

Un ritorno di attenzione degli studi italiani sul Parlamento europeo?

Nicola LUPO*

Recensione: *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo. 1979-2019*, a cura di Giacomo Di Federico, Torino (Giappichelli), 2021, pp. 240

1. Curioso destino quello degli studi sul Parlamento europeo, in Italia. Nei suoi primi decenni di vita questa istituzione è stata oggetto di grande attenzione, nella penisola: basti pensare ai primissimi lavori monografici, di taglio prevalentemente giuridico, usciti negli anni '60 e '70¹. Fino a suscitare riflessioni ulteriori e specifiche in coincidenza con la sua prima elezione diretta, che com'è noto ha avuto luogo nel 1979².

Specie a partire dagli anni '90, la dottrina italiana è sembrata abbandonare il tema e, al di là delle occasioni necessitate (capitoli all'interno dei manuali di Diritto dell'Unione europea o di Politica europea, commentari, voci di enciclopedia e simili) e di talune analisi svolte in chiave storico-sociologica³, sostanzialmente trascura questa istituzione, proprio nel momento in cui il Parlamento europeo intraprende, dall'Atto unico in poi, un processo di trasformazione assai significativo, che è stato giustamente definito in termini di "empowerment"⁴ e che, nelle sue diverse fasi, è stato oggetto di analisi assai significative da parte di studiosi non italiani⁵.

* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee Elettive, Università Luiss, Roma.

¹ Cfr., in particolare, E. Vinci, *Il parlamento europeo*, Milano, Giuffrè, 1968, e C. Romanelli Grimaldi, *Il parlamento europeo*, Padova, 1977.

² Tra le altre, cfr. G. Zagrebelsky, N. Ronzitti, A. Tizzano, A. Giardino, E. Vinci, *Parlamento europeo forze politiche e diritti dei cittadini*, Milano, 1979. L'ultimo lavoro monografico, di taglio politologico, in lingua italiana è L. Bardi, *Il Parlamento della Comunità europea. Legittimità e riforma*, Bologna, 1989. Cfr., in chiave divulgativa, L. Bardi, P. Ignazi, *Il parlamento europeo*, Bologna, I ed., 1999; II ed., 2004.

³ Si vedano le ricerche condotte da D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale (1979-2004)*, Bologna, 2004.

⁴ Cfr. A. Héritier, K.L. Meissner, C. Moury, M.G. Schoeller, *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, London, 2019, e, in lingua italiana, A. De Feo, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. Ibrido, N. Lupo (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 241 ss.

⁵ Tra i tanti, per limitarsi solo alle monografie: cfr. R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, London, 1998; O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, 2001; A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge, 2001; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, Oxford, 2005; N. Clinclamps, *Parlement Européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, 2006. Testi di riferimento sono quelli di R. Corbett, F. Jacobs, D. Neville, *The European Parliament*⁹, London, 2016; O. Costa, F. Saint-Martin, *Le Parlement européen*², Paris, 2011; e, in chiave politologica, A. Ripoll Servent, *The European Parliament*, London, 2018. Taglio storico-memorialistico ha il lavoro di S. Clark, J. Priestley, *Europe's Parliament. People, Places, Politics*, London, Harper, 2012, oltre alla ricerca a più voci di A. De Feo, M. Shackleton (eds.), *Shaping Parliamentary Democracy. Collected Memories from the European Parliament*, London, 2019. Per la storia dell'istituzione cfr. *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History. 1958-2008*, directed by Y. Meny, Luxembourg, European Communities, 2009, e D. Dinan, *Historiography of the European Parliament. Changing perceptions of the institution from the 1950s to today*, Brussels, European Parliament History Series, novembre 2018. Sulle sue origini, risalenti com'è noto all'Assemblea parlamentare della CECA, cfr. S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, 2016.

Non può sorprendere, perciò, che in Italia per almeno un paio di decenni sia risultata dominante, non solo nel dibattito politico e giornalistico, ma pure nelle analisi accademiche, una lettura del Parlamento europeo decisamente superata: quella di un'assemblea priva di poteri 'veri' e comunque decisamente meno rilevante dei Parlamenti nazionali.

Una lettura errata, ma incoraggiata, per un verso, dall'assenza del potere di iniziativa legislativa in capo al Parlamento, che com'è noto fu riservato alla Commissione, sulla base di un'intuizione originaria dei trattati, i quali, nel delineare il "metodo comunitario", vollero evitare che la formulazione dei testi fosse affidata agli Stati membri più potenti e, inevitabilmente, più interessati alla regolazione di questo o quel mercato, demandandola all'istituzione incaricata di perseguire l'interesse generale.

Una lettura, per altro verso, perfettamente coerente con uno slogan che ha a lungo dominato, in Italia ma anche altrove, i dibattiti sulla democrazia europea, quello del "deficit democratico": uno slogan che, appunto, poteva avere un qualche fondamento allorquando la formula fu coniata, a ridosso delle elezioni del 1979, e alla cui diffusione ha contribuito lo stesso Parlamento europeo, al fine di alimentare il proprio processo di *empowerment*. Ma, appunto, uno slogan che appare oggi per più aspetti inaccurato, se non falsante, tant'è che non è certamente bastato aumentare i poteri del Parlamento europeo per risolvere i problemi della democrazia in Europa.

Del resto, soltanto in una visione incentrata esclusivamente sull'ordinamento dell'Unione, che ignori perciò completamente le (spesso vivaci) dinamiche democratiche in essere in ciascuno dei suoi Stati membri, si può rilevare una vera e propria 'carenza' di democrazia nel continente europeo: un continente in cui, com'è noto, si collocano una percentuale assai elevata dei sistemi democratici attualmente identificabili su scala globale⁶. Senza contare che, come da tempo hanno avvertito le analisi più accurate, in esito al processo di *empowerment* prima ricordato, il Parlamento europeo si presenta, per molteplici aspetti, come un Parlamento più influente di numerosi Parlamenti nazionali⁷.

Ciò non vuol dire, peraltro, che non sussistano problemi nella democrazia europea. Anzi, il processo di integrazione europea e il tentativo di democratizzare le sue istituzioni sollevano una serie di nodi di notevole rilievo sia quanto alle dinamiche tra le istituzioni europee – al solito, soprattutto tra le istituzioni intergovernative e quelle sovranazionali, ma non solo – sia quanto al funzionamento delle democrazie nazionali: un'Unione le cui decisioni co-determinano in misura significativa l'indirizzo politico dei suoi Stati membri comporta inevitabilmente un'alterazione dei ritmi classici dei cicli politico-elettorali esistenti a livello nazionale, richiedendo nuove forme di connessione e di articolazione del circuito rappresentativo al fine di non vanificare ogni forma di responsabilità politica.

2. In questi ultimissimi anni, gli studi italiani sul Parlamento europeo sembrano registrare una qualche maggiore vivacità. Probabilmente ha pesato la coincidenza con le elezioni europee del 2019, nelle quali si è finalmente invertito il trend alla diminuzione dell'affluenza alle urne (essendosi passati dal 42,61% al 50,66% degli aventi diritto) – peraltro non in Italia, dove l'affluenza è scesa, rispetto alle elezioni del 2014 (dal 57,22% al 54,50% degli aventi diritto) – e in cui, anche per effetto della Brexit e dell'attivismo delle forze politiche euroscettiche, si è spesso dibattuto su quale dovesse essere la direzione di fondo del processo di integrazione europea.

⁶ Ad esempio, secondo il Rapporto 2019 di IDEA, sono ubicati nel continente europeo 37 dei 97 Stati democratici riconosciuti a livello globale (<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019?lang=en>).

⁷ L'osservazione è, ad esempio, nel fortunato manuale politologico di N. Nugent, *Government and Politics in the European Union*⁷, London, 2017, p. 225. La traduzione italiana (a cura di S. Gozi) è purtroppo ferma al 2008 (al 2011 per la parte istituzionale).

In questi anni, oltre ad un libretto al quale si è contribuito, assieme ad Andrea Manzella⁸, si possono richiamare l'analisi monografica di Eugenio Salvati, condotta in chiave politologica⁹, e quella collettanea, che qui si recensisce, curata da Giacomo Di Federico.

Quest'ultima appare per più versi significativa: si tratta di un'analisi di taglio giuridico-istituzionale, coordinata da uno studioso di Diritto dell'Unione europea, ma che ospita altresì contributi di costituzionalisti e comparatisti, oltre che di protagonisti delle istituzioni europee. Una prova, ci si augura, di un maturo ritorno di attenzione nei confronti del Parlamento europeo degli studiosi italiani di diritto europeo, confermato anche dagli atti del primo convegno interinale organizzato dall' AISDUE - Associazione italiana studiosi di diritto dell'Unione europea su "Ruolo e poteri del Parlamento europeo nella prospettiva giuridica. Rappresentatività e principio di democrazia" (Firenze, 10 maggio 2019)¹⁰.

I nodi aperti non sono pochi e la presenza di analisi giuridiche rispetto a molti istituti del Parlamento europeo può sicuramente aiutare a scioglierli, ponendo le premesse perché si compiano importanti passi avanti alla democrazia parlamentare in Europa: e perché li si compiano in modo coerente (anche) con la percezione italiana della democrazia europea.

La presenza di tanti nodi non deve del resto sorprendere: è noto che l'ordinamento europeo è stato costruito sulla base di un approccio volto a ridurre al minimo l'impatto sulle Costituzioni e sui sistemi politici degli Stati membri. Ora che questo impatto è emerso chiaramente, è indispensabile che esso evolva, in modo trasparente, nella direzione di un sistema democraticamente sostenibile, senza quei limiti e quegli infingimenti che ancora, a tratti, lo caratterizzano, anche in dipendenza dei suoi caratteri originari. Con la consapevolezza di rappresentare, per più versi, un modello di democrazia (anche) sovranazionale, cui il resto del mondo guarda con attenzione, specie in una fase in cui i 'nemici' della democrazia si moltiplicano e i delicati equilibri della democrazia rappresentativa appaiono per più profili a rischio.

3. Dei nodi in questione il volume che si recensisce ne individua e ne analizza parecchi, con contributi originali e, nella seconda parte, esplicitamente dedicati ai rapporti del Parlamento con gli Stati membri. Lo fa perlopiù con una prospettiva prettamente italiana, ma non solo, in quanto non mancano analisi più generali o compiute in chiave diversa, come dimostra la specifica attenzione dedicata agli effetti della Brexit sullo stesso Parlamento europeo e sulla sua più recente elezione.

Giusto per fare qualche esempio, utile a richiamarne alcuni tra i più attuali, si può anzitutto ricordare il contributo di taglio storico, di Michele Marchi e Lucrezia Ranieri, dedicato alle origini dell'elezione diretta del Parlamento europeo, dal 1948 al 1979. In questo, si ricorda, tra le altre, la questione del nome, che da Assemblea parlamentare passò a Parlamento europeo prima in via di fatto, per effetto di una delibera della stessa istituzione, e poi in conseguenza di una revisione dei trattati con l'Atto Unico europeo del 1986. E si sottolinea come essa fosse consapevolmente collegata, sin dalle origini, a quella della definizione della forma di governo dell'Unione: tant'è che Giscard d'Estaing e il suo staff erano ostili ad adottare la denominazione di Parlamento europeo onde evitare di "chiudere la porta alla possibilità di un futuro regime europeo fondato sulla 'separazione dei poteri'" (p. 39). Si può osservare come l'adozione del nome Parlamento europeo

⁸ A. Manzella, N. Lupo, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019.

⁹ E. Salvati, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione Europea*, Milano, 2019.

¹⁰ I relativi Atti sono nel primo volume degli *Annali AISDUE*, Bari, 2020, p. 183 ss. (https://www.aisdue.eu/web/wp-content/uploads/2020/07/01_txt_AISDUE-copiabile.pdf).

non abbia invero risolto del tutto la questione, essendovi ancora autori che assimilano l'Unione a forme di governo "a separazione dei poteri", anziché di tipo parlamentare¹¹.

Del ricco saggio successivo, quello di Matteo Bonelli sul ruolo del Parlamento europeo nella salvaguardia dei valori fondanti dell'Unione, con specifico riferimento ai casi ungherese e polacco, si può segnalare il rilievo delle procedure previste dall'art. 7 TUE – su cui si è registrato un ampio confronto in dottrina – e dalle diverse maggioranze di volta in volta richieste (nel Consiglio europeo, nel Consiglio e, ovviamente, in seno al Parlamento europeo): maggioranze che evidentemente riflettono i molteplici *cleavages* che come si sa coesistono in seno alla democrazia europea. In particolare, la riluttanza del Partito popolare europeo a condannare il governo ungherese di Orban, vista la lunga appartenenza di Fidesz a tale famiglia politica, ha a lungo scoraggiato la formulazione di un'iniziativa in tal senso, spingendo invece verso l'approvazione (a maggioranza semplice) di numerose risoluzioni. Peraltro, come nota Bonelli (p. 59), l'iniziativa del Parlamento europeo sul caso ungherese, una volta approvata a "maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono" (ai sensi dell'art. 354,4 TFUE), è stata impugnata davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea dal governo ungherese, facendosi leva proprio sul criterio con cui calcolare tale maggioranza. Impugnativa che ha dato origine – successivamente alla chiusura del volume – ad una importante sentenza su una classica questione di diritto parlamentare (non sconosciuta alla Corte costituzionale italiana che la eluse con la sentenza n. 78 del 1984, evitando di optare per uno o l'altro criterio), quale è il computo degli astenuti. In tale pronuncia la Corte – adottando in sostanza una lettura analoga a quella tradizionalmente seguita dalla Camera dei deputati italiana, cui a partire da questa legislatura si è uniformato anche il Senato – ha respinto il ricorso, affermando che: "la nozione di 'voti espressi' comprende, nel suo significato abituale, solo la manifestazione di un voto positivo o negativo in merito a una determinata proposta", e che pertanto l'astensione, da intendersi "come il rifiuto di prendere posizione in merito a una determinata proposta", "non può essere equiparata a un 'voto espresso'"¹².

Di notevole interesse è anche il capitolo scritto dal curatore del volume, che si concentra sul ruolo svolto dal Parlamento europeo, nel corso della VIII legislatura (2014-2019), nella costruzione del mercato unico digitale. In questo ambito, l'autore concretizza ed esemplifica molte delle classiche discussioni a proposito del potere di iniziativa legislativa e della funzione legislativa in genere in seno all'Unione europea. Una specifica attenzione, ad esempio, è prestata (p. 80 ss.) al c.d. diritto di pre-iniziativa attribuito al Parlamento europeo dall'art. 225 TFUE e precisato nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016: risulta che tale diritto è stato esercitato 11 volte nella legislatura, delle quali una appunto in materia di mercato digitale. Quella risoluzione, sulle norme di diritto civile in materia di robotica, non ha avuto seguito, ma è stata per molti punti ripresa, nella nuova legislatura, in un'ulteriore pre-iniziativa legislativa¹³.

Molto utile è anche il capitolo di Cristina Fasone, la quale si addentra nei meandri delle procedure di bilancio, notando che nella determinazione delle spese il Parlamento europeo è co-protagonista almeno a partire dal 1970, mentre continua ad avere pochissima voce in capitolo

¹¹ Nella prima chiave, tra gli altri, cfr. A. Kreppel, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3/2009, p. 383 ss., e S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015. Nella seconda, cfr. A. Manzella, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, p. 923 ss., spec. p. 949; P. Magonette, *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, in P. Delwit, J.M. De Waele, P. Magonette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, 1999, p. 25 ss., e S. Hix, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Cambridge, 2008.

¹² Così la sentenza della Corte (Grande Sezione) 3 giugno 2021 (causa C-650/18) (punto 84). Su di essa cfr. X. Groussot, A. Zemskova, *Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, in *EU Law Live*, 7 June 2020, e G. Gioia, *Se la forma è sostanza: la Corte di Giustizia definisce il regime giurisdizionale degli atti adottati ex art. 7 TUE (causa C-650/18)*, in www.diritticomparati.it, 22 luglio 2021.

¹³ Cfr., rispettivamente, le risoluzioni del 16 febbraio 2017 e del 20 ottobre 2020.

quanto alla definizione delle entrate. In questo senso, il contributo consente di cogliere, nella sua parte finale, le premesse della risposta europea alla pandemia del Covid-19, e in particolare del “Next Generation EU”: rilevandosi come (p. 115 ss.), nonostante il proficuo collegamento di queste misure con il “Quadro finanziario pluriennale 2021-2027” (che non si era definito prima delle elezioni del 2019), il ruolo del Parlamento europeo resti limitato. Peraltro, a normativa ora assestata, si può osservare che le procedure previste per il “Next Generation EU” sono analoghe a quelle già da tempo in essere per il semestre europeo, e consentono sia al Parlamento europeo (anche grazie al ruolo di indirizzo e di controllo esercitabile nei confronti della Commissione), sia ai Parlamenti nazionali di essere coinvolti nella definizione delle misure in questione.

Il successivo capitolo, a firma di Emilio De Capitani, è dedicato al tema della trasparenza nell’Unione europea, prima e dopo l’elezione diretta del Parlamento europeo. Il capitolo contiene un piccolo scoop, nel momento in cui consente all’autore, a lungo funzionario del Parlamento europeo, di esprimersi a proposito di un’importante e discussa sentenza del Tribunale dell’Unione europea, che ha accolto un ricorso da lui stesso presentato nei confronti del Parlamento europeo, volto ad avere accesso alla “quarta colonna” dei documenti che vengono elaborati nel corso dei triloghi¹⁴. In proposito, l’autore-protagonista rileva (p. 132 ss.) come, due anni dopo la pronuncia, “Parlamento, Consiglio e Commissione non hanno modificato il proprio comportamento (anche se in diverse occasioni, ma non sempre, hanno dato accesso agli studi di impatto o ai documenti dei triloghi)” e, anzi, il Consiglio ha rivisto il regime di pubblicità dei propri documenti, inclusi quelli preparatori con previsioni che vengono ritenute in “palese violazione del principio di trasparenza e del principio di cooperazione leale tra istituzioni”. E’ lo stesso autore a registrare, peraltro, come una completa trasparenza dei lavori legislativi rischierebbe di “rendere la vita impossibile” ai rappresentanti dei Governi riuniti nel Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti), i quali già oggi trovano enormi difficoltà a raggiungere il consenso tra 27 paesi. È, del resto – sia consentito aggiungere –, una delle tante conseguenze di internet, che innalza il livello di pubblicità delle procedure decisionali, rendendo più difficile i negoziati e i compromessi che invece sono necessari a un proficuo svolgimento dell’attività legislativa¹⁵.

Dell’ampio e analitico saggio di Giovanni Tarli Barbieri sul sistema elettorale per i membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, si può segnalare l’analisi dell’annosa questione delle soglie di sbarramento: consentite (fino ad un massimo del 5%) dalla normativa europea del 2002 (e imposte, per gli Stati membri maggiori, da quella del 2018, che sarà in vigore a partire dalle elezioni del 2024) e introdotte da diversi legislatori nazionali, la loro legittimità costituzionale è stata valutata in modo variegato dalle Corti costituzionali dei diversi Stati membri. Mentre il Bundesverfassungsgericht tedesco ha dichiarato illegittima prima una soglia pari al 5% e poi una pari al 3%, opposta è stata la valutazione della Corte costituzionale italiana. Con la sentenza n. 239 del 2018, infatti, la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della norma, introdotta dalla legge n. del 2019, con cui si è prevista una clausola di sbarramento nazionale pari al 4% dei voti, sulla base di argomenti volti a sottolineare il ruolo del Parlamento europeo, che invece tende tradizionalmente ad essere sottostimato dal Tribunale costituzionale federale tedesco. Il contributo di Tarli Barbieri evidenzia (p. 152) come la Corte costituzionale, nella suddetta sentenza, applichi la nozione di “forma di governo” all’Unione europea, rilevandone la trasformazione in senso parlamentare: una lettura che ad avviso dell’autore non è scorretta, ma che va riferita ad un sistema per più versi peculiare, come è

¹⁴ Si tratta della sentenza 22 marzo 2018, causa T540-15, *De Capitani c. Parlamento*, su cui cfr. G. Coinu, *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 1; S. Ninatti, A. Tanca, *La natura dei triloghi all’esame del giudice dell’Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, p. 512 ss., e G. Rügge, *Trilogues and access to documents: De Capitani v. Parliament*, in *Common Market Law Review*, 1/2019, p. 237 ss.

¹⁵ Si veda, volendo, C. Fasone, N. Lupo, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3/2015, p. 342 ss.

testimoniato dalla frammentazione dell'Esecutivo e dalla persistenza di dinamiche intergovernative, emerse anche nei mesi successivi alle elezioni del 2019.

Le conseguenze della Brexit sul Parlamento europeo sono oggetto di esame nel capitolo di Pietro Manzini. In esso si critica la soluzione seguita dal Consiglio europeo, nel senso di aver sostanzialmente imposto al Regno Unito di partecipare, in attesa della definizione del negoziato sul recesso, alle elezioni del 2019, sostenendo che (p. 171) la partecipazione degli elettori di tale Stato, che ha deciso di abbandonare l'Unione non pare pienamente rispettosa del principio di democrazia e dà luogo a pericolosi cortocircuiti istituzionali. Viene anche affrontata la questione della riassegnazione dei seggi liberatisi per effetto della Brexit, che com'è noto ha trovato soluzione assai parziale nel 2018 (con la re-distribuzione di 27 dei 74 seggi resisi disponibili), ma che resta sul tappeto in questa legislatura¹⁶, dovendosi auspicabilmente procedere alla loro assegnazione ad un collegio unico europeo, seppure con meccanismi idonei ad impedire che essi possano essere monopolizzati dagli Stati membri più popolosi.

Il lavoro di Lorenzo Cecchetti si sofferma sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione, rilevandosi un trend nel senso dell'espansione dei loro poteri, parallelo a quello, già richiamato, che ha interessato il Parlamento europeo. Invero, il punto sembrerebbe meritare qualche riflessione ulteriore: sia retrospettivamente, in quanto, specie nei tre decenni successivi all'elezione diretta, il Parlamento europeo ha cercato di autonomizzarsi rispetto ai Parlamenti nazionali e ha in più occasioni ostacolato lo sviluppo delle sedi della cooperazione interparlamentare, specie di quelle, come la COSAC, in cui non è in condizione di giocare un ruolo dominante; sia in prospettiva, in quanto è vero che ora i trattati riconoscono direttamente una serie di poteri "europei" ai Parlamenti nazionali, ma non sempre essi si sono rivelati di grande peso. A quest'ultimo proposito, vengono riportati e discussi i dati sui procedimenti dell'*Early Warning Mechanism* e del dialogo politico, sottolineandosi giustamente l'ineludibile dimensione politica del principio di sussidiarietà (p. 206) e richiamandosi i tentativi di riforma fin qui ipotizzati (anche da un'apposita task force per la sussidiarietà e la proporzionalità), ma finora senza successo.

La prospettiva del Parlamento italiano è quella infine seguita da Tommaso Francesco Giupponi, il quale, nel suo capitolo, dà conto delle procedure, per più versi dissimili, che la Camera e il Senato hanno previsto, in pareri della Giunta per il regolamento o in norme regolamentari, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Una specifica attenzione è altresì dedicata alle forme di cooperazione interparlamentare, in cui Camera e Senato hanno spesso agito in forma non molto coordinata, delle quali si formula un giudizio in chiaroscuro (p. 232), in quanto non solo non hanno costruito un canale autonomo e alternativo, ma neppure sono riusciti a funzionare come sedi di reciproco scambio informativo tra i diversi parlamenti. Anche in questo caso, il nodo sembra restare aperto, posto che la cooperazione interparlamentare si presta per sua natura a svolgere funzioni molteplici e sta assumendo forme innovative anche per effetto della forte accelerazione della digitalizzazione dei lavori parlamentari che è derivata dalla pandemia.

4. In conclusione, si tratta di un volume che, ancorché dichiaratamente non esaustivo e riferito soprattutto alle vicende verificatesi nella scorsa legislatura, sembra segnare non solo un ritorno di attenzione degli studiosi italiani nei confronti del Parlamento europeo, ma anche indicare un metodo assai proficuo per svolgerli, grazie al coinvolgimento di autori appartenenti a diversi ambiti disciplinari e anche di un protagonista delle vicende istituzionali.

L'agenda di ricerca che si presenta a chi intenda analizzare il Parlamento europeo è senz'altro densa. Alle molte tematiche affrontate nel volume, e che – come si è cercato di mostrare – sono state oggetto di sviluppi recenti o recentissimi, vanno aggiunte senz'altro una serie di ulteriori

¹⁶ Cfr. J. Wouters, *The long and winding road towards a European electoral law*, in S. Kritzinger, C. Plescia, K. Raube, J. Wilhelm, J. Wouters (eds.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, London, 2020, p. 9 ss.

nodi che l'avvio della nuova legislatura ha portato all'attenzione degli studiosi: a partire, ovviamente, dalla fallita ripetizione della convenzione sui c.d. *Spitzenkandidaten*, che, seppure probabilmente a causa di una serie di situazioni contingenti, ha palesato tutti i limiti e le ambiguità di un'operazione condotta a dare origine ad "una sorta di" elezione diretta del Presidente della Commissione¹⁷; passando per il "caso Junqueras", il quale ha evidenziato non pochi nodi non sciolti nell'intarsio tra discipline nazionali e discipline europee, sia in tema di immunità parlamentari, sia in tema di verifica dei poteri¹⁸; per concludere con le questioni legate al funzionamento prevalentemente "a distanza", che il Parlamento europeo è riuscito efficacemente ad assicurare anche durante la fase più critica della pandemia del Covid-19 (il che gli ha consentito di giocare un ruolo di stimolo non indifferente affinché l'Unione intraprendesse un'azione adeguata volta a combatterla e a incentivare la ripresa)¹⁹.

In definitiva, nel caso del Parlamento europeo sembra che il percorso di *empowerment* vada completato per più aspetti, solo alcuni dei quali possono realizzarsi "a trattati invariati"²⁰. Va infatti ricordato che alcuni aspetti, considerati politicamente delicati, sono rimasti immutati sin dalle origini dell'integrazione europea, o sono stati rivisti solo in forma parziale o marginale. Forse alla luce di un'implicita assunzione nel senso che l'elezione diretta avrebbe comportato quasi automaticamente l'assimilazione del Parlamento europeo a un Parlamento nazionale. Si pensi in particolare al sistema elettorale, che i trattati delineavano sin dall'inizio come preferibilmente unico, ma che non si è riusciti mai ad adottare, e che è perciò rimasto tuttora nelle mani di ciascuno Stato membro. O alle immunità parlamentari, che ancora oggi sono regolate dal Protocollo n. 7 allegato ai trattati vigenti con disposizioni che riproducono sostanzialmente alla lettera il testo del Protocollo n. 1 allegato al trattato CECA. Previsioni, dunque, scritte quando l'Assemblea era composta unicamente dai rappresentanti dei Parlamenti dei sei Stati fondatori e ispirate al criterio di garantire a costoro le prerogative in genere già attribuite nei loro Parlamenti di estrazione.

Nell'un caso come nell'altro si tratta di discipline assai delicate, poste al confine tra politica e diritto, che richiedono un profondo ripensamento, al fine di adeguarle a una dinamica democratica complessa e articolata, della quale le elezioni europee e i parlamentari europei sono elementi per più versi decisivi, ancorché non esclusivi (visto il ruolo cruciale che tuttora spetta alle elezioni che si svolgono all'interno di ciascuno Stato membro e alle loro dinamiche interne).

¹⁷ Cfr., per tutti, L. Besselink, *Introduction: A Directly Elected European Parliament*, in T. Marguery, S. Platon, H. van Eijken (eds.), *Les élections européennes 40 ans après. Bilan, enjeux et perspectives. The European Elections, 40 years after. Assessment, Issues and Prospects*, Bruxelles, 2020, p. 9 ss., e K. Raube, *From dawn to doom: the institutionalization of the Spitzenkandidaten process during European elections and its final negation*, in S. Kritzinger et al. (eds.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, cit., p. 19 ss.

¹⁸ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, C. Fasone, N. Lupo, *The Court of Justice on the Junqueras saga. Interpreting the European parliamentary immunities in light of the democratic principle*, in *Common Market Law Review*, 57-5/2020, p. 1527 ss.

¹⁹ Cfr. soprattutto la risoluzione del 17 aprile 2020, sull'azione coordinata dell'Unione per lottare contro la pandemia, e la risoluzione del 23 luglio 2020, in immediato riscontro allo "storico" accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo del 21 luglio sul Recovery Fund-Next Generation EU.

²⁰ In questa chiave, cfr. ora il documento emerso dai c.d. gruppi di riflessione su "*Ripensare la democrazia parlamentare. Un Parlamento europeo più forte dopo la COVID-19. Raccomandazioni*" (versione consolidata), luglio 2021, PE 695.632/BUR/FG.