in cui è inserito il parlamento europeo. Lo hanno qui fatto – da par loro – Gaetano Azzariti e Raffaele Bifulco: che hanno posto problemi di fondo appunto sulla natura giuridica della

* Presidente del Centro studi sul Parlamento (CESP) – Luiss Guido Carli di Roma.

** Intervento alla Presentazione del volume N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo* (Luiss University Press, 2024), svoltasi il 24 maggio 2024 presso la Sala delle Lauree, Edificio di Scienze Politiche della Sapienza-Università di Roma.

rappresentanza politica di questo parlamento, in buona sostanza sulla sua sostanza democratica. Ma non si possono trascurare quelle fattualità.

Problemi a cui, forse si possono dare solo risposte provvisorie: interpretando quello che è un processo e non una costituzione consolidata. Un dinamismo che coinvolge non solo il parlamento ma tutte le dimensioni dell'integrazione europea.

E queste risposte devono far perno sui dati e sulle possibilità di una «integrazione attraverso il diritto pubblico» (è la tesi del gran libro, giustamente ricordato, di Biagio de Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, che tra l'altro personalmente mi ammonisce a p. 141...). In questa logica la rappresentanza parlamentare europea può risiedere nell'incrocio di rappresentanze nazionali che, una volta incrociate tra loro e nel coacervo di una istituzione sovranazionale, sono qualcosa di più e di diverso da quello che erano prima di questo incrocio: e fanno sistema. Insomma: la «rete di assemblee elettive» (di cui parlò chi, da politico, sentì sempre il bisogno della teorizzazione, Pietro Ingrao) che non ebbe, non ha, il semplice significato di composizione strutturale, ma quello di una comunicazione fluida e costante fra i diversi livelli di rappresentanza.

La campagna elettorale in corso sta aggiungendo qualcosa. I partiti politici (anzi: le «famiglie politiche» che sono una proiezione dei gruppi del parlamento europeo, in un capovolgimento di quel rapporto partiti-gruppi consegnatoci dalla tradizione) avvertono che la posta in gioco – quella delle politiche europee – è ormai inscindibile dagli interessi nazionali. E la maniera più facile, per semplificare nei confronti dell'opinione pubblica la quasi necessaria complessità delle procedure giuridiche accumulate nel labirinto delle negoziazioni, è stata proprio quella di indicare, con la candidatura del *leader*, la posizione «europea» dei partiti. Insomma, credo di vedere in questa mossa controversa un tentativo di chiamare alle armi su temi europei i propri elettori nazionali: un tentativo cioè di colmare le sconessioni tra livelli rappresentativi di cui ha parlato Paola Piciacchia. Sconnessioni che sono effetti di un processo tecnicamente incompiuto ma anche di egoismi istituzionali – nazionali ed europei – che impediscono, anche per miopia burocratica, la creazione di giunture ormai indispensabili nell'interesse di tutti, anche di chi le osteggia.

Queste sconessioni risultano gridanti dall'angolatura elettorale: con le «discrasie» tra chiamate alle urne - europee, nazionali, regionali – di cui ha scritto Nicola Lupo. E soprattutto con il vero e proprio scandalo di referendum nazionali in grado di far crollare – per il *no* di un solo Paese costruzioni faticosamente erette da tutti gli altri governi dell'Unione (anche con la sconfessione del proprio: come è accaduto per il «*progetto di Costituzione europea*» del 2003).

La teoria multilivello «vede» queste sconessioni ma non le supera. La peculiarità dell'articolo 11 della nostra Costituzione, che parla di limitazioni di sovranità, è invece nella prospettiva di un processo di composizione di attribuzioni sovrane – europee e nazionali – in cui non vi è sovrapposizione o contrapposizione: ma appunto, integrazione

Detto con la sottile insoddisfazione che sempre prende chi conclude un lavoro e tenuto conto di incompiutezze e contraddizioni – giuridiche e politiche – mi pare di non sbagliare individuando il filo progressivo della Costituzione europea nella sua parlamentarizzazione.

Insomma, la *Grundnorm* è sempre quella contenuta nel primo comma dell'articolo 10 del TUE: «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa».

2.

Il processo integrazionista mi pare perciò marcato da tre direttrici che vedono nel protagonismo del parlamento europeo il loro punto di raccordo. Raccordo politico, raccordo istituzionale, raccordo di garanzia.

Innanzitutto, il parlamento come punto di unificazione politica. C'è un dato numerico che sembra chiudere la discussione. Nell'attuale parlamento sono istituiti sette gruppi parlamentari: ad essi corrispondono circa duecento e più partiti politici insediati nei 27 Stati dell'Unione. Questa demoltiplicazione avviene attraverso l'invenzione delle “famiglie politiche” a loro volta fattore unitario operante nelle comunità politiche nazionali.

Nella campagna elettorale in corso, questa reciproca influenza tra famiglie politiche e gruppi parlamentari si è potuta riscontrare non solo nella problematica designazione di *Spitzkandidaten* alla presidenza della Commissione. Abbiamo avuto anche, addirittura, un procedimento di espulsione di un partito dal gruppo parlamentare di appartenenza: procedimento avviato dalla maggioranza della corrispondente famiglia politica. Insomma, come in un gioco di specchi, le famiglie politiche “create” come proiezione dei gruppi parlamentari ora danno impulsi – da fuori – alle decisioni dei gruppi a cominciare dalla elezione del presidente della Commissione. Anche questa “cinghia di trasmissione”, che ora ruota all'incontrario, mi pare dimostrare che le famiglie politiche europee siano diventate un attivo canale di rappresentanza cittadina.

Vi è poi, in secondo luogo, il raccordo istituzionale, mai così visibile come nella legislatura che si è conclusa, per effetto della capacità di governo dal centro in connessione con i governi nazionali: configurando quel «nuovo metodo di governo» di cui parla Nicola Lupo, con la sua esperienza “sul campo”. “Leggendo” infatti le procedure richiamate si può vedere come, negli impulsi politici e negli emendamenti legislativi, il ruolo del parlamento non sia stato affatto marginale.

Possiamo vedere, al contrario, che il parlamento, a Lisbona inserito nel «metodo di coordinamento aperto», cioè in procedure di *governance*, è ora inserito in vere e proprie procedure di governo. Mi sembra che questo passaggio dalla *governance* al governo abbia condotto ad una sua certa “appropriazione” nell'opinione pubblica cittadina. La categoria, profilatasi con una certa chiarezza, in questi ultimi anni, di “beni pubblici europei” nasce proprio da queste *policies* di successo. E anche qui si coglie una certa – e nuova – idea di rappresentanza politica.

Nel parlamento europeo credo infine che si possa cogliere il punto di raccordo del sistema delle garanzie dei diritti.

Ritengo che si debba essere consapevoli che, sia pure in forme embrionali e talora contraddittorie, fin dal 1957, l'entità che ora chiamiamo Unione europea, nasce come

ordinamento costituzionale. Le limitazioni di sovranità introdotte con i Trattati – da noi legittimate dallo strategico articolo 11 – con la dimensione “europea” del diritto di circolazione e del diritto di stabilimento lavorativo e, soprattutto, con la istituzione di una Corte di giustizia sovranazionale, creano un ambiente costituzionale di cui è elemento inseparabile l’assemblea parlamentare.

Quando la Carta di Nizza, riconosce il diritto al parlamento (articolo 39) come diritto fondamentale della cittadinanza europea; quando nell’articolo 2 TUE si scrive il manifesto dello *status* giuridico-costituzionale dell’Unione; quando all’articolo 7 TUE si vincolano e si condizionano i membri alla forma di «Stato di diritto»; quando il parlamento europeo rafforza questo *principio di condizionalità* addirittura sino alla denuncia della Commissione alla Corte per la sua presunta parziale disapplicazione: ecco, quando tutto questo accade, può scorgersi nel parlamento il punto simbolicamente più alto di garanzia contro la regressione democratica.

E si spiega anche come il parlamento europeo sia diventato una agenzia reputazionale anche rispetto agli Stati fuori dall’Unione. Mi considero più che un garantista, un innocentista, rispetto alle oscure accuse di corruzione formulate nel cosiddetto Qatargate. Tuttavia, colpisce che i non provati casi di corruzione avrebbero riguardato non i tanti procedimenti parlamentari in cui sono in gioco enormi interessi economici, ma appunto la reputazione nella tutela dei diritti di alcuni Stati. Una reputazione di cui il parlamento europeo è appunto ritenuto il giudice più autorevole.

Insomma: abbiamo scritto questo libro. Ma, come da tempo si è saggiamente ammonito, «di tutte le cose su cui si è scritto molto, c’è ancora moltissimo da scrivere».