

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto delle Assemblee  
Elettive

TITOLO

**Le Sfide della Rappresentanza Politica oggi: il caso EVEL e il  
Parlamento europeo**

RELATORE

Prof. Nicola Lupo

CANDIDATO

Giorgia Cococcioni 625262

CORRELATORE

Prof. Giovanni Rizzoni

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

## Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. IL MANDATO PARLAMENTARE TRA RAPPRESENTANZA POLITICA E TERRITORIALE ...</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1.1 LA NASCITA DEI PARLAMENTI E LA CONCEZIONE MEDIEVALE DI RAPPRESENTANZA .....</b>  | <b>9</b>  |
| 1.1.1 <i>I pre-parlamenti e il mandato imperativo .....</i>   | <i>9</i>  |
| 1.1.2 <i>L'evoluzione dei pre-parlamenti ed il superamento del mandato imperativo.....</i>  | <i>11</i> |
| <b>1.2 LA NASCITA DELLO STATO LIBERALE TRA COSTITUZIONALISMO ANGLOSASSONE E COSTITUZIONALISMO GIACOBINO .....</b>                   | <b>13</b> |
| 1.2.1 <i>La teoria della sovranità parlamentare inglese.....</i>  | <i>14</i> |
| <b>1.3 PARTITI POLITICI E RAPPRESENTANZA .....</b>  | <b>19</b> |
| 1.3.1 <i>La trasformazione del ruolo dei partiti nel passaggio dallo stato liberale allo stato democratico.....</i>                 | <i>20</i> |
| 1.3.2 <i>Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito.....</i>   | <i>23</i> |
| 1.3.3 <i>La crisi dei partiti e il problema della rappresentanza territoriale.....</i>  | <i>25</i> |
| <b>1.4 IL CONCETTO DI RAPPRESENTANZA E LA STRUTTURA DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE.....</b>   | <b>27</b> |
| 1.4.1 <i>" I Parlamenti" .....</i>  | <i>28</i> |
| 1.4.2 <i>La rappresentanza territoriale .....</i>   | <i>31</i> |
| 1.4.3 <i>Le ragioni storiche del monocameralismo: il concetto di unità di popolo e la concezione rousseauiana di sovranità.....</i> | <i>33</i> |
| 1.4.4 <i>Bicameralismo ragioni strutturali e politiche.....</i>   | <i>35</i> |
| <b>2. LL "QUASI" REGIONALISMO INGLESE: UNITED KINGDOM &amp; DEVOLUTION .....</b>  | <b>42</b> |
| <b>2.1 THE (DIS)UNITED KINGDOM.....</b>   | <b>42</b> |
| 2.1.1 <i>L'unione nella storia: nascita ed evoluzione .....</i>   | <i>45</i> |
| 2.1.2 <i>What is the Union for? - Gli elementi chiave dell'Unione oggi.....</i>   | <i>47</i> |
| 2.1.3 <i>Unione, diversità ed identità.....</i>   | <i>51</i> |
| <b>2.2 IL QUASI REGIONALISMO INGLESE TRA UNIONE E DEVOLUZIONE .....</b>   | <b>54</b> |
| 2.2.1 <i>La devolution nella storia: nascita ed evoluzione fino agli anni Novanta .....</i>   | <i>55</i> |
| 2.2.2 <i>La nascita delle istituzioni devolute.....</i>   | <i>57</i> |
| <b>2.3 DEVOLUTION, MA NON PER L'INGHILTERRA.....</b>  | <b>61</b> |
| 2.3.1 <i>Il tentativo laburista: il regionalismo.....</i>   | <i>64</i> |
| 2.3.2 <i>Il tentativo del governo conservatore: il rafforzamento delle local authorities.....</i>                                   | <i>66</i> |
| <b>2.4 ENGLISH VOTES FOR ENGLISH LAWS .....</b>   | <b>68</b> |
| 2.4.1 <i>The West Lothian Question: Problema reale o problema politico?.....</i>  | <i>70</i> |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 2.4.2      | <i>La commissione McKay: voce not veto</i> .....   | 72         |
| 2.4.3      | <i>The Hague Paper e l'approccio del governo: i Nuovi Standing Orders</i> .....                                      | 74         |
| 2.4.4      | <i>I pro ed i contro della riforma</i> .....   | 79         |
| <b>2.5</b> | <b>THE HOUSING AND PLANNING ACT: LA PRIMA APPLICAZIONE DELL'EVEL</b> .....   | <b>86</b>  |
| <b>3.</b>  | <b>IL PARLAMENTO EUROPEO TRA VOCAZIONE RAPPRESENTATIVA E ASIMMETRIA<br/>DELL'INTEGRAZIONE</b> .....                  | <b>95</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>IL PARLAMENTO EUROPEO: STORIA ED EVOLUZIONE</b> .....   | <b>95</b>  |
| 3.1.1      | <i>L'Assemblea Comune della CECA</i> .....   | 95         |
| 3.1.2      | <i>Il graduale aumento dei poteri: dal Trattato di Lussemburgo al Trattato di Lisbona</i> .....                      | 99         |
| 3.1.3      | <i>La lunga strada verso le elezioni dirette</i> .....   | 105        |
| 3.1.4      | <i>La mancanza della procedura uniforme</i> .....  | 107        |
| <b>3.2</b> | <b>UN'ISTITUZIONE INCLUSIVA IN UN'UNIONE ASIMMETRICA</b> .....   | <b>109</b> |
| 3.2.1      | <i>La natura inclusiva del Parlamento europeo</i> .....  | 110        |
| 3.2.2      | <i>Il principio di proporzionalità digressiva</i> .....  | 112        |
| 3.2.3      | <i>Partiti Politici e Commissioni</i> .....  | 113        |
| 3.2.4      | <i>Il Multilinguismo</i> .....   | 116        |
| <b>3.3</b> | <b>UN'UNIONE ASIMMETRICA</b> .....   | <b>118</b> |
| 3.3.1      | <i>L'integrazione rectius "le integrazioni"</i> .....  | 119        |
| 3.3.2      | <i>La crisi e la nuova governance europea: ulteriori forme di flessibilità</i> .....                                 | 122        |
| 3.3.3      | <i>Una democrazia rappresentativa mancata</i> .....  | 125        |
| <b>3.4</b> | <b>ALLA RICERCA DELLA LEGITTIMAZIONE</b> .....   | <b>127</b> |
| 3.4.1      | <i>La marginalizzazione del ruolo del Parlamento di fronte alle sfide della nuova<br/>governance economica</i> ..... | 127        |
| 3.4.2      | <i>Un parlamento europeo flessibile è davvero desiderabile?</i> .....  | 130        |
| 3.4.3      | <i>Esternalizzare il problema</i> .....  | 137        |
| <b>3.5</b> | <b>IL SISTEMA EURO NAZIONALE E LA COOPERAZIONE INTERPARLAMENTARE</b> .....   | <b>138</b> |
| 3.5.1      | <i>I parlamenti nazionali ed il Parlamento Europeo: una risorsa collettiva di legittimazione</i><br>.....            | 139        |
| 3.5.2      | <i>I modelli di IPC: COSAC e Convenzione</i> .....   | 143        |
| <b>4.</b>  | <b>I PARLAMENTI OGGI SONO ANCORA ORGANI DI RAPPRESENTANZA GENERALE?</b> .....  | <b>153</b> |
| 4.1        | <b>IL REGNO UNITO: UNA PICCOLA EUROPA?</b> .....   | <b>155</b> |
| 4.2        | <b>UN PROBLEMA, DUE SOLUZIONI</b> .....  | <b>163</b> |
| <b>5.</b>  | <b>RIFLESSIONI CONCLUSIVE</b> .....  | <b>168</b> |
| <b>6.</b>  | <b>WORKS CITED</b> .....   | <b>172</b> |

## Introduzione

L'esito del referendum sul *Brexit* costituisce l'evento politico principale degli ultimi mesi. Il voto britannico del 23 Giugno ha sancito la vittoria del “*Leave*” con quasi il 51,9% dei voti, contro il 48,1% favorevoli al “*Remain*”, decretando dunque l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

All'indomani del referendum, è stato subito evidente come il risultato britannico sia stato fortemente variegato e differenziato: sia per fasce di età (i più giovani - anche se hanno dimostrato scarsa partecipazione - hanno votato a favore del *Remain*, i più anziani per il *Leave*), che per aree geografiche (Scozia, Irlanda del Nord, Londra hanno votato per il *Remain*; il Galles e il resto dell'Inghilterra a favore del *Leave*).

Questi dati risultano essere politicamente e sociologicamente molto interessanti e hanno posto importanti interrogativi sia all'interno del Regno Unito che in Europa.

Per quanto riguarda il Regno Unito, i risultati del referendum hanno riaperto la questione scozzese: la Scozia, fortemente a favore del *Remain*, a seguito dei risultati referendari sembra sia stata investita da una nuova spinta a lasciare il Regno Unito per restare, o tornare, all'interno dell'Unione europea.

I risultati del referendum sull'indipendenza scozzese del 2014, infatti, se da un lato avevano scongiurato almeno temporaneamente l'ipotesi dell'indipendenza, dall'altro hanno dato il via all'inizio della fine del Regno Unito così come lo abbiamo finora conosciuto: non si tratta più solo di arginare le spinte independentiste scozzesi conferendo a *Holyrood* maggiori poteri devoluti, in gioco c'è la sopravvivenza stessa dell'Unione, con le altre “nazioni” della famiglia pronte a richiedere a loro volta maggiori gradi di autonomia.

Sebbene il *Brexit* comporti un recesso unilaterale del Regno Unito da parte dell'Unione, anche per quest'ultima le conseguenze risultano essere abbastanza serie. Pur non essendo nell'interesse di nessuno dei paesi della zona euro ritirarsi dalla moneta unica, alcuni paesi dell'UE (al di fuori della zona euro) potrebbero esigere vantaggi simili a quelli concessi al Regno Unito prima dell'uscita. Il *Brexit*, dunque, potrebbe esacerbare le forze centrifughe presenti in Europa portando ulteriore disintegrazione anziché integrazione all'interno

dell'Unione. Al cuore del referendum inglese sulla scelta se rimanere o meno nell'Unione sembra esserci la questione della sovranità. In particolare, molti nel Regno Unito pensano che il processo decisionale in seno all'Unione europea, oltre a non essere un processo democratico, abbia indebolito la democrazia parlamentare britannica. Questa percezione della disconnessione democratica nei processi decisionali in seno alle istituzioni europee si è molto rafforzata con la crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Europa nel 2008, e a seguito delle conseguenti misure anticrisi che hanno visto un rafforzamento del ruolo delle istituzioni intergovernative a danno di quelle comunitarie. La concentrazione di sempre maggiori poteri in mano agli esecutivi, parallelamente all'estromissione delle istituzioni rappresentative dai processi decisionali in merito all'adozione di misure economiche, ha creato un serio problema di legittimazione democratica, aggravato dal fatto che spesso i parlamentari votanti non corrispondono con gli stati membri a cui poi effettivamente sarà applicata la misura in questione.

Ma il *Brexit* è probabilmente solo la punta dell'iceberg di un problema molto più ampio che investe la rappresentanza politica, istituto centrale della democrazia moderna<sup>1</sup> oggi messo pesantemente in discussione. Le tendenze alla scarsa associabilità e alla mutevolezza delle preferenze da un lato, e il richiamo alla territorialità dall'altro, riportano infatti al centro del dibattito della dottrina istituzionale il tema della rappresentanza territoriale e una sua eventuale istituzionalizzazione.

Il problema della rappresentanza politica non è certo questione nuova all'interno del dibattito istituzionale moderno: questo è emerso nel dibattito pubblico ogni qual volta, durante i periodi di grandi trasformazioni politiche e sociali, la comunità politica, perdendo progressivamente fiducia nelle forme di rappresentanza e di governo che si era data, si proponeva di cambiarle.

Per quanto riguarda la teoria dello stato ci si è iniziati ad occupare del problema della rappresentanza con la nascita del sistema rappresentativo: sistema in cui il popolo viene rappresentato dal parlamento e dai singoli deputati<sup>2</sup>. In particolare si può parlare di sistema rappresentativo politico da quando il deputato ha avuto la funzione di rappresentare l'intero popolo, dunque, con l'affermarsi del mandato imperativo dopo la rivoluzione francese<sup>3</sup>.

Davanti all'imponente opera di concettualizzazione realizzata dal pensiero politologico e giuridico nel corso dei secoli, non è facile cercare di estrapolarne una definizione esaustiva di rappresentanza politica.

---

<sup>1</sup> Fisichella D., *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, VIII

<sup>2</sup> Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè editore, Torino, 1989, pp. 90 ss

<sup>3</sup> Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, pp. 90 ss

Da un punto di vista strettamente etimologico si può affermare che rappresentare significa rendere presente ciò che in realtà non lo è, riferendosi dunque a un compito affidato a un soggetto, il rappresentante, di perseguire gli interessi di un altro soggetto, il rappresentato, considerando l'istituto della rappresentanza politica come un mezzo attraverso il quale a un'assenza si sopperisce con una presenza<sup>4</sup>. Molto vicina a tale concezione è il concetto di rappresentanza medioevale, di carattere per lo più di tipo corporativo e di natura sostanzialmente privatistica.

La rappresentanza modernamente intesa richiama, invece, l'idea di una legittimazione del potere e del suo esercizio collegandosi al concetto di potere politico e a quello di sovranità<sup>5</sup>. Il presente elaborato si propone di indagare il concetto di rappresentanza in tal senso, e alla luce del superamento storico dello Stato nazione dissolto in organizzazioni internazionali e sovranazionali.

In particolare saranno esaminati due casi: il caso EVEL in Inghilterra e il caso del Parlamento europeo. La scelta di esaminare questi due casi deriva dal fatto che in entrambi il problema della rappresentanza si esprime in modo diverso, se vogliamo più profondo, rispetto agli altri ordinamenti. La questione, infatti, non investe la seconda camera, sede normalmente della rappresentanza degli interessi e per questo luogo privilegiato di adeguamento e differenziazione, ma riguarda la prima camera dove il principio democratico è custodito e si esprime. È infatti nella camera bassa che il principio della rappresentanza è legato indissolubilmente a quello dell'eguaglianza secondo la formula “ un cittadino un voto”, formula alla base di ogni ordinamento democratico, così come il principio del divieto di mandato imperativo su cui il sistema rappresentativo si fonda.

La domanda alla quale ci proponiamo di rispondere specificamente è se gli organi parlamentari oggi possano considerarsi ancora organi di rappresentanza generale

Nel primo capitolo esamineremo il concetto di rappresentanza: in particolare partendo dalla concezione di rappresentanza nel medioevo vedremo come questa sia evoluta nel tempo e di come dai pre-parlamenti medievali, caratterizzati da uno stringente vincolo di mandato, si sia approdati ai parlamenti moderni e al divieto di mandato imperativo, fondamento teorico della rappresentanza politica moderna e del costituzionalismo liberale. Vedremo poi come il divieto di mandato imperativo si sia atteggiato in maniera distinta nella teoria della sovranità parlamentare inglese e nella teoria della sovranità nazionale francese portando all'affermazione di due concetti di rappresentanza e di interesse generale completamente differenti: se infatti in Inghilterra il pluralismo sociale è alla base della formazione

---

<sup>4</sup> Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, pp. 100

<sup>5</sup> Duso G., *la Rappresentanza Politica. Genesis e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003 pp.17-22

dell'interesse generale, in Francia questo stesso pluralismo viene negato in nome dell'unità del popolo.

Nella seconda parte del capitolo ci si concentrerà poi sul ruolo dei partiti, in particolare si cercherà di coglierne il ruolo all'interno della società e all'interno dei diversi contesti istituzionali in relazione all'evoluzione del concetto di rappresentanza. Particolare attenzione sarà posta al passaggio dai cd partiti dei notabili ai cd partiti di massa, attraverso cui i partiti si sono definitivamente conquistati l'accesso al parlamento in qualità di entità statali e non di gruppi di interesse.

Nell'ultima parte si esaminerà invece la struttura dei parlamenti, specificamente ci si soffermerà sul diverso modo di atteggiarsi delle assemblee parlamentari per rispondere alle varie esigenze rappresentative, con un particolare focus sulla rappresentanza territoriale ed il sistema bicamerale.

Al termine di questa sommaria analisi dell'evoluzione del concetto di rappresentanza entreremo nel vivo dello studio dei nostri due casi. Il secondo capitolo sarà dedicato all'EVEL- *English Votes for English Laws*- procedura approvata tramite la modifica degli *Standing Orders* della *House of Commons* il 22 Ottobre 2015 che conferisce ai parlamentari inglesi potere di veto sulle disposizioni relative esclusivamente all'Inghilterra. Il capitolo sarà suddiviso in tre parti. Nella prima parte sarà analizzato il concetto di Unione, dapprima attraverso un'analisi storica della sua nascita e della sua evoluzione, per poi passare all'esame degli elementi chiave che oggi la caratterizzano. Nella seconda parte il focus sarà posto sulla nascita delle istituzioni devolute negli anni Novanta, in particolare ci si soffermerà su come la *devolution* si sia configurata come un processo tutt'altro che rivoluzionario il cui fine ultimo è il mantenimento dello *status quo*. Nella terza parte poi si darà conto del problema dell'esclusione dell'Inghilterra da tale processo, e più in generale del carattere di asimmetria che ha caratterizzato il processo devolutivo. Si esamineranno inoltre i tentativi dei vari governi di rispondere alla esclusione dell'Inghilterra: in particolare il tentativo laburista del regionalismo ed il tentativo conservatore delle *Local authorities*. Nell'ultima parte del capitolo entreremo nel merito dell'EVEL, analizzando le varie proposte che hanno preceduto la proposta del governo Cameron, e cercando di capire se la *West Lothian Question* sia reale, e quindi davvero in grado di influenzare gli equilibri all'interno di *Westminster*, o sia piuttosto un problema politico. Infine, dopo aver analizzato brevemente le possibili conseguenze al livello istituzionale della riforma degli *Standing Orders*, passeremo alla parte più innovativa del nostro lavoro: l'analisi dei primi provvedimenti oggetto di tale procedura, concentrandoci

sulle novità procedurali introdotte nell'iter legislativo e sull'eventuale verificarsi o meno delle conseguenze istituzionali precedentemente discusse.

Nel terzo capitolo passeremo all'analisi del nostro secondo *case study*: il Parlamento europeo. Dopo una prima parte in cui ne ripercorreremo brevemente la storia – focalizzandoci in particolare sul graduale aumento dei poteri e sulla lunga strada che ha portato a elezioni dirette- analizzeremo tale assemblea parlamentare in relazione all'asimmetria dell'integrazione europea. Specificamente dopo aver dimostrato l'inclusività di tale istituzione, ci concentreremo sull'analisi dei caratteri asimmetrici dell'Unione, soffermandoci soprattutto sui cambiamenti che la crisi ha prodotto nella *governance economica* europea e sullo spostamento del baricentro istituzionale dalle istituzioni comunitarie alle istituzioni intergovernative. Illustreremo inoltre come la nuova *governance economica* abbia influito sulla marginalizzazione del ruolo del Parlamento europeo contribuendo alla crisi democratica che ha investito l'Unione e passeremo in rassegna le varie soluzioni istituzionali proposte per far fronte a tale problema, concentrandoci in particolar modo sulla possibilità o meno di adattare il Parlamento europeo alla geometria variabile dell'Unione. Infine, parleremo del concetto di sistema euro-nazionale e di *Multilevel democracy*, dimostrando come questi concetti meglio esprimano la natura composita della rappresentanza democratica europea, basata su un doppio canale di rappresentanza e sull'intervento di una moltitudine di corpi intergovernativi più o meno collegati alle assemblee elettive. In particolare accoglieremo la tesi della "Costituzione composita" rigettando una visione gerarchica dei rapporti tra gli ordinamenti in favore di una visione fondata sul riconoscimento reciproco mediante clausole valvola contenute nei trattati istitutivi dell'UE e nelle carte costituzionali degli Stati membri. Alla luce del quadro appena delineato cercheremo di dimostrare come la cooperazione interparlamentare sia la soluzione istituzionale che meglio si adatti alla natura composita dell'Unione stimolando il coordinamento e la collaborazione tra le istituzioni rappresentative. Nell'ultimo capitolo, infine, riprenderemo il concetto iniziale di rappresentanza, analizzando come questo sia emerso nei nostri due *case studies*; in particolar modo cercheremo di rispondere alla domanda che ci siamo posti inizialmente, ossia se oggi i parlamenti riescano a svolgere ancora la loro funzione di rappresentanza generale. Nella prima parte cercheremo di capire perché il dibattito istituzionale sulla rappresentanza in seno alla prima camera si sia sviluppato proprio all'interno del Regno Unito e dell'Unione Europea, cercando di rintracciare se ci siano o meno delle specificità all'interno di tali ordinamenti che li hanno resi terreno fertile per sviluppo di tale dibattito. Infine, poi, rimanendo su un piano di comparazione, esamineremo le soluzioni adottate dai due ordinamenti per rispondere al



problema della rappresentanza, ponendo particolare attenzione su come i vari fattori contingenti e di contesto abbiano influito sull'adozione di tali scelte.

## **1. Il mandato parlamentare tra rappresentanza politica e territoriale**

### ***1.1 La nascita dei Parlamenti e la concezione medievale di Rappresentanza***

L'idea di rappresentanza politica nasce nel Medioevo in corrispondenza con la nascita delle istituzioni parlamentari: questa nozione era infatti sconosciuta sia al mondo romano che al mondo greco, dove la partecipazione politica si esplicitava nella partecipazione diretta all'assemblea popolare; al contrario la partecipazione alla vita politica dei moderni - vista l'estensione territoriale degli Stati che impedisce fisicamente che i cittadini si possano riunire in un unico luogo e deliberare direttamente - necessita di una rappresentanza politica che si realizzi attraverso l'elezione di un corpo politico incaricato di rappresentare gli interessi della nazione.

Va detto però che vi è una profonda differenza tra la concezione medievale della rappresentanza politica e quella moderna, in quanto la prima ha un carattere per lo più di tipo corporativo e di natura sostanzialmente privatistica, mentre la seconda si caratterizza per gli opposti principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo.

Proprio questa differenza sarà oggetto dei prossimi paragrafi in cui ci si concentrerà su come il concetto di rappresentanza si sia evoluto nel tempo e di come dai pre-parlamenti medievali, caratterizzati da uno stringente vincolo di mandato, si sia approdati ai parlamenti moderni e al divieto di mandato imperativo, fondamento teorico della rappresentanza politica moderna e del costituzionalismo liberale.

#### **1.1.1 I pre-parlamenti e il mandato imperativo**

L'idea e la funzione di rappresentanza sono strettamente legate alle origini e alla evoluzione delle istituzioni parlamentari, in particolare delle assemblee rappresentative<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Scarciglia R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, 2005, pp.25

Secondo lo studioso Andrea Marongiu <sup>7</sup> il termine “parlamento” avrebbe origine dall’espressione francese “parlement” che significa “discussione” e comparve nella nota *Chanson de Roland* scritta tra la fine del XI e gli inizi del XII secolo <sup>8</sup>. Con questa espressione si soleva indicare il luogo dove il sovrano convocava vassalli e notabili per deliberare atti importanti come l’istituzione di un tributo o dichiarare il sostegno militare in guerra<sup>9</sup>.

Il parlamento come istituzione codificata s'impose in primo luogo in Inghilterra, dove già dal 1250 si strutturò in camera alta (o dei lord) nominata dal re, e in camera bassa (dei comuni, cioè dei non nobili), eletta sul territorio e composta da cavalieri e gentiluomini.

In Inghilterra il termine in senso tecnico è stato utilizzato per la prima volta nel 1236, per indicare un’assemblea di uomini illustri convocata per volontà del re, una o due volte l’anno, per occuparsi prevalentemente di questioni di giustizia domestica, e così rimase per gran parte del tredicesimo secolo. Occasionalmente questa assemblea era costituita da un gruppo più ampio: la prima “assemblea estesa” di cui si è a conoscenza è datata intorno al 1212, ed era il mezzo attraverso il quale il re comunicava con uomini che, nonostante il rango minore rispetto a coloro che partecipavano alla riunione ristretta, erano ben informati delle questioni locali.

In Francia, invece, il termine assemblea parlamentare fu associato alla suprema corte di giustizia che, nel corso del Trecento, era centro dell’attività amministrativa dello stato. Le assemblee rappresentative nel continente, infatti, venivano chiamate assemblee di stati, e nel corso del trecento svolsero principalmente il ruolo di ratifica dei sussidi finanziari richiesti dal sovrano per questioni militari e politiche.

*House of Lords*, diete, stati generali e altri organi simili erano composte prevalentemente da mandatarî o da gestori degli interessi dei ceti; questi ricevevano dal gruppo da essi rappresentato un mandato vincolante, normalmente redatto in forma scritta e secondo una rigida struttura, cui dovevano strettamente attenersi<sup>10</sup>. La funzione principale del mandato era quella di fornire la prova della legittimazione dei rappresentanti destinati ad adempiere l’ufficio parlamentare ed il rispetto di questo, da parte del delegato, era condizione *sine qua*

---

<sup>7</sup> Marongiu A., *Il parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna: contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 498

<sup>8</sup> Grossi P., *L’ordine giuridico medioevale*, Roma, Laterza, 2006, pp.27

<sup>9</sup> Solmi A., *Storia del diritto italiano*, terza edizione, Milano, 1930, pp.558

<sup>10</sup> Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, pp. 35-42

*non* affinché la collettività si sentisse vincolata agli accordi conclusi dai rispettivi mandatari; la sua violazione comportava una responsabilità patrimoniale e la revoca del mandato stesso<sup>11</sup>.

Le assemblee, così costituite, riflettevano l'organizzazione feudale della società; la struttura dello stato feudale si disarticolava, infatti, in numerosi centri di potere (classi, corporazioni, comuni, ordini) ed ognuno di essi aveva la propria autonomia. Fu questa composizione pluralista a portare il sovrano a chiedere la partecipazione di rappresentanti o delegati alle riunioni indette per l'istituzione dei tributi<sup>12</sup>;

Queste assemblee vengono denominate da alcuni studiosi "pre-parlamenti" per sottolinearne la diversa natura rispetto ai parlamenti moderni<sup>13</sup>. Infatti, nonostante la complessità e la diversità delle esperienze parlamentari nel medioevo non consentano alcuna categorizzazione, secondo questi emerge chiaramente una linea di demarcazione tra parlamenti medioevali e moderni; i primi possono essere identificati come consorzio di gruppi, mentre i secondi come associazioni di individui. Piuttosto che di vere e proprie assemblee, quindi di qualcosa con carattere coerente ed unitario in senso associativo, si trattava di incontri e di discussioni tra il sovrano ed i singoli delegati individualmente presenti<sup>14</sup>. Nel 1882 lo studioso francese Alphonse Gallery, parlando delle origini degli 'stati generali' del suo paese, ne sottolineava proprio il carattere consultivo e non deliberativo; in esse il sovrano informava, e si informava, ed i presenti rispondevano<sup>15</sup>. L'anonimo opuscolo *Fleta*, databile intorno al 1290, descrive, invece, queste assemblee come luoghi dove si risolvevano prevalentemente i dubbi sorti nel corso dei giudizi e venivano disposti i provvedimenti necessari alla riparazione dei torti<sup>16</sup>.

Alla luce di quanto detto sin ora, le assemblee parlamentari sviluppatesi in età medievale sembrano configurarsi come istituzioni dal carattere prevalentemente consuntivo in cui venivano discusse principalmente questioni tributarie; la concezione di rappresentanza che se ne ricava è, dunque, di una trasmissione di volontà degli appartenenti a ceti diversi che il sovrano doveva armonizzare in quanto rappresentante dell'interesse generale.<sup>17</sup>

### 1.1.2 L'evoluzione dei pre-parlamenti ed il superamento del mandato imperativo

---

<sup>11</sup>*Ibidem*

<sup>12</sup> Corasaniti G. et al., *Diritto tributario Internazionale*, Cedam, Padova, 2012., pp.7 ss

<sup>13</sup> Florida G.G., *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale, I. Dal medioevo inglese al 1791*, Giappichelli editore, Torino, 1991, pp. 32

<sup>14</sup> Marungio, A., *Il parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna*, pp.24

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> Marungio, A., *Il parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna*, pp.29

<sup>17</sup> Nocilla D., Ciaurro L., *Rappresentanza politica*, in Enc. dir., vol. XXXVIII, Milano, 1987, pp.544 ss.

Questa ricostruzione di rappresentanza medioevale, in realtà, ne rende solo approssimativamente l'idea.

In seguito alle liberalizzazioni degli scambi commerciali, infatti, enti locali e stati professionali acquisirono una sempre maggiore autonomia: i convenuti alle grandi assemblee convocate dal sovrano ben presto si resero conto di essere numericamente superiori ai dignitari della nobiltà e del clero e di esprimere interessi ed intenti della collettività dei sudditi. Questo in Inghilterra, unitamente alla volontà del re di ottenere più facilmente ed efficientemente la riscossione di imposte e sussidi volontari da parte della comunità<sup>18</sup>, permise ai ceti di ottenere il diritto di nominare propri rappresentanti nelle assemblee, secondo il noto principio <<*no taxation without representation*>>. Se la Corona fosse stata in grado da sola di riscuotere le tasse da queste terre, probabilmente, questi rappresentanti sarebbero rimasti nulla di più che delle fonti di informazione. Il bisogno di supporto finanziario per le guerre trasformò invece questi rappresentanti locali da occasionali componenti dell'assemblea a membri permanenti. L'istituto della rappresentanza rimaneva comunque un privilegio, poiché da esso era esclusa la maggior parte della popolazione.

Anche in Francia la tendenza al superamento del mandato imperativo, cd. *stricto sensu*, si era affermata precedentemente al periodo rivoluzionario per far fronte all'inefficienza e alla macchinosità del meccanismo del *referring back*; il delegato, vincolato al rispetto del mandato ricevuto, prima di poter giungere ad una soluzione di compromesso all'interno dell'organo deliberante era costretto a tornare dai suoi mandatari per riferire su questioni emerse durante la discussione estranee rispetto al mandato da lui ricevuto.<sup>19</sup>

Da organi ristretti di consulenza, strettamente affiancati al sovrano, nel corso del XIV secolo queste assemblee gradualmente furono chiamate a rispecchiare la struttura corporativa della società: i rappresentanti non dovevano più esprimere la loro volontà individuale ma quella unitaria di coloro che li avevano designati.

Le inevitabili conseguenze ostruzionistiche del mandato imperativo, i difficoltosi mezzi di comunicazione allora esistenti e l'esigenza del sovrano di veder approvato dai rappresentanti ciò su cui non avevano ricevuto istruzioni, e, senza ricorrere a nuove riunioni - spiegano i motivi per cui spesso i riferimenti contenuti nel mandato fossero generici, sempre meno vincolanti e con durata più lunga<sup>20</sup>. L'evoluzione del concetto di rappresentanza e il cambiamento del ruolo dei parlamenti, dunque, nascondono ragioni storiche di tipo prettamente materiale: il parlamento ampliava più che restringeva il potere del re, visto che

---

<sup>18</sup> Nocilla D., Ciaurro L., *Rappresentanza politica, Rappresentanza politica*, pp. 544 ss.

<sup>19</sup> Curreli S., *Democrazia e rappresentanza politica.*, pp.35-42

<sup>20</sup> *Ibidem*

grazie ad esso erano ampliate non solo le risorse finanziarie della corona ma anche la sua forza legislativa<sup>21</sup>.

Sia nella Francia del XV secolo che nell'Inghilterra del XIV secolo, il carattere sempre meno vincolante dei mandati trasformò gradualmente l'assemblea in organi di rappresentanza generale: è in questo periodo infatti che il parlamento iniziò a configurarsi come forum per la presentazione di petizioni, non solo da parte di individui e comunità ma anche di petizioni in suo nome.

L'evoluzione dalla rappresentanza medioevale, caratterizzata da un mandato vincolante di diritto privato, alla moderna rappresentanza politica, basata sul divieto del mandato imperativo, non fu quindi frutto di un brusco cambiamento ma dell'evolversi progressivo e graduale di consuetudini e prassi.

## *1.2 La nascita dello stato liberale tra costituzionalismo anglosassone e costituzionalismo giacobino*

Affermatosi in Inghilterra alla fine del Cinquecento ed in Francia alla fine del Seicento, e da più di due secoli definito in modo pressoché identico in gran parte delle costituzioni europee, il divieto di mandato imperativo nel tempo ha risposto ad esigenze storiche diverse, celando di volta in volta differenti interessi materiali<sup>22</sup>. Durante il medioevo, quello del Sovrano di veder approvate le sue proposte senza che i rappresentanti convocati dovessero renderne conto ai loro committenti; con la Rivoluzione inglese prima, e con quella Francese poi, quello del Parlamento di sostituirsi al Re e della borghesia d'identificare la sua volontà con quella della Nazione e/o dello Stato<sup>23</sup>.

Dunque la rappresentanza politica, prima con il graduale abbandono del divieto di mandato imperativo e poi con l'affermazione dello stato liberale, si trasforma radicalmente in quanto a cambiare è proprio la relazione tra elettori ed eletti e tra interessi particolari ed interesse generale. Con l'affermazione dello stato liberale e dei diritti individuali, il rappresentante si affranca dalle istruzioni particolari e giuridicamente vincolanti conferite dai rappresentati per decidere nell'interesse generale dell'intera comunità.

Il processo di trasformazione delle istituzioni rappresentative in Inghilterra e Francia, come vedremo in dettaglio nel prossimo paragrafo, avverrà in maniera decisamente diversa: nella

---

<sup>21</sup> Payling S.J., *Middle Ages Parliament and politics before 1509*, in the history of parliament, British Political, Social and Local History <http://www.historyofparliamentonline.org/periods/medieval>

<sup>22</sup> Curren S., *Democrazia e rappresentanza politica.*, pp. 35

<sup>23</sup> *Ibidem*

prima si porrà in sostanziale continuità e non produrrà rilevanti rotture; nella seconda, invece, il processo si affermerà per opposizione al precedente *Ancien régime*, ponendosi in una posizione di sostanziale discontinuità.

### 1.2.1 La teoria della sovranità parlamentare inglese

Il processo di trasformazione delle istituzioni rappresentative feudali in Inghilterra, come già accennato in precedenza, fu precoce e graduale.

Già nella seconda metà del Cinquecento, infatti, i rappresentanti dei comuni votarono un *Bill* con il quale introducevano, formalmente, il principio per cui <<*each member of the house of Commons is deputated to serve not only for its constituents, but for the whole kingdom*>>; questo principio si affermò definitivamente nel XVII secolo<sup>24</sup>, quando l'opposizione della borghesia e di parte dell'aristocrazia alle politiche accentratrici degli Stuart portò alla conquista della sovranità da parte del parlamento.

A un'attenta analisi, come quella condotta da Salvatore Curreri nella sua monografia "Democrazia e rappresentanza politica: Dal divieto di mandato al mandato di partito", non sfugge il fatto che l'affermazione definitiva del divieto di mandato imperativo non fu tanto un presupposto quanto una conseguenza della conquista della sovranità da parte del parlamento. Dopo la gloriosa rivoluzione del 1688, infatti, il Parlamento inglese, da istituzione che rappresentava gli interessi dei cittadini davanti al sovrano, divenne istituzione sovrana essa stessa, guadagnando così potere e sovranità a spese della monarchia. Ed è questo nuovo ruolo del parlamento che ha fondato la necessità del superamento del mandato imperativo, poiché questo, con i suoi molteplici e contrastanti vincoli, ne avrebbe determinato la paralisi impedendo l'esercizio della sovranità appena conquistata.

In Inghilterra, dunque, la sovranità parlamentare si affermò in via consuetudinaria: la rappresentanza medievale non si arrestò bruscamente, ma, trasformandosi gradualmente, permise ai gruppi di interesse di mantenere un forte condizionamento.

In questo senso, le divisioni all'interno dell'aristocrazia e la rappresentanza pluriclasse dei due principali partiti, i Whigs ed i Tories, furono premesse fondamentali al riconoscimento della legittima esistenza di una pluralità di interessi incarnati da oligarchie ed autonomie sociali, le stesse che erano state protagoniste della comune lotta contro gli Stuart prima e contro i

---

<sup>24</sup> Zanon N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè editore, Milano, 1991, pp.35 ss.

Tudor poi<sup>25</sup>. All'interno del costituzionalismo inglese la divisione dei poteri nasce pertanto dall'esigenza di garantire l'espressione della pluralità delle oligarchie, ai fini della loro competizione e del loro reciproco controllo.

In questo contesto, la libertà del parlamentare era funzionale alla mediazione dialettica della pluralità d'interessi particolari da cui scaturiva l'interesse generale. Il principio democratico viene di fatto fondato sulla competizione tra differenti fazioni e sul conflitto politico, interpretato come mezzo fondamentale attraverso cui si confrontano e si ricompongono i diversi interessi settoriali.

Il concetto di rappresentanza che si afferma in Inghilterra è ben espresso dal principio per cui ciascun deputato doveva servire "non solo gli interessi dei propri elettori, ma quelli dell'intero regno": ogni parlamentare, dunque, era chiamato a conciliare l'interesse generale dell'intero regno con quello dei suoi elettori; l'interesse di questi ultimi, in particolare, non era negato in quanto necessario per la ricomposizione dell'interesse generale.

Lo stesso Burke, nel suo discorso agli elettori di Bristol nel 1774<sup>26</sup>, non nega l'esistenza di un mandato rappresentativo che leghi gli elettori all'eletto, ne nega piuttosto la sua natura giuridica/vincolante che impedirebbe al Parlamento di svolgere il suo ruolo di interprete dell'interesse generale.

A differenza di quanto avverrà nell'Europa continentale sotto l'influsso della Rivoluzione francese, si afferma così l'idea diversa secondo cui la legge, quale atto politico per eccellenza, non è il frutto di una volontà generale preesistente ma l'esito di un negoziato tra interessi differenti che il decisore pubblico è chiamato a sintetizzare.<sup>27</sup> L'affermazione del divieto di

---

<sup>25</sup> *Ibidem*

<sup>26</sup> Certamente, signori, deve tornare a felicità e gloria di un rappresentante il fatto di vivere nell'unione più stretta, nella più totale corrispondenza e nella più limpida comunicazione con i propri elettori. Egli deve tenere in gran conto i loro desideri, in gran rispetto le loro opinioni, e deve prestare incessante attenzione ai loro affari. È suo dovere sacrificare il proprio riposo, i propri piaceri, le proprie soddisfazioni alle loro; soprattutto, sempre e in ogni caso, preferire i loro interessi ai propri. Tuttavia egli non deve sacrificare a voi la sua opinione imparziale, il suo maturo giudizio, la sua illuminata coscienza. Né a voi, né a nessun uomo o gruppo di uomini>. E ancora: <Formulare un'opinione è diritto di ogni uomo. Quella degli elettori ha il suo peso, è degna di rispetto e un rappresentante deve sempre rallegrarsi di ascoltarla e tenerla nella massima considerazione. Tuttavia istruzioni con carattere obbligatorio, mandati che il membro del parlamento sia tenuto ciecamente e implicitamente ad obbedire, a votare e a sostenere, anche se contrari alla limpida convinzione del suo giudizio e della sua coscienza, queste sono cose affatto sconosciute alle leggi di questa terra, e che nascono da un fraintendimento fondamentale di tutto lo spirito e il tenore della nostra costituzione>. Concludeva dicendo che <il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di interessi diversi e ostili>, ma <un'assemblea deliberativa di una nazione, con un solo interesse>: BURKE E., *Speech to the Electors of Bristol, 1774*, in Fisichella D. (a cura di), *La rappresentanza politica*, pp. 65-6

<sup>27</sup> Petrillo P., *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè editore, Milano 2011, pp.47

mandato imperativo dunque non cancella, ma esalta la funzione del Parlamento di rappresentare il pluralismo sociale.

I rappresentati sono posti sullo stesso livello dei rappresentanti, i quali non godono di alcuna superiorità morale o intellettuale rispetto ai primi, e la cui capacità di rappresentare gli interessi del popolo non è presunta a priori ma va verificata tramite idonei meccanismi di responsabilità.<sup>28</sup>

L'esperienza anglosassone storicamente dimostra come il divieto di vincolo di mandato non implichi necessariamente la negazione del rapporto tra eletti ed elettori, poiché sono i loro interessi che vanno selezionati, mediati e assunti, se coincidenti o non contrastanti con gli interessi dell'intera collettività.

### **1.2.2 La teoria della sovranità nazionale in Francia tra istanze rivoluzionare e costituzionalismo giacobino.**

Al contrario dell'Inghilterra, in Francia la conquista della sovranità parlamentare e il superamento dell'*Ancien régime* non sono frutto di un'evoluzione lineare ma di un brusco cambiamento. Il libero mandato si impone non come conseguenza logica dell'affermazione della sovranità parlamentare, bensì come corollario della teoria della sovranità nazionale elaborata durante la rivoluzione, in base alla quale la sovranità appartiene alla nazione stessa<sup>29</sup>.

La necessità di svincolarsi dal mandato imperativo, come evidenziato precedentemente, emerge prima della sua affermazione definitiva in epoca rivoluzionaria, come dimostra la convocazione degli ultimi Stati generali.

Nel 1788, dopo una crisi senza precedenti che si trascinava dall'inizio del decennio, il ministro di Luigi XVI Charles Alexandre Calonne decise di varare un piano di ristrutturazione finanziaria che, vista la nuova forma impositiva, si temeva però non sarebbe stato approvato dai 13 parlamenti dell'*Ancien régime*. La sua approvazione venne allora affidata ad un'assemblea di notabili designata ad hoc, che si dichiarò tuttavia priva del potere necessario alla sua approvazione. L'8 agosto 1788, alla luce dell'inasprimento del conflitto a Parigi e nelle province, il re si trovò costretto a convocare gli Stati Generali<sup>30</sup>; tra la prima

---

<sup>28</sup> Portero Molina J.A., *Sobre la representación política*, in Revista del Centro de estudios constitucionales, n. 10, 1991, pp. 89-119

<sup>29</sup> Curren S., *Democrazia e rappresentanza politica*, pp.46-62

<sup>30</sup> La logica ed il regolamento per l'elezione dei rappresentanti degli stati generalisequivano ancora il modello dell'ultima convocazione, avvenuta nel 1614<sup>30</sup>. In sostanza, in seno agli Stati Generali si provvedeva alla rappresentazione degli interessi di ciascuna classe ma la molteplicità delle istanze e la particolarità delle esigenze rappresentate rendeva difficoltosa l'individuazione di una volontà



riunione degli Stati Generali, tenutasi il 5 maggio 1789, e la costituzione dell'Assemblea nazionale, il 17 giugno del medesimo anno, si compì il primo atto della Rivoluzione: il Terzo Stato si autoproclamò assemblea nazionale e il 20 giugno, nella sala della Pallacorda, diede lettura del celebre giuramento in cui dichiarava la volontà di voler dare una costituzione alla Francia e di non dividersi fin quando tale costituzione non sarebbe stata fondata<sup>31</sup>.

Il ruolo dei rappresentanti a questo punto si modificò sensibilmente: essi non costituivano più veicolo di espressione di semplici esigenze corporative contenute nei *cabiers*, ma divennero il motore di una rivoluzione politica e sociale che – pur rispettando ancora l'istituzione Monarchica – trascendeva il mandato conferito dagli 'elettori', configurandosi come strumento d'attuazione di un diverso e superiore interesse<sup>32</sup>.

L'assenza del vincolo di mandato nell'esperienza rivoluzionaria divenne immagine di una sovranità assembleare più che popolare<sup>33</sup>. I costituenti del 1789, nel tentativo di battere definitivamente l'assolutismo, vollero togliere al monarca la qualità di interprete esclusivo dell'interesse collettivo (o nazionale) tentando di attribuire la rappresentanza dell'unità all'assemblea elettiva.

Il concetto di "nazione" nacque quindi come risposta al problema della necessaria *reductio ad unum* delle plurime volontà individuali del popolo; l'insieme dei cittadini, infatti, per potersi sostituire al Re, doveva trasformare la molteplicità di interessi particolari nell'unità dell'interesse generale, elevarsi al rango di nazione e conquistare la sovranità<sup>34</sup>.

Il divieto di mandato imperativo, dunque, si configura non tanto come presupposto quanto come corollario logico della sovranità nazionale. Questo fu imposto dallo stesso Luigi XVI per disporre di un'assemblea con pieni poteri, e, fu motivo di non pochi contrasti all'interno dell'assemblea costituente. Va comunque precisato che il superamento del mandato imperativo non si può "allargare" a tutti i gruppi politici e ai deputati presenti agli Stati generali della primavera e dell'estate del 1789. In particolare, vi si oppose l'area giacobina guidata da Robespierre, che si rifaceva alla concezione rousseauiana di sovranità<sup>35</sup>:

---

popolare "comune" ai tre ordini degli Stati Generali V. Urbinati N., *Representative democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, London-Chicago, 2006, pp.60 ss.

<sup>31</sup> Furet F., *La Rivoluzione francese*, Laterza, Bari, 1974, pp. 68.

<sup>32</sup> Principato L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, AIC rivista n 4/2012, 23/10/2012, pp.5-12

<sup>33</sup> Principato L., *Il divieto di mandato imperativo*, pp.5-12

<sup>35</sup> Per Rousseau la sovranità coincide con la volontà generale che è la volontà del popolo sovrano, dell'insieme dei cittadini considerati come un ente collettivo, come una persona morale. Questa persona esprime con la sua stessa esistenza una condizione di civiltà e di acquisito progresso rispetto allo stato di natura, poiché possiede in sé una razionalità di tipo generale e astratto, che mette fine a ogni dominazione di carattere personale e particolare inaugurando il regno della legge e dei diritti individuali a Chiodi G.M, Gatti R., (a cura di), *La filosofia politica di Rousseau*, FrancoAngeli, Milano 2012, *passim*

rifiutando ogni trasferimento di sovranità a soggetti diversi dal popolo, questo richiamava espressamente il mandato imperativo e negava il principio di rappresentanza stesso. Nel pensiero di Robespierre dominava, dunque, l'idea del controllo degli elettori sull'attività degli eletti: l'eletto non poteva, e non doveva, agire autonomamente, doveva rispettare la volontà di colui che rappresentava. Questo scaturì nell'affermazione del principio di identità tra eletti ed elettori, principio realizzabile solo attraverso il mandato imperativo<sup>36</sup>. L'impraticabilità di tale modello di democrazia diretta portò in breve al declino di questa impostazione ed al successo del principio del libero mandato. Se si confrontano i discorsi di Robespierre ed il testo della Costituzione Montagnarda votata il 24 giugno 1793, si scopre che gli istituti di democrazia diretta risultarono fortemente limitati nella Carta fondamentale, tanto che l'idea della revocabilità del mandato parlamentare non venne affatto recepita<sup>37</sup>.

Affermando il concetto di sovranità nazionale in costituzione - quindi attribuendo a pochi eletti il compito di esercitare la volontà sovrana della nazione stessa - venne impedito agli elettori di intervenire sul contenuto del mandato; venne di fatto esclusa ogni forma di controllo e responsabilità e l'istituto della rappresentanza fu svuotato di ogni legame giuridico/relazionale con gli eletti<sup>38</sup>. Il concetto di nazione venne quindi inteso come un concetto spirituale, un'entità che incarnava l'interesse generale identificandosi con l'insieme delle generazioni passate, presenti e future, legate tra loro da vincoli di continuità storica e culturale<sup>39</sup>.

In nome di questa astratta ed ideale unitarietà vennero a meno le divisioni in ceti, classi e ordini: da soggetto reale il popolo si trasformò in soggetto artificiale e socialmente indifferenziato, che poteva esistere solo in quanto rappresentato. Il Parlamento non rappresentava più la plurale volontà dei cittadini, ma quella unica della Nazione e si esprimeva attraverso la legge, la cui supremazia non riposava tanto nell'autorità dell'assemblea quanto nella sua presunta razionalità. Emblematica di tale visione fu l'adozione della c.d. Legge *Le Chapelier*, approvata dall'Assemblea francese il 14 giugno del 1791, vietava ai cittadini <di riunirsi per la difesa dei loro interessi comuni> poiché <non vi è l'interesse particolare di ciascun individuo e l'interesse generale di tutti> ma solo quello

---

<sup>36</sup> La sovranità parlamentare, è vista da Rousseau come un processo di carattere degenerativo e disgregante che conduce fatalmente alla riemersione di volontà particolari, al dominio naturale, e in sé ingiusto, dell'uomo sull'uomo, del più forte sul più debole. Proprio per questo motivo Rousseau sottolinea più volte che il popolo può solo delegare l'esercizio di alcuni poteri, sotto precise condizioni, a determinati mandatari, ma mai farsi rappresentare: dove inizia la rappresentanza finisce la libertà, e l'esistenza stessa, del popolo.

<sup>37</sup> Colavitti G., *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, Milano 2005, pp.56-61

<sup>38</sup> Scarciglia R., *Il divieto di mandato imperativo*, pp.70-75

<sup>39</sup> Burdeau, in *Journal officiel, Débats constituant*, seduta del 3 settembre 1946, 3478

dello Stato, per cui <non è permesso ad alcuno di ispirare ai cittadini un interesse intermedio, separandoli dalla cosa pubblica con spirito di corporazione<sup>40</sup>>.

L'interesse generale così inteso preesisteva all'ordinamento e alle sue istituzioni, prescindendo dalle necessità concrete, ed era generale in quanto astratto. La teoria della sovranità nazionale in Francia si traduceva, quindi, nella sovranità parlamentare<sup>41</sup>: contrapponendosi all'*Ancien régime* (ove il sovrano era tale in quanto *vicarius* terrestre) la rivoluzione francese individuò nel parlamento il soggetto reale della sovranità in quanto massima espressione della *volonté générale rousseauiana*<sup>42</sup>.

Il concetto di rappresentanza che si affermava in Francia era dunque molto diverso dallo stesso concetto affermatosi in Inghilterra: se in quest'ultima il pluralismo sociale era alla base della formazione dell'interesse generale, in Francia questo stesso pluralismo veniva negato in nome dell'unità del popolo.

La motivazione dell'evoluzione di esperienze costituzionali così diverse risiedeva probabilmente nella diversità negli obiettivi: mentre in Francia l'obiettivo era quello di distruggere una precedente pratica di tipo corporativo, in Inghilterra era quello di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria.

### 1.3 Partiti Politici e Rappresentanza

Il concetto di rappresentanza, così come emerso dalla costituzione francese del 1791, entrò in crisi con l'ingresso delle masse popolari nella società politicamente attiva e con la conseguente estensione del suffragio universale<sup>43</sup>. L'entrata di interessi conflittuali all'interno delle istituzioni esercitò forti pressioni sulle istituzioni, mettendo in crisi quel concetto di unità e di interesse generale che aveva caratterizzato lo stato post rivoluzionario. La rappresentanza perdette il suo ruolo di espressione della volontà del popolo in senso unitario, divenendo meccanismo attraverso cui si esprimevano i diversi interessi sociali<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup>Colavitti G., *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, pp.56-61

<sup>41</sup>P.Petrillo, *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè editore, Milano 2011, pp.13-28

<sup>42</sup>Rousseau J.J., *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Parigi 1762 trad. ital., Il contratto sociale, a cura di G. Perticone, trad. it. di M. Perticone de Vincolis, Milano 1965-1987, I, VIII.

<sup>43</sup>Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 110.

<sup>44</sup>Cabiddu, M. A., *Rappresentanza e rappresentazione: partiti e sindacati al bivio*, in Rivista di scienze giuridiche n 1/2003, 78, Milano, *passim*

Questo nuovo modo di intendere il concetto di bene comune e di interesse generale fu fondamentale premessa del cambiamento del ruolo dei partiti: questi cessarono di esser visti come una minaccia all'autorità dell'unità statale, divenendo indiscussi protagonisti della rappresentanza politica grazie alla loro capacità di garantire competizione e possibilità di scelta fra programmi, idee e persone con l'obiettivo di rappresentare la società.

Oggetto di studio dei prossimi paragrafi saranno i partiti: si cercherà di coglierne il ruolo nella società, nello stato e nei diversi contesti istituzionali, in relazioni all'evoluzione del concetto di rappresentanza; in particolare sarà focalizzata l'attenzione sul passaggio dai c.d. partiti notabili, ai c.d. partiti di massa e sui fattori storico/politici che lo hanno reso possibile.

### **1.3.1 La trasformazione del ruolo dei partiti nel passaggio dallo stato liberale allo stato democratico**

È affermazione comune che anche in epoche storiche lontane e remote i partiti siano sempre esistiti: anche quando vietati o tollerati, ogni comunità che ha condotto una lotta per il potere è stata caratterizzata dalla formazione di gruppi in competizione tra loro. La storia dei partiti politici è quindi una storia antichissima che trae le sue origini dai gruppi antagonisti formati nelle città greche e nella repubblica romana. La vicenda costituzionale del partito politico ha però origini più recenti ed è strettamente connessa alla nascita dello stato costituzionale rappresentativo; già nella costituente della Francia post rivoluzionaria, e nei parlamenti liberali del XIX secolo, coloro che condividevano una posizione comune su determinate questioni erano soliti riunirsi in *clubs* più o meno esclusivi; questi nel pensiero rivoluzionario francese erano però stati messi in ombra dalla forte ostilità verso le formazioni sociali intermedie e dalla vittoria delle tesi di Sieyès, che accentuarono, con il divieto del mandato imperativo, l'autonomia dei rappresentanti rispetto ai rappresentati<sup>45</sup>.

I c.d. partiti di notabili, sviluppatasi in concomitanza con la nascita e lo sviluppo dello stato liberale, erano espressione di sistemi politici fondati su un suffragio ristretto e su una limitata partecipazione alla vita politica: i membri che costituivano il parlamento erano principalmente notabili con estrazione sociale e culturale simile; per quanto riguarda la base del suffragio, invece, basti pensare che per accedere al diritto di voto era condizione necessaria il possesso di un reddito minimo e di una proprietà.

---

<sup>45</sup> Currezi S., *Democrazia e rappresentanza politica.*, pp.46-61

I partiti notabili si caratterizzavano, poi, per la mancanza di un'organizzazione stabile, e il loro operato era fondato sull'azione di individui noti per il ruolo sociale da essi ricoperto<sup>46</sup>;

Lo stato liberale che emerse dalla rivoluzione si risolse così nella rappresentanza di una sola classe, la borghesia<sup>47</sup>. In un tessuto istituzionale come quello liberale, la partecipazione politica si svolgeva, infatti, in un ambito sociale omogeneo ed il partito aveva una caratterizzazione principalmente ideologica, tanto che Burdeau li arrivava a definire “forza spirituale”<sup>48</sup>.

La concezione liberale di partito assimilava questi a una espressione spontanea della concorrenza delle varie opinioni politiche<sup>49</sup>. Coerente con questo indirizzo di pensiero era sicuramente la definizione di partiti data da Benjamin Costant come <<associazione di persone che professano la stessa dottrina politica>><sup>50</sup>. Il partito liberale, più che come organizzazione politica, si configurava quindi come riflesso dell'autonomia individuale, a dimostrazione di ciò, il fatto che il regime giuridico dei partiti politici fosse ricompreso in quello delle associazioni. Un esempio fra tutti è quello della Francia dove, nonostante il superamento della legislazione repressiva nei confronti dei *clubs*, i gruppi politici nella legge generale del 1901 erano ancora regolati dal diritto comune delle associazioni<sup>51</sup>; questo indirizzo subì un'evoluzione solo a cavallo tra le due guerre, con la comparsa di leggi specifiche il cui obiettivo era regolare alcune attività svolte dai gruppi politici<sup>52</sup>.

Questa concezione idealista/individualistica era confermata, poi, dalla dimensione politico/istituzionale del partito politico: il partito veniva generalmente identificato con il gruppo parlamentare, ed i compiti che gli venivano affidati erano piuttosto esigui limitandosi questi a svolgere funzioni elettorali.

Con il tempo, e con il sempre più convergere degli orientamenti dei loro membri, questi gruppi divennero sempre più stabili acquisendo gradualmente una sempre maggiore capacità di influenzare il funzionamento degli organi costituzionali, fino ad arrivare alla conquista dell'effettivo potere politico nella vita dello stato<sup>53</sup>.

Il fatto storico che consacrò il rafforzamento dei partiti fu senza dubbio l'avvento delle masse sulla scena politica che, nei primi decenni del '900, stimolò un importante dibattito

---

<sup>46</sup> *Ibidem*

<sup>47</sup> Carre' De Malberg r., *La legge espressione della volontà generale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp.32

<sup>48</sup> G. Burdeau, *La democrazia*, Milano 1964, p. 7.

<sup>49</sup> *Ibidem*

<sup>50</sup> B. Costant, *Cours de politique constitutionnelle*, II, Paris, 1861, pp. 285

<sup>51</sup> Scarciglia R., *Il divieto di mandato imperativo*, pp.59-77

<sup>52</sup> *Ibidem*

<sup>53</sup> Colombo A., *La dinamica storica dei partiti politici*, Franco Angeli, Milano, 1970, pp.15

scientifico sulla posizione costituzionale dei partiti e sul concetto di rappresentanza<sup>54</sup>. In questo dibattito si confrontarono da un lato, coloro che continuavano a sostenere con forza la politicalità del solo Stato, e dall'altro, coloro che invece avevano iniziato ad affermare la politicalità anche delle corporazioni socio/economiche, mettendo, dunque, in discussione il concetto di rappresentanza ostile alle formazioni sociali emerso dalla rivoluzione francese.

Il retroterra culturale della rivoluzione francese, al quale probabilmente era estranea la consapevolezza della specificità della posizione del ruolo dei partiti, offrì terreno fertile allo sviluppo del pensiero di Carl Schmitt; questo infatti, partendo dal pensiero hobesiano che soltanto l'intero potesse essere rappresentato e che quindi l'unità politica non potesse assolutamente essere separata, criticava ogni forma di frammentazione della rappresentanza<sup>55</sup>. L'affermazione di partiti ed associazioni, per Schmitt, segnava il passaggio dallo stato moderno al c.d. stato delle associazioni, dunque, la fine del concetto di rappresentanza politica poiché la rappresentanza, da strumento per costituire unità politica, diveniva uno strumento di tipo privatistico, un mero accordo instauratosi tra i gruppi e che nulla aveva a vedere con la discussione politica di tipo parlamentare.

Il problema della rappresentanza venne affrontato in maniera analoga a Schmitt da Leibholz che però, contrariamente, al primo riuscì nel tentativo di immettere i partiti nel grande alveo della rappresentanza politica, quali strumenti di "democrazia diretta"<sup>56</sup>. Lo studioso tedesco affermava, infatti, l'esistenza di un insanabile conflitto fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi: la sostituzione del parlamento politico con una camera delle corporazioni avrebbe messo in crisi la struttura dello stato moderno e condotto ad una frammentazione ancor maggiore rispetto a quella del medioevo<sup>57</sup>. L'affermarsi della democrazia di massa negli anni Venti spinse però Leibholz ad affrancare i partiti rispetto agli altri gruppi di interesse, essendo questi necessari a permettere al popolo di esercitare un influsso sulle vicende statuali. Dunque, mentre i partiti politici venivano accettati da Leibholz come portatori della volontà politica del popolo, le associazioni non venivano considerate come tali, venendogli negata qualsiasi tipo di politicalità.

Se per Schmitt e Leibholz il parlamento perdeva la sua ragion d'essere nel momento in cui al suo interno si affermavano gruppi organizzati, per Kelsen il parlamento era invece il luogo

---

<sup>54</sup> *Ibidem*

<sup>55</sup> Duso G., *la rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp. 148-158

<sup>56</sup> Barbera A., *La democrazia con i partiti*, in *Democrazia e Diritto*, 1992, pp.197 ss.

<sup>57</sup> Zanon N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 131-140

dove diversi interessi particolari si componevano<sup>58</sup>. Ciò nonostante, anche in Kelsen gli interessi che potevano accedere al parlamento erano esclusivamente quelli rappresentati dai partiti. Neanche egli, infatti, riuscì a svincolarsi dalla tendenza della *reductio ad unum* posta in contrapposizione alla frammentazione medievale.

A differenza dell'Europa continentale, in Inghilterra e negli Stati Uniti il riconoscimento e la regolazione dei partiti avvenne prima e più gradualmente. In Inghilterra già nel 1832, con il *Reform Act*, si diede vita ad associazioni di registrazione il cui scopo era di disciplinare le iscrizioni nelle liste elettorali; con la riforma elettorale del 1867, poi, venne sancito il controllo delle organizzazioni di partito sulla designazione dei candidati<sup>59</sup>; infine nel 1937 con il *Minister of the Crown Act*, venne conferita l'indennità al leader del partito di opposizione<sup>60</sup>.

### 1.3.2 Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito

Per comprendere a pieno l'evoluzione del ruolo dei partiti non va considerato solo il superamento della legislazione repressiva nei confronti delle associazioni politiche ma anche il profondo mutamento subito dalla concezione stessa di partito<sup>61</sup>.

Come anticipato nei brevi accenni alle teorie dei diversi autori, nel periodo post weimeriano prevalse una forte diffidenza nei confronti delle parti. I partiti politici, infatti, una volta differenziatisi definitivamente dagli altri gruppi di interesse, furono gli unici a conquistare l'accesso al parlamento, non essendo considerati più come associazioni corporative ma come entità statali fondamentali per il porsi in essere della democrazia. Alla fine prevalse, quindi, la visione di Leibholz, il quale, nonostante l'ostilità nei confronti della politicizzazione dei gruppi di interessi particolari, riconosceva nei partiti veri e propri organi costituzionali<sup>62</sup>.

L'estensione del suffragio elettorale, come già anticipato, portando una maggiore partecipazione avviò un processo di democratizzazione che ebbe una forte influenza sul ruolo e la struttura dei partiti; L'entrata delle masse nello stato determinò la nascita di un nuovo modello di partito, consacrando il passaggio dallo Stato liberale monoclasse, dove la

---

<sup>58</sup> Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, II, Mohr, Tubingen 1929, tr. it. *Essenza e valore della democrazia*, in Kelsen H., *La Democrazia*, Bologna, 1981, *passim*

<sup>59</sup> Bobbio N., *I partiti politici in Inghilterra*, Associazione Italo-Britannica, Roma, 1946, pp.18

<sup>60</sup> Mcckenzie R.T., *British political Parties*, London: William Heinemann Ltd., 1955, cap.I

<sup>62</sup> Leibholz G., *La rappresentanza nella democrazia*, pp.341-403

sovranità spettava alla nazione ed era incarnata dalla volontà univoca della borghesia, allo stato democratico, dove la sovranità apparteneva a tutti i cittadini che la esercitavano in modo permanente tramite i partiti<sup>63</sup>.

Attraverso i partiti di massa le classi sociali poterono finalmente esprimere le loro rivendicazioni: i partiti divennero dunque espressione della maggiore complessità sociale rappresentando gruppi di potere caratterizzati da divisioni sociali ed economiche.

L'azione dei partiti, a questo punto, non si svolgeva più solo all'interno del parlamento ma tendeva ad espandersi all'esterno, nella società civile, dove questo aveva il ruolo di organizzare e ordinare le nuove istanze sociali. In questo modo, si sviluppò un sistema di organizzazione della politica per la gran parte esterno al parlamento; quest'ultimo, infatti, cessò di essere il luogo dove si realizzavano le sintesi politiche divenendo organo di mera registrazione delle decisioni assunte dai partiti<sup>64</sup>. A questi ultimi venne di fatto attribuita una nuova funzione maieutica: ricavare dal pluralismo sociale delle sintesi politiche in cui i cittadini possano riconoscersi, attraverso la selezione delle varie istanze sociali.

Il cambiamento nella percezione del ruolo del partito comportò inevitabili cambiamenti anche a livello strutturale, necessari all'efficace adempimento delle sue nuove funzioni. I partiti di massa si presentavano fortemente ideologizzati, dotati di una struttura gerarchica, centralizzata e burocratizzata ed in grado di intercettare le diverse istanze sociali e di tradurle in progetti politici.<sup>65</sup>

Le organizzazioni partitiche diventarono, dunque, indiscussi protagonisti della scena politica, tanto che Kelsen, in riferimento proprio alla situazione tedesca, elaborò il cd "mandato imperativo di partito"<sup>66</sup>, secondo cui gli eletti dovevano rispondere a un doppio mandato: uno rispetto agli elettori e l'altro rispetto al partito; il primo di natura più diffusiva mentre il secondo più stringente. Nella repubblica di Weimar, infatti, nonostante la formale affermazione del divieto di mandato imperativo, esso nella disciplina di partito di fatto non fu mai applicato, tanto che i parlamentari spesso al momento della candidatura firmavano delle dimissioni in bianco che, in caso di mancato rispetto delle direttive partitiche, veniva mandato d'ufficio alla presidenza di assemblea.

Con l'affermazione dei partiti di massa sembra dunque esserci stato un ritorno del mandato imperativo, nella versione "partitica". Nei primi decenni del Novecento, la dottrina si trovò così ad affrontare i problemi, e le apparenti contraddizioni, riguardanti i cambiamenti in

---

<sup>63</sup> Neumann F., *Nascita e sviluppo dei partiti politici*. (1968), in Sivini G.(a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1972, pp.47

<sup>64</sup> Colombo A., *La dinamica storica dei partiti politici*, pp.15-20

<sup>65</sup> Michels R., *La sociologia del partito politico*, il Mulino, Bologna, 1966, p.16-21

<sup>66</sup> Kelsen H., *La democrazia*, Bologna, Il mulino, 1982, pp. 82 ss



corso in seno alla rappresentanza politica, affrontando il problema del rapporto tra deputato e partito e di come alla luce dello stato di partito, fossero ancora applicabili concetti come quello di divieto di mandato imperativo. Il problema divenne quindi quello di conciliare il libero mandato parlamentare con il ruolo assunto dai partiti. L'antinomia tra le due nelle costituzioni del secondo dopo guerra<sup>67</sup>, in realtà, è stata solo apparente: se si considera l'impianto costituzionale nel suo insieme non si può teorizzare la libertà di mandato non tenendo conto dei partiti, come non si possono delineare le funzioni dei partiti non tenendo in considerazione la libertà di mandato<sup>68</sup>.

Il mandato di partito, inoltre, non si configurava come un vero e proprio mandato elettorale in quanto mancante di importanti attributi come il requisito di revocabilità, onerosità ed imperatività. Non è dunque giusto parlare di mandato imperativo, possiamo però parlare di mandato politico alla cui violazione fanno seguito sanzioni meramente politiche e non di tipo giuridico/formali. Un ritorno del mandato imperativo appare infatti piuttosto anacronistico nel contesto delle moderne democrazie occidentali dove i programmi di partito sono non tanto portatori di interessi particolari quanto di visioni parziali dell'interesse generale; gli elettori non votano più il *man* ma le *measures*<sup>69</sup>: il candidato non viene scelto per la sua persona, ma in quanto esponente di un partito e, quindi, portatore di certi ideali.

Con l'avvento dei partiti di massa sembra finalmente risolto il problema della rappresentanza. Viene di fatto superato il contrasto tra principio rappresentativo e democratico: da un lato attraverso l'intermediazione partitica si evita l'autonomia del rappresentante degradi a libertà assoluta, dall'altro che il necessario rapporto tra elettori ed eletti impedisca il conseguimento dell'interesse generale.<sup>70</sup>

### 1.3.3 La crisi dei partiti e il problema della rappresentanza territoriale

Il problema della rappresentanza politica nel continente sembrava dunque essersi sedato con l'affermazione dei partiti come luogo di elaborazione di unità politica.

---

<sup>67</sup> Il divieto del mandato imperativo è presente nella maggior parte delle Carte costituzionali che si ispirano al costituzionalismo liberale (art. 7, sez. III, cap.I, tit. III, Cost. Francia 1791; art.41 Statuto albertino; artt. 34 e 35 Cost.Francia 1848; parr. 93 e 96 Cost.Francoforte 1849; art. 29 Cost. Germania 1871; art. 21 Cost. Germania 1919; art. 67 Cost.; art. 38 Legge fondamentale Germania 1949; art. 27 Cost. Francia 1958; art. 152 Cost. Portogallo 1976; artt. 66 e 67 Cost. Spagna 1978; art. 161 Cost. Svizzera 1999

<sup>68</sup> Scarciglia R., *Il divieto di mandato imperativo*, pp.102-103

<sup>69</sup> Di Giovine A., Scardi S. (a cura di), *Democrazie imperfette*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Giappichelli editore, Torino, 2005, pp.121

<sup>70</sup> Crisafulli V., *Partiti e rappresentanza politica nella costituzione italiana*, in *Amministrazione Civile 1958*, 2, n10-11, 1957 pp. 23 ss.

A partire dagli anni Ottanta del XX secolo, però, il fenomeno della frammentazione sociale, e della diversificazione delle domande che ne è derivato, ha investito quasi tutti i sistemi politici democratici occidentali. Di conseguenza i partiti non sono più riusciti a svolgere quel ruolo di sintesi politica e di organizzazione attiva delle masse che Leibholz aveva attribuito loro, incontrando sempre maggiori difficoltà nell'offrire e garantire una rappresentanza politica efficace e convincente.

I fattori che possono spiegare le difficoltà incontrate dalla rappresentanza politica a partire dalla metà degli anni Ottanta sono numerosi e spesso indipendenti l'uno dall'altro<sup>71</sup>.

Il concetto di rappresentanza politica affermatosi nel Novecento iniziò a vacillare, non tanto con la crisi dei rappresentanti quanto con quella dei rappresentati: il problema più evidente sembra infatti essere costituito dalla fluidità, dalla frammentazione e dalla confusione degli interessi dei cittadini. La società appare sempre più divisa e complessa: con la scomparsa delle divisioni in classi vengono a meno le identità collettive su cui i partiti avevano basato la loro rappresentanza; rappresentare politicamente la nuova complessità è diventato un compito di enorme difficoltà per i partiti che sembrano incapaci di proporre risposte efficaci alle nuove sfide della modernità.<sup>72</sup> Non solo non esistono più classi sociali strutturate e consapevoli, ma all'interno delle comunità emergono differenziazioni significative che impediscono l'affermarsi di realtà di carattere generale e che piuttosto tendono a chiedere rappresentanza politica specifica. Assistiamo così ad un processo di destrutturazione tale delle società occidentali da arrivare a quella che Zygmunt Bauman ha definito società 'liquida'<sup>73</sup>, evidenziando le enormi difficoltà di una sua eventuale ricomposizione.

Per Bauman tra i fattori esplicativi di questo fenomeno si può annoverare la crisi dello Stato nazione avvenuta a seguito del processo di globalizzazione e di integrazione europea: entrambi mettono in questione quale e quanta libertà decisionale rimanga agli stati nazionali di fronte ai poteri delle forze supranazionali. Con il potenziamento del ruolo delle istituzioni sovranazionali, dunque, vi è un obbligatorio ripensamento del ruolo dello stato. Un mondo globalizzato sembra esigere dagli attori statali decisioni rapide ed efficaci sintesi politiche; d'altro canto, gli attori statali non agiscono più da soli, ma sono costretti a confrontarsi all'interno di queste autorità sovranazionali. Si configura così un processo cd *Multilevel*, che complica la funzione di rappresentanza e offusca la trasparenza.

---

<sup>71</sup> Cotta M., *Rappresentanza politica*, in Dizionario di politica, a cura di Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., Giappichelli editore, Torino 2004, pp. 897-903.

<sup>72</sup> *Ibidem*

<sup>73</sup> Bauman Z., *Liquid modernity*, Cambridge-Malden 2000 (trad. it. Roma-Bari 2002, 2007), *passim*

Le difficoltà dei partiti in questo nuovo contesto emergono ben presto, e l'onere di elaborare sintesi politiche si sposta da un lato sulle leadership politiche, dall'altro sulle procedure referendarie<sup>74</sup>.

Tra gli anni Ottanta e Duemila, per periodi di tempo non troppo lunghi come hanno dimostrato le esperienze di Margaret Thatcher e di Tony Blair in Gran Bretagna, le leadership personalizzate hanno cercato di supplire a una efficace rappresentanza politica<sup>75</sup>.

Le conseguenze di fenomeni come la globalizzazione e l'integrazione europea non sono però circoscritte al ruolo dei partiti, ma si estendono anche ai cittadini; la percezione di un diritto sempre più asservito alle esigenze economiche e alla tecnocrazia e la mancanza di trasparenza dei processi comunitari ha portato, infatti, al ritorno delle cd "piccole patrie", nel quale Häberle<sup>76</sup> ravvisa un modo attraverso cui i cittadini cercano di ritrovare la propria identità.

Questo richiamo alla territorialità si riflette anche nelle azioni dell'Unione Europea, che cercando di risolvere quel problema strutturale di democraticità e trasparenza che la caratterizza, ha posto sempre più l'accento su principi quali quello di sussidiarietà e della proporzionalità, dando nuova linfa vitale alle identità territoriali.

#### ***1.4 Il concetto di rappresentanza e la struttura delle assemblee elettive***

Le tendenze alla scarsa associabilità e alla mutevolezza delle preferenze da un lato, e il richiamo alla territorialità dall'altro, spiegano, almeno in parte, la sempre più pressante richiesta di rappresentanza territoriale da parte di alcune democrazie europee, riportando al centro del dibattito della dottrinale istituzionale il tema della rappresentanza territoriale, e una sua eventuale istituzionalizzazione a livello parlamentare sia negli stati che al livello europeo<sup>77</sup>.

Dopo aver assistito all'affermazione di una società globale e multipolare, capace di confrontarsi contrapponendo interessi e valori diversi in un quadro operativo che comprende l'intero pianeta, sembra si delinei ora il suo contrario, ossia la voglia crescente di piccole patrie dove gli interessi dei cittadini siano più sentiti e facilmente rintracciabili.<sup>78</sup> In

---

<sup>74</sup> Uleri P.V., *Referendum e democrazia, Una prospettiva comparata*. Il Mulino, Bologna, 2003, pp.67-68

<sup>75</sup> Blondel J. et. Al., *Political Leadership, Parties and Citizens. The personalization of leadership*, New York, Routledge, 2010 pp.172-189

<sup>76</sup> Häberle P., *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia in Europa*, Roma, la Nuova Italia, 1994, pp. 67-88

<sup>77</sup> Cotta M., *Rappresentanza politica*, pp. 897-903

<sup>78</sup> Scalfari E., *Ora torna l'amore per le piccole patrie*, in L'Espresso, 29/09/2014, disponibile su <http://espresso.repubblica.it/opinioni/vetro-soffiato/2014/09/23/news/ora-torna-l-amore-per-le-piccole-patrie-1.181375>

particolare, forte è la voglia da parte della popolazione di avere istituzioni più vicine e i cui processi siano trasparenti e comprensibili.

Questo delle piccole patrie è un sentimento che si va diffondendo soprattutto in Europa trasversalmente all'asse destra/sinistra; è un fenomeno molto complesso e non avviene pacificamente, portando con sé tensioni, strappi e rotture che talvolta mettono in pericolo la stabilità stessa delle istituzioni.

Nei prossimi due capitoli ci addenteremo maggiormente in questo fenomeno attraverso l'analisi di due casi: il caso EVEL in Inghilterra, e il caso del Parlamento Europeo. Il fenomeno del localismo, e più in generale del richiamo alla territorialità, sarà interpretato attraverso la crisi della rappresentanza e in particolare della funzione integrativa in capo ai Parlamenti.

Prima di addentrarsi in questa analisi si è ritenuto necessario però soffermarsi sul rapporto tra rappresentanza e struttura delle assemblee elettive, in particolare sul diverso modo di atteggiarsi delle assemblee parlamentari per rispondere alle varie esigenze rappresentative con un particolare focus sulla rappresentanza territoriale.

#### **1.4.1 “I Parlamenti”**

Come abbiamo avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti, il parlamento nella sua accezione moderna è l'organo attraverso il quale il popolo partecipa all'esercizio della sovranità statale<sup>79</sup>. Sin dalle sue origini è stato il mezzo attraverso cui il potere ed i suoi destinatari hanno agito tra loro: nello stato assoluto metteva in comunicazione la corona con i sudditi, nello stato moderno lo stato con la società civile<sup>80</sup>. Con l'affermazione dello stato moderno il parlamento diviene infatti il luogo dove trova espressione il pluralismo sociale e per questo è definito, tra tutti gli organi dello stato, l'organo rappresentativo. In questo senso è chiamato a svolgere una duplice funzione: da un lato, come organo della società civile, è

---

<sup>79</sup> Sartori G., *Rappresentanza*, in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna 1995, pp.285-327

<sup>80</sup> Ferrara G., *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia*, Annali 17. Il parlamento, Violante L. ( a cura di) Torino, 2001, 1166

chiamato a rappresentare i suoi interessi e le sue opinioni, dall'altro, come organo dello stato, è inserito all'interno della struttura statale con precise funzioni e compiti<sup>81</sup>.

Le funzioni che a esso vengono attribuite, e le modalità attraverso cui è chiamato a svolgerle, sono fortemente influenzate dalla forma di governo nella quale si trova ad operare, laddove per forma di governo si intende il modo con il quale le funzioni fondamentali dello Stato vengono ripartite tra gli organi costituzionali e i rapporti che si instaurano tra tali organi. Storicamente si sono distinte varie forme di governo a seconda dell'interpretazione adottata del principio di sovranità: ci sono forme di governo dove la valorizzazione del principio di sovranità si è tradotta in un rapporto diretto, sia tra popolo e parlamento che tra popolo e governo, ed altre, invece, in cui il principio di sovranità si è tradotto nel solo rapporto tra corpo elettorale ed assemblee legislative<sup>82</sup>.

Tra i primi possiamo annoverare la forma di governo presidenziale che nasce negli Stati Uniti d'America con la costituzione del 1787 (primo esempio anche di Stato federale), per poi diffondersi in altri continenti: America Latina e Africa in particolare. Storicamente tale sistema non rappresenta altro che la traduzione nel contesto americano della monarchia costituzionale inglese del secolo XVII<sup>83</sup>; quest'ultima era infatti caratterizzata da un sistema dualistico in cui si contrapponevano e bilanciavano il Re da una parte e il Parlamento dall'altra, titolari di poteri diversi sulla base di una diversa legittimazione. Nella sua accezione moderna, non a caso, la forma di governo presidenziale è caratterizzata da una netta separazione istituzionale tra presidente e parlamento, dotati entrambi di autonoma legittimazione democratica essendo eletti direttamente ed autonomamente dal corpo elettorale (a onor del vero il Presidente Usa formalmente viene eletto con procedimento di secondo grado)<sup>84</sup>. I due organi traggono, dunque, legittimazione dalla stessa fonte ma svolgono funzioni diverse: al Presidente normalmente spettano il potere esecutivo e la politica estera, al parlamento il potere legislativo. Nell'esercizio di queste funzioni i due organi si influenzano comunque reciprocamente avendo il presidente un potere di veto rispetto al legislativo e spettando a quest'ultimo, invece, l'approvazione del bilancio che influenza, e non di poco, il potere di indirizzo politico del presidente

Nella forma di governo presidenziale non è, inoltre, contemplato l'istituto della fiducia tra Governo e Parlamento, che nel sistema parlamentare induce tali organi a cooperare per la

---

<sup>81</sup> Di Maria R., *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p.31

<sup>82</sup> Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazione della politica*, Laterza, Roma- Bari, 1996, pp.5

<sup>83</sup> Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli editore, Torino, 2008, pp.4 ss

<sup>84</sup> Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, pp.4 ss

definizione e l'attuazione del programma di governo<sup>85</sup>. Il sistema si ispira quindi ad una logica di separazione rigida dei poteri. Nel sistema presidenziali, in ultimo, il presidente cumula sulla sua persona la carica di capo di stato e capo di governo, due cariche che invece nel sistema parlamentare spettano a due organi distinti.

Il sistema parlamentare storicamente si afferma a seguito della rottura dell'equilibrio, nella monarchia costituzionale, tra Parlamento e Sovrano. La sempre maggiore forza economica della borghesia si tradusse, infatti, in supremazia dell'organo parlamentare al livello politico, mentre il potere regio si trasformò in potere neutro di garanzia<sup>86</sup>. Il Governo divenne così responsabile politicamente nei confronti del solo Parlamento attraverso l'istituto della fiducia, cessando di essere responsabile nei confronti del Sovrano.

Nelle moderne forme di governo parlamentare il corpo elettorale si limita ad eleggere il parlamento, al quale, come detto poc'anzi, il governo è legato da un rapporto di fiducia. La separazione tra i poteri è quindi meno netta ed il parlamento assume il ruolo di intermediario tra governo e governati<sup>87</sup>.

In questo caso un ruolo fondamentale nel concreto atteggiarsi della forma di governo è rivestito dal sistema partitico e dal sistema elettorale: maggiore è il numero dei partiti, maggiori sono le difficoltà per dar vita ad un Governo stabile e in grado di perseguire un indirizzo politico unitario<sup>88</sup>. L'esecutivo, difatti, dipenderà da maggioranze parlamentari eterogenee costituite da più partiti con ideologie e programmi diversi, a volte difficilmente conciliabili. Il numero dei partiti a sua volta è influenzato dal sistema elettorale. Un sistema maggioritario favorisce la presenza di due, massimo tre partiti (o coalizioni di partiti), mentre un sistema proporzionale tende a favorire il multipartitismo. È importante sottolineare che nella forma di governo parlamentare varia notevolmente il ruolo che il parlamento assume rispetto al governo, a seconda che l'esecutivo sia investito direttamente o indirettamente dal corpo elettorale.

Da quanto emerso finora, dunque, non si può parlare tanto di sistema parlamentare quanto di sistemi parlamentari, vista l'eterogeneità con la quale questi sono composti ed esplicano le loro funzioni

Se passiamo ad esaminare i Parlamenti dal punto di vista strutturale ancora una volta i vari modelli si differenziano notevolmente.

---

<sup>85</sup> *Ibidem*

<sup>86</sup> *Ibidem*

<sup>87</sup> Cotta M., *Rappresentanza politica*, 900-904

<sup>88</sup> Duverger M., *La république de citoyens*, Parigi, 1982, in cui l'autore classifica le forme di governo a seconda del fatto che l'esecutivo tragga l'investitura direttamente dal popolo (c.d. democrazia immediata o di investitura) ovvero costituisca l'accordo di risultati post-elettorali tra partiti (c.d. democrazia mediatizzata o di indirizzo).

La struttura dei parlamenti può essere monocamerale o bicamerale. Nelle maggiori democrazie occidentali, in Europa come negli Stati Uniti, il bicameralismo è la forma maggiormente adottata per l'organizzazione istituzionale. Il Parlamento in questo caso si divide in due Camere di norma definite Alta e Bassa, differenti per composizione, durata e attribuzioni. Normalmente la camera bassa è eletta a suffragio universale diretto perché destinata ad esprimere l'interesse unitario del popolo; è dotata, inoltre, del potere legislativo e, laddove viga la forma di governo parlamentare, del potere di indirizzo politico<sup>89</sup>.

La seconda camera è solita svolgere una funzione integrativa rispetto alla rappresentanza politica della prima. Essa, ad esempio, può rispondere all'esigenza di riprodurre le divisioni sociali presenti nello stato come avviene in Inghilterra con la camera dei *Lords*, i cui membri non sono eletti ma siedono in parlamento a titolo personale.

In altri casi, invece, può rispondere ad esigenze di tipo territoriale o settoriale, in base al verificarsi dell'uno o dell'altro caso possono cambiare modalità di elezione e funzioni a esse attribuite<sup>90</sup>.

Qualora la seconda camera rappresenti interessi settoriali normalmente è previsto i suoi membri siano eletti da talune categorie tra i membri delle stesse categorie. Se invece è chiamata a rappresentare gli interessi territoriali degli enti di cui lo stato si compone, questa può essere eletta direttamente dai cittadini o può configurarsi come un organo di secondo grado in quanto eletto indirettamente da membri degli organi esecutivo legislativo o composto direttamente dai membri degli organi esecutivi delle entità territoriali<sup>91</sup>. Le camere territoriali possono essere composte in base a criteri demografici o attribuendo a ognuna di esse un numero eguale di rappresentanti in base alla volontà o meno di valorizzare il principio democratico o difendere le entità territoriali più piccole dello stato<sup>92</sup>.

I parlamenti monocamerale al contrario si caratterizzano per la presenza di un'unica camera che cumula su di sé tutte le funzioni svolte dalle due camere nei sistemi bicamerale.

#### **1.4.2 La rappresentanza territoriale**

Prima di passare all'analisi dell'evoluzione dei modelli monocamerale e bicamerale nella storia, vale la pena soffermarsi sulla rappresentanza territoriale, elemento fondamentale per comprendere alcune dinamiche in atto attualmente in Europa.

---

<sup>89</sup> Doria G., *Bicameralismo e federalismo : analisi dei modelli di relazione*, Carocci, 2015 pp.8-16

<sup>90</sup> I Doria G., *Bicameralismo e federalismo : analisi dei modelli di relazione*, pp.21-28

<sup>91</sup> Bundesrat tedesco

<sup>92</sup> D'Atena A., *Diritto Regionale*, II edizione, Giappichelli editore, Torino, 2013, pp.30-33

Iniziamo col dire che rappresentanza politica e territoriale sono volte alla rappresentazione del medesimo soggetto, il cittadino, che però assume una diversa configurazione a seconda del tipo di rappresentanza considerata: nella rappresentanza politica rileva come soggetto indistinto ed indifferenziato, mentre in quella territoriale è membro di un determinato ente territoriale dello stato.

La nascita della rappresentanza territoriale avviene nel medioevo dove agli incaricati di ceti, corporazioni e classi che rappresentavano interessi sociali ed economici nelle assemblee parlamentari, si affiancavano delegati di contee e borghi che rappresentavano il proprio territorio<sup>93</sup>.

Fu proprio la previsione della rappresentanza territoriale nel medioevo che portò alla sua demonizzazione nell'epoca post rivoluzionaria, in quanto concepita come parte della rappresentanza degli interessi, e, quindi, antitetica alla rappresentanza politica.

Come abbiamo avuto modo di vedere nei precedenti paragrafi, infatti, durante e nel periodo subito dopo la rivoluzione francese, nell'Europa continentale emerse una tendenza ostile verso tutto ciò che poteva minare l'unità dello stato. La rappresentanza territoriale non faceva eccezione.

Il contrasto tra rappresentanza politica e territoriale in questo periodo è rintracciabile nel fatto che quest'ultima poneva i cittadini di fronte allo stato in maniera in qualche modo differenziata, tradendo quindi il principio cardine della rivoluzione francese: il principio di eguaglianza.

Se l'Europa continentale vede un'insanabile conflitto tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, volgendo lo sguardo oltre la Manica le cose appaiono molto diverse: in Inghilterra la rappresentanza territoriale, e più in generale la rappresentanza di interessi, costituiscono da sempre una necessaria integrazione alla rappresentanza politica<sup>94</sup>: il desiderio della classe aristocratica prima e di quella borghese dopo, di partecipare alle decisioni politiche, soprattutto in materia fiscale, portò sin dal principio al c.d. bicameralismo per classi. La struttura interna del parlamento inglese si divise, infatti, in maniera quasi naturale in due diversi rami che rappresentavano rispettivamente i diversi ceti presenti nella società.

Altro importantissimo esempio in cui rappresentanza territoriale e politica non si contrappongono ma rappresentano due facce della stessa medaglia sono gli Stati Uniti dove

---

<sup>93</sup> Nocilla D., Ciaurro L., *Rappresentanza politica*, pp. 551

<sup>94</sup> Barbera A., *I parlamenti*, Laterza, Bari- Roma, 1999, pp. 9-23



la costituzione federale adottata nel 1787 è basata esplicitamente sulla rappresentanza territoriale<sup>95</sup>.

È opinione condivisa da parte della dottrina, inoltre, che la rappresentanza territoriale non solo sia necessaria integrazione di quella politica ma non può esservi alcuna contrapposizione tra le due, in quanto la rappresentanza territoriale non può esser accomunata in alcun modo alla rappresentanza di interessi; il territorio, infatti, non corrisponde ad alcuna categoria economico/sociale o professionale ma ne contiene, proprio come il criterio demografico, una quantità indifferenziata<sup>96</sup>.

### **1.4.3 Le ragioni storiche del monocameralismo: il concetto di unità di popolo e la concezione rousseauiana di sovranità**

I parlamenti monocamerali hanno caratterizzato la struttura delle assemblee elettive continentali sin dalla rivoluzione francese e trovano la loro giustificazione teorica nella concezione rousseauiana di sovranità. Con la rivoluzione francese infatti, come spiegato in precedenza, si sviluppa il concetto di «nazione» come entità spirituale autonoma che aspira a diventare Stato sovrano. Abbiamo visto, inoltre, come con l'affermazione dello stato liberale fino alla metà dell'Ottocento e oltre (ad esempio in Germania), le istanze sociali vengano interpretate dall'élite dominante borghese come una minaccia al principio di sovranità.

In epoca post rivoluzionaria, dunque, vige un'assoluta identificazione tra l'Assemblea elettiva e lo Stato-Nazione.<sup>97</sup>

In questo contesto, dopo il dibattito in seno alla costituente che vide prevalere la posizione della scuola democratica, venne scelto il modello unicamerale; riprendendo le parole dell'abate Sieyès, la legge rappresentava la volontà del popolo e questo non poteva avere due opinioni differenti su uno stesso oggetto<sup>98</sup>.

L'istituzione di una sola camera rifletteva così il carattere unitario del popolo e una seconda camera era considerata o superflua o pericolosa; superflua qualora rappresentasse la volontà

---

<sup>95</sup> Il Bicameralismo statunitense infatti si fonda sulla necessità non di rappresentare diverse categorie di interessi sociali ma di dare specifica rappresentanza alle diverse entità territoriali che costituivano lo stato.: la Camera eletta a suffragio universale diretto rappresentava l'unità del popolo americano mentre il senato, originariamente non eletta dal popolo, rappresentava su un paro paritario gli interessi degli stati federati: ogni stato federato elegge lo stesso numero di senatori v. Przeworski, A., Stokes S.C. Manin B. (ed), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge-New York, 1999

<sup>96</sup> Barbera A., *I parlamenti*, pp.23-41

<sup>97</sup> Emblematico di questa identificazione è il caso della Francia giacobina

<sup>98</sup> Goldoni M., *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze University Press, 2009, pp.40-53

popolare esattamente come la prima.; pericolosa in caso rappresentante di volontà e interessi di natura diversa rispetto a quelli del popolo<sup>99</sup>.

Quello giacobino è un ragionamento che muove dalla premessa ideologica del primato della ragione in politica: in un sistema nel quale siano stati eliminati i corpi intermedi, dunque, il potere legislativo si configura come strumento di attuazione di indirizzo politico. Questo ragionamento viene combattuto da Montesquieu che, in quanto difensore dei corpi intermedi e del bicameralismo, afferma il principio per cui «il potere si limita con il potere»<sup>100</sup>, si radica in un pessimismo antropologico di origine cristiana, che si pone in contrapposizione all'ottimismo razionalista che afferma il primato della volontà popolare.

Aderivano invece ad un'impostazione unicamerale Bentham e Kelsen; Il primo riteneva la seconda camera superflua ed inutile, il secondo, invece, poggiando sull'assunto rousseauiano della sovranità unica e indivisibile, propendeva per una soluzione unicamerale, in quanto maggiormente adatta per realizzare il principio democratico. Per Kelsen, infatti, con il venir a meno della monarchia, era venuta meno anche la motivazione alla base dell'esistenza stessa del senato<sup>101</sup>.

L'accusa più antica mossa dai monocameralisti nei confronti del bicameralismo rimane comunque quella di minacciare l'unità sovrana. Più di recente, invece, con una situazione resa sempre più complessa dai processi di globalizzazione di integrazione europea-per i quali si può essere parte di comunità politiche sottoposte a più ordinamenti giuridici territoriali-l'accento viene posto maggiormente sulla lentezza cronica che il passaggio in due camere determina nella produzione legislativa. Questa tesi è confutabile in maniera piuttosto semplice, in quanto non ci sono evidenze empiriche che dimostrino che due camere impieghino il doppio del tempo per adottare un atto legislative del tempo che impiegherebbe una sola camera. Per scongiurare tali esiti, infatti, negli odierni sistemi bicamerali è prevista una differenziazione funzionale delle due camere e un sistema di coordinamento dell'esame degli atti legislative che distribuisce in maniera coordinate prime e seconde letture tra i due rami del parlamento<sup>102</sup>.

Nonostante la prevalenza teorica del modello bicamerale, in quanto giudicato qualitativamente superiore, da un punto di vista meramente numerico i dati dell'unione

---

<sup>99</sup> Lauricella G., *Il monocameralismo premesse per un'indagine di diritto comparato*, ILLA Palma, Roma,1990, pp.20

<sup>100</sup> Montesquieu. *L'esprit de lois*, Paris, 1749, *passim*

<sup>101</sup> Kelsen H., *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, a cura di Cotta S. e Treves G., III ed., Milano, Edizioni di Comunità (trad. it. di General Theory of Law and State, Cambridge, Harvard University Press), 1959, pp.85

<sup>102</sup> Bezzi F., *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Conferenza del Segretario generale del Senato della Repubblica al "Seminario di studi e ricerche Parlamentari", Facoltà di Scienze politiche, Firenze, 12 maggio1967

interparlamentare evidenziano che nel mondo i paesi monocamerali risultano essere maggiori di quelli bicamerali. Questo è vero anche per l'Europa in senso geografico. A titolo meramente esplicativo, dei 28 paesi che compongono l'unione europea 13 hanno un parlamento monocamerale. Negli ultimi sessanta anni si è assistito, inoltre, a svariati casi di passaggio dal modello bicamerale a quello monocamerale; basti pensare alla nuova Zelanda (1950), Danimarca (1953,) Svezia, Grecia, Portogallo (metà anni '70), Serbia (anni '90), Croazia 2012.

Il dato numerico, però, non deve trarci in inganno; da un'analisi maggiormente approfondita emerge, infatti, che tutti i paesi del G8 sono bicamerali: Canada, Francia, Italia, Germania. Giappone, Regno Unito, Russia, Usa; e ancora, dei 20 paesi del G20 la maggior parte sono bicamerali: G8 più Argentina, Australia, Brasile, India, Messico, Sud Africa. Risultano essere invece monocamerali Arabia Saudita, Cina, Corea del sud, Indonesia e Turchia 4 miliardi di persone sono rappresentate da sistemi bicamerali.

Oggi l'opzione monocamerale, dunque, riguarda per lo più o Stati unitari di ridotte dimensioni- così omogenei al loro interno che la composizione di interessi si realizza molto più facilmente rispetto a paesi medio/grandi o anche piccoli- o paesi autoritari. Riguardo quest'ultimo caso è noto come il parlamento monocamerale rappresenti un habitat naturale dei totalitarismi: secondo uno studio condotto dal sole 24 ore nel 2009 su 42 stati classificati come dittature o regimi autoritari, 26 hanno un parlamento monocamerale<sup>103</sup> e soltanto 16 bicamerale.

La scelta tra monocameralismo e bicameralismo sembra, quindi, essere influenzata da un lato dalla struttura socio economica dello stato, dall'altro dalle finalità che lo stesso stato, proprio in base alla sua struttura, si propone: in un ordinamento socialmente omogeneo il fine ultimo più che quello di garantire le minoranze sarà quello della governabilità, per questo un sistema monocamerale risulta più idoneo.

#### **1.4.4 Bicameralismo ragioni strutturali e politiche**

In Europa l'esperienza delle seconde Camere, come analizzato precedentemente, si sviluppa in contrapposizione all'esperienza giacobina, sulla base del principio che il potere

---

<sup>103</sup> Angola, Arabia Saudita, Arzabajja, Brunei, Camerun, Ciad, Cina, Corea del Nord, Costa d'Avorio, Cuba, Emirati Arabi Uniti, Eritrea, Gibuti Guinea, Guinea Equatoriale, Honduras, Iran, Laos, Libia, Myanmar, Qatar, Siria, Somalia, Turkmenistan, Venezuela, Vietnam

decisionale va sempre e comunque limitato indipendentemente dalla configurazione giuridica<sup>104</sup>.

Il modello bicamerale nasce per la prima volta in Inghilterra dove la struttura bicamerale del parlamento è presente sin dalla fine del medioevo e risponde all'esigenza di rappresentare la struttura sociale dello stato. È noto, infatti, come in origine le seconde camere abbiano avuto preminentemente carattere aristocratico ed ereditario, mentre le camere basse, elette direttamente dal popolo, si configurassero come luoghi dove le classi emergenti potevano esprimere i loro interessi mutevoli<sup>105</sup>. Il bicameralismo nasce quindi come strumento per ricomporre l'antinomia tra democrazia e aristocrazia<sup>106</sup>, e parzialmente esso rimane tale in Inghilterra, dove la Camera dei *Lords* ancora oggi costituisce un singolare esempio di assemblea parlamentare di natura aristocratica<sup>107</sup>. Questa nel corso degli anni, probabilmente per la scarsa legittimazione democratica che la caratterizzava, è stata sottoposta a diverse riforme che ne hanno condizionato in maniera evidente sia la composizione che le funzioni. Per secoli, infatti, la composizione di tale assemblea non è dipesa dall'applicazione del principio democratico poiché i *Lords* venivano nominati dal sovrano o ereditavano la loro carica. Nel corso del tempo la discrezionalità regia è andata via via scemando, essendo la nomina preceduta da una necessaria consultazione tra primo ministro, leader dell'opposizione e leader degli altri partiti. Negli anni Settanta le proposte di riforma della camera dei *Lords* sono state al centro del dibattito politico inglese, culminato nel 1999 con l'adozione de *House of Lords Act*, attraverso cui venne abolita l'ereditarietà del titolo di *Peer*<sup>108</sup> nella prospettiva di rendere l'*House of Lords* una camera elettiva. Per quanto riguarda i poteri, invece, nonostante il diritto di iniziativa appartenga ad entrambe le camere, la camera dei *Lords* ha un potere ridotto rispetto alle proposte già adottate dalla camera bassa.<sup>109</sup>

Oggi questo modello, fatta eccezione per il caso inglese, è pressoché scomparso: il bicameralismo nelle moderne democrazie rappresenta piuttosto una tecnica di organizzazione del potere con una pluralità di scopi.

---

<sup>104</sup> Torre A., *Albert Venn Dicey: Un constitutional lawyer al tramonto dell'età vittoriana*, in Il pensiero costituzionale di Albert Venn Dicey, Giornale di Storia Costituzionale, No,13, I semestre 2007

<sup>105</sup> Costant B., *Oeuvres politiques*, Charpentier, Paris 1874, Roma, 1965, pp.18

<sup>106</sup> Castelli L., *Il Senato delle autonomie. Regioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010, pp.174

<sup>107</sup> Torre A., *La circolazione del modello costituzionale inglese*, relazione in Convegno di studi su «Le culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti tra Otto e Novecento», Genova 29-30 aprile 2004.

<sup>108</sup> Con l'*House of Lords act* vennero cancellati tutti i pari di diritto ereditario tranne 92

<sup>109</sup> La camera dei Lords in questa ipotesi può solo proporre emendamenti ed esercitare un veto sospensivo di 12 mesi. I lords poi non si possono opporre alla legislazione del governo promessa nel suo programma ed il veto che gli spetta può essere aggirato da una risoluzione della camera dei comuni. V. Scaffardi L., *Il ruolo progressive delle seconde camere negli stati unitari: l'esperienza Britannica*, in *la costituzione Britannica* (a cura) Torre A., Volpe R., Giappicheli editore, Torino, 2005

Il Senato si configura, dunque, come strumento di governo della complessità e si esprime attraverso funzioni differenti a seconda della sua composizione e del sistema di governo entro il quale deve operare.

Una delle funzioni fondamentali che il senato è stato chiamato a svolgere storicamente è quella di garanzia, visto il rischio che la concentrazione del potere all'interno di una sola camera portasse alla c.d. tirannia della maggioranza<sup>110</sup>; un'unica camera eletta a suffragio universale potrebbe avere la tentazione di inglobare in sé anche il potere esecutivo e quello giudiziario così da non avere più alcun freno. Affiancare una seconda camera alla camera bassa, in tal senso, assolve alla funzione di evitare che la concentrazione del potere legislativo in una sola assemblea conduca alla democrazia totalitaria. In merito a ciò è illuminante la delucidazione di John Stuart Mill secondo cui il fatto che un individuo o un'assemblea, nell'esercizio di un potere, non debbano che consultare se stessi non può che produrre effetti negativi, per questo ogni costituzione dovrebbe dotarsi di un centro di resistenza alla democrazia<sup>111</sup>. Assumendo questa prospettiva, la seconda camera si configura, dunque, come uno strumento di *check&balance* al pari della presenza di procedimenti aggravati di revisione costituzionale o di un giudice costituzionale.

La seconda funzione che da sempre viene attribuita al Senato è quella di Camera di riflessione. Altro tratto comune di quasi tutte le Camere alte, non a caso, è la previsione di un'età di accesso superiore a quella richiesta per la Camera bassa, a memoria di questo suo tradizionale ruolo di moderazione. L'istituzione della seconda Camera nasce spesso dall'esigenza che gli atti legislativi siano il frutto di un maturo e ponderato esame. L'esame di un atto legislativo da parte di una camera diversa, secondo gran parte della dottrina, non può che assicurare un miglioramento qualitativo della stesura dell'atto.

La terza funzione in capo al Senato, molto comune soprattutto nelle democrazie mature, è la funzione di integrazione della rappresentanza politica. L'adempimento di questa funzione si è tradotto nell'adozione di diversi modelli a seconda del tipo di rappresentanza si sentisse l'esigenza di esprimere<sup>112</sup>.

Il primo modello legato alla funzione di integrazione della rappresentanza è quello che lega il bicameralismo alla rappresentanza degli interessi. La seconda camera, in questo caso, assume connotati di tipo corporativo in quanto rappresentante degli interessi settoriali di specifiche categorie sociali ed economiche. Questa ipotesi nella storia trovò attuazione con la camera

---

<sup>110</sup> Bagheot W., *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995, p.111

<sup>111</sup> Stuart Mill J., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, M. prospero (a cura di), Laterza, Roma 1997, pp.182

<sup>112</sup> Cheli E., *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, pp.317

dei fasci e delle corporazioni, istituita durante l'epoca fascista; la variante tecnica del modello, in virtù della quale il senato dovrebbe essere composto da tecnici con particolare esperienza professionale, storicamente fu invece incarnata dal Consiglio economico della costituzione di Weimar e più recentemente dal *Senad* irlandese<sup>113</sup>.

Il modello più diffuso di questo particolare tipo di bicameralismo è però quello legato alla difesa degli Stati territoriali, dove a una prima camera che rappresenta il corpo sociale nel suo insieme, si affianca una seconda camera chiamata ad esprimere gli interessi delle diverse unità territoriali nel quale lo Stato si divide. La rappresentanza territoriale è considerata uno strumento fondamentale per salvaguardare il federalismo, in quanto offre l'opportunità di proteggere gli interessi degli stati federati. Non a caso l'esempio più antico di modello bicamerale territoriale risale alla costituzione Americana del 1787, costituzione federale per eccellenza<sup>114</sup>. Questo tipo di rappresentanza trova, poi, applicazioni diverse nella forma di rappresentanza dei territori periferici, siano essi composti o meno in un assetto federale: in Svizzera, ad esempio, sono i Cantoni stessi a decidere le modalità di elezione dei membri del consiglio degli stati; in Spagna, metà dei delegati è eletta da comunità autonome e metà dai cittadini.

È evidente, quindi, ci sia un forte legame tra bicameralismo e federalismo, non a caso gran parte della dottrina comparativista annovera il bicameralismo tra le condizioni necessarie per lo sviluppo di uno stato federale; nonostante questo sia confermato da numerose evidenze empiriche, sarebbe comunque sbagliato far discendere il modello territoriale esclusivamente dal carattere federale. La dottrina politica, in particolare quella statunitense, è infatti da sempre attenta anche ai profili di *check & balance*. Nel suo classico *the Justification of bicameralism* W.H. Ricker<sup>115</sup> fonda la giustificazione del bicameralismo non tanto nella struttura federale dello stato quanto nel bisogno di equilibrio dei poteri.

Rinviando a quanto detto finora possiamo osservare che nelle moderne democrazie la seconda camera finisca per svolgere due funzioni principali: da un lato rappresenta la sede di riflessione e di contrappeso dei processi decisionali parlamentari, dall'altro la sede attraverso cui le entità costituenti di uno stato (federale o regionale) trovano il loro canale di rappresentanza statale. L'istituzione di una seconda camera sembra, poi, non rispondere solo

---

<sup>113</sup> Introdotto nel 1937 questo è composto da 60 membri di cui 49 eletti e 11 nominati

<sup>114</sup> Luther J., *The search for constitutional geography and historiography of Second Chambers*, in Luther J., Passaglia P., Tarchi R., *A world of Second Chambers*. Handbook for constitutional studies of Bicameralism, Giuffrè, editore, Milano 2006, pp.25 ss.

<sup>115</sup> Ricker W.H., *the Justification of bicameralism*, in "International Political Science Review", Vol. 13, No.1 1992, pp.101 ss

ad un particolare tipo di esigenza: in essa si fondano più motivazioni legate al contesto istituzionale e alla forma di governo nella quale il bicameralismo si trova ad operare. .

Da una prospettiva comparata, la configurazione della seconda camera appare assai eterogenea, sia per attribuzioni che per composizione e nomina; il ruolo e la funzione dei senati si configura, infatti, in modo piuttosto variabile ed è legata agli equilibri politici, istituzionali e territoriali propri di ciascun paese. I tratti unificanti, dunque, sono davvero pochi, anche con solo riferimento al contesto europeo.

Un minimo comun denominatore - su cui gran parte della dottrina sembra essere d'accordo, e che sembra accomunare la gran parte dei sistemi bicamerali esistenti - è l'articolazione complessa del sistema paese in cui il sistema bicamerale opera: dove i vari fattori sociali ed economici interagiscono in maniera complessa anche il principio di rappresentanza sembra atteggiarsi in maniera altrettanto complessa<sup>116</sup>.

Acquisendo una prospettiva squisitamente europea, le seconde camere risultano, normalmente, estranee al rapporto di fiducia che si instaura tra la camera bassa e l'esecutivo; questo rende il senato un luogo particolarmente adatto ad esercitare la funzione di controllo, intesa come attività di incondizionata revisione; In secondo luogo, i senati spesso si configurano come espressione delle entità territoriali costituenti lo stato. In questo senso, anche la questione del diverso peso che le seconde Camere hanno nei vari sistemi costituzionali rende difficile una visione unitaria del sistema bicamerale. Generalmente il potere di iniziativa legislativa può essere pari a quello della Camera Bassa, ma quasi sempre la Camera Alta incontra limitazioni, ad esempio di merito, rispetto alle norme di bilancio, o limitazioni di carattere procedurale, in quanto ha bisogno della mediazione del Governo. Si può anche parlare di limitazioni spaziali (ossia del fatto che possa occuparsi solo di certe materie) o temporali (possibilità di porre veti, superabili solo attraverso maggioranze qualificate o con procedure complesse di mediazione, che coinvolgono l'esecutivo)<sup>117</sup>.

Tutti questi elementi definiscono l'asimmetria della Camera Alta: quasi sempre, nei processi legislativi ordinari, l'ultima parola spetta alla Camera Bassa ad eccezione di quando si parli leggi di rilievo costituzionale; di leggi che incidano sulle competenze delle entità federate o periferiche; e di leggi che modifichino sull'assetto territoriale<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in Quaderni di documentazione, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997, pp.9-19

<sup>117</sup> *Ibidem*

<sup>118</sup> Luther J., *The search for constitutional geography and historiography of Second Chambers*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi, *A world of Second Chambers. Handbook for constitutional studies of Bicameralismo*, Giuffrè, Milano 2006, pp.25 ss

Così come possiamo osservare la presenza pressoché costante di un “Senato” nell’architettura costituzionale delle odierne “grandi” democrazie, è evidente anche come questo, oggi, sia oggetto di i numerosi progetti riformatori: la seconda camera, di fatto, per tutte le ragioni esposte poc’anzi, finisce per configurarsi come terreno idoneo di differenziazione ed adeguamento.

Facendo una breve disamina dei processi di riforma in corso dei Senati in Europa si evidenzia come questi abbiano ragioni profondamente diverse tra loro.

In particolare, abbiamo visto come il progetto di riforma in Inghilterra, ad esempio, si leghi ad una richiesta di maggiore democraticità, mentre in Spagna e Belgio sia legato all’esigenza di una maggiore efficacia nella rappresentanza territoriale.

In Belgio a seguito della revisione costituzionale del 1993, la composizione del Senato è stata adattata alla struttura federale dello stato per poter meglio garantire la rappresentanza di interessi dell’entità federale; dal 1995 è, inoltre, venuto a meno il bicameralismo perfetto e le competenze del Senato si sono ridotte rispetto a quelle della camera: al primo è affidato il compito di raccordare stato federale, comunità e regioni, adattando così il modello bicamerale del parlamento alla struttura federale dello stato<sup>119</sup>. In Spagna, allo stesso modo, ci si cerca di muovere in direzione di una riforma del senato che consenta una migliore rappresentazione delle autonomie territoriali<sup>120</sup>: Il 22 febbraio 2012 il Senato ha approvato all’unanimità una mozione per la costituzione di un comitato di studio incaricato di redigere una relazione su come rafforzare la funzione territoriale del Senato, concentrando l’attenzione sulla trasformazione del senato in Camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di autonomie.

In ultimo, in paesi come Francia e Germania, l’esigenza di riformare la seconda camera sembra invece essersi legata ad un’esigenza di razionalizzazione del sistema bicamerale, anche nei confronti dell’esecutivo<sup>121</sup>. In particolare in quest’ultima la riforma costituzionale del 2005 ha mirato a ridisegnare i rapporti tra le due camere, Il *Bundestag* e il *Bundesrat*, attraverso la revisione delle leggi federali che necessitano della sua approvazione. La riforma si è estesa, poi, sino alla ripartizione delle competenze legislative tra i Bund e i Länder, abrogando la legislazione quadro. Le progettate e talora compiute riforme del senato in Europa, per quanto differenti non sembrano indirizzate a una mera semplificazione istituzionale, quanto

---

<sup>119</sup> sui processi di riforma della seconda camera in Belgio v. Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte*, pp. 21-29

<sup>120</sup> Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte*, pp. 145

<sup>121</sup> sui processi di riforma delle seconde camera in Europa v. Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte*, pp.19 ss



piuttosto alla ricerca di un punto di equilibrio tra rappresentatività democratica ed efficienza istituzionale.

Quello di cui ci occuperemo nei prossimi capitoli riguarda proprio la ricerca di un punto di equilibrio tra le istanze rappresentative, ma curiosamente non riguarda la Camera Alta né istituzioni federali.

Nei due *case studies* che esamineremo, infatti, la questione della rappresentanza si impone prepotentemente all'interno della Camera Bassa, dove il principio democratico è custodito.

## 2. Il “quasi” regionalismo Inglese: United Kingdom & Devolution

### 2.1 *The (Dis)United Kingdom*

Il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord si è costituito attraverso una serie di agglomerazioni incrementalmente: prima attraverso l'espansione del Wessex in quella che sarebbe stata chiamata Inghilterra, poi con l'annessione di altri «territori»: il Galles (nel 1536), la Scozia (nel 1707) e l'Irlanda (nel 1800; dal 1921 solo Irlanda del Nord).

L'unione emersa da questo processo non è mai stata equilibrata, per questo motivo il Regno Unito non può essere definito né come uno stato federale né come uno stato regionale ma piuttosto come un ordinamento devoluto basato su una forte asimmetria<sup>122</sup>.

In questo processo di agglomerazione tutte e tre le nazioni, almeno al livello istituzionale, sono state di fatto assoggettate all'Inghilterra, nonostante Irlanda e Scozia abbiano mantenuto forti caratteri identitari.

Formalmente il Parlamento Inglese fu sciolto nel 1707, anche se nella pratica fu solo rinominato “Parlamento Britannico”, mentre le assemblee di Scozia ed Irlanda cessarono di esistere venendo incorporate nella nuova istituzione.

Fino al 1997 i rapporti di potere all'interno del Regno Unito sono stati fortemente sbilanciati a favore dell'Inghilterra che è sempre riuscita a mantenere un ruolo predominante al livello istituzionale, creando un sistema di governo “anglo-centrico” e poco aperto al cambiamento<sup>123</sup>. La *devolution*, infatti, si è configurata come una politica tutt'altro che rivoluzionaria, ma volta piuttosto alla preservazione dello *Status quo*: mantenere intatta l'unione e la sovranità di *Westminster*<sup>124</sup>. Una definizione di *devolution* in tal senso è chiaramente presente nell'approccio riformatore adottato dal governo laburista nel 1997, riassunto nella celebre affermazione dell'allora primo ministro Tony Blair “*power devolved is power retained in Westminster*”<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Parolari S., *La English Question e il regionalismo inglese*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 04/2007, pp. 4

<sup>123</sup> Trench A., *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, 2007, pp.1-23

<sup>124</sup> Bamfort N., Leyland P. (ed), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford; Portland, OR: Hart Publishing, 2003, pp.107-109

<sup>125</sup> Macwhirter I., *Road to Referendum*, STV productions, 2014, p.9

Le riforme costituzionali in tale contesto sono state prettamente concepite come strumenti per superare momenti particolarmente critici<sup>126</sup>. Non è un caso che le prime forme di *devolution*, in Irlanda siano state proposte sull'ondata di violenza causata dalla frattura religiosa; in Scozia e in Galles per far fronte all'ondata nazionalista esplosa negli anni Settanta<sup>127</sup>.

Il processo di *devolution*, dunque, non è mai stato concepito come un processo olistico in quanto volto principalmente ad offrire risposte *ad hoc* a problemi che emergevano di volta in volta nelle varie *constituencies*. Questo processo fino a poco tempo fa non ha riguardato l'Inghilterra, considerata "diversa" dalle altre nazioni del Regno Unito. Per anni l'Inghilterra è stata, infatti, definita "*the dog that never barked*", per il suo – almeno apparente – disinteresse ad ottenere una qualunque forma di autonomia, nonostante sia considerata la nazione che più di tutte è colpita dalle anomalie costituzionali della *devolution* e dalle – apparenti o reali – ineguaglianze territoriali di un'Unione così fortemente asimmetrica<sup>128</sup>.

L'utilizzo asimmetrico e "*ad hoc*" della *devolution*, non si è rivelato però essere una strategia vincente: se da un lato non è riuscito a placare le spinte indipendentiste degli Stati, in particolare della Scozia, dall'altro è sicuramente riuscito nell'intento di irritare gli Inglesi che hanno iniziato a reclamare a gran voce proprie istituzioni come i loro pari.

L'esito del referendum scozzese sull'indipendenza del 18 settembre 2014 non ha migliorato le cose: nonostante abbia determinato la fine del processo verso l'indipendenza, ha anche dato il via all'inizio della fine del Regno Unito così come lo abbiamo finora conosciuto<sup>129</sup>. Il risultato referendario non ha prodotto né produrrà lo "shock costituzionale"<sup>130</sup> che avrebbe generato la vittoria del sì, ma l'ordinamento britannico - a maggior ragione dopo l'esito del più recente referendum sul *Brexit*, il cui voto ha sancito una netta spaccatura tra Scozia ed Inghilterra - dovrà certamente reinventare sé stesso partendo dall'impegno politico, assunto a ridosso del referendum dai tre partiti unionisti (Conservatori, Liberaldemocratici e Laburisti), per il conferimento alla Scozia di una forma di *devolution* ancor maggiore<sup>131</sup>.

Dunque, si parla di una maggiore autonomia fiscale per la Scozia e di ulteriori competenze da attribuire al Parlamento di Edimburgo. Ma a questo punto non si tratta solo di arginare le

---

<sup>126</sup> A. Torre, Prefazione in S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Cedam, Padova, 2008.

<sup>127</sup> Giovannini A., *Disunited Kingdom: se anche l'Inghilterra vuole la devolution*, in Limes "L'impero è Londra", 10/14, <http://www.limesonline.com/disunited-kingdom-se-anche-linghilterra-vuole-la-devolution/51186>

<sup>128</sup> McEldowney J., *The Impact of Devolution on the UK Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*, Hart, 2013, pp. 197-220.

<sup>129</sup> Parolari S., *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, in [www.forumquadernicostituzionali.com](http://www.forumquadernicostituzionali.com), Rassegna n. 9/2015

<sup>130</sup> Questa l'espressione utilizzata da M. Elliot nel post del 19 settembre 2014, Scotland has voted "no". What next for the UK constitution? in <http://ukconstitutionallaw.org>

<sup>131</sup> Parolari S., *Il futuro costituzionale del Regno Unito*, pp.3-6

spinte indipendentiste scozzesi: in gioco c'è la sopravvivenza stessa dell'Unione nel suo complesso, con le altre "nazioni" della famiglia pronte a richiedere a loro volta maggiori gradi di autonomia<sup>132</sup>.

Gli effetti a lungo termine della *devolution* asimmetrica stanno oggi emergendo in maniera sempre più evidente, al livello economico, politico e sociale. Non sorprende, dunque, che l'ex Primo Ministro David Cameron, all'indomani del referendum scozzese sull'indipendenza, oltre al mantenimento dell'impegno per una *devolution* più estesa in Scozia parlasse della necessità di concentrarsi contestualmente sull'Inghilterra<sup>133</sup>. Il richiamo all'Inghilterra ha dato modo, per la prima volta in maniera esplicita, di sottolineare come la risoluzione della questione scozzese non possa che passare attraverso la soluzione della questione inglese, aprendo dunque la strada ad una revisione del complessivo assetto di governo dell'ordinamento britannico.

La cd *English Question* deriva dal fatto che, fino a meno di un anno fa, i parlamentari scozzesi avevano potere di voto a Westminster su questioni che riguardavano esclusivamente l'Inghilterra, mentre i parlamentari inglesi non avevano alcuna voce in capitolo sulle leggi votate dall'Assemblea scozzese per quanto riguarda le materie devolute. La redistribuzione della spesa pubblica segue, inoltre, la cosiddetta "Barnett formula" che, elaborata nel corso degli anni Settanta, non è stata adattata ai cambiamenti provocati dalla *devolution*, favorendo in maniera piuttosto evidente le nazioni con governi decentrati<sup>134</sup>.

Nei prossimi paragrafi, dopo aver cercato di capire in che senso il Regno Unito si configuri come un'Unione di stati e quali siano le sue principali caratteristiche in quanto tale, ci concentreremo sulla suddetta questione e sulle soluzioni proposte dai vari governi; un particolare focus sarà posto sulla recente proposta, approvata da Westminster il 22/10/2015, della procedura EVEL - *English Votes for English law*, in quanto *case study* molto interessante ai fini della nostra indagine sulla rappresentanza.

---

<sup>132</sup>Parolari S., *Il futuro costituzionale del Regno Unito*, pp.3-6

<sup>133</sup> Cameron D., Scottish Independence Referendum: statement by the Prime Minister, 19 Settembre 2014, <https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister>.

<sup>134</sup> un esempio in tal senso è la riforma universitaria approvata da Westminster nel 2011: questa pur non applicandosi alla Scozia ma, seguendo i precetti della Barnett, formula produce effetti positivi sul livello di spesa pubblica Scozzese

### 2.1.1 L'unione nella storia: nascita ed evoluzione

Dal settembre 2014, momento della celebrazione del referendum scozzese sull'indipendenza, il Regno Unito sembra sperimentare un crescente sentimento di instabilità<sup>135</sup>, sentimento culminato nel Giugno di quest'anno con il referendum sul *Brexit*, che ha visto la Gran Bretagna spaccarsi letteralmente a metà, con una Inghilterra e Galles che hanno votato al favore del *Exit*, e Scozia ed Irlanda schierate fortemente a favore del *Remain*<sup>136</sup>.

In entrambe queste occasioni, il partito nazionale scozzese è riuscito abilmente a puntare i riflettori sul futuro dell'Unione. Lo slogan “*more devolution*”, proposto dalla Commissione Smith all'indomani del referendum del 2014, non accontentando gli scozzesi e facendo infuriare gli inglesi, sembra non abbia sortito gli effetti sperati provocando più problemi di quanti in realtà ne abbia risolti<sup>137</sup>. L'inquietudine degli Unionisti accresce poi se si pensa alla crescente mancanza di fiducia nelle istituzioni centrali e alla crisi politica scoppiata in seguito al Brexit con conseguenti dimissioni dell'ex Primo Ministro David Cameron.

Inoltre, come sottolineato dal report “*UK's Changing Union*”, dopo il referendum scozzese vi è il reale pericolo che i dettami costituzionali dell'Unione siano considerati una serie di meri accordi bilaterali, non in grado, dunque, di fornire una base per una riforma coerente e forte dell'Unione, alla luce degli eventi considerata necessaria alla sopravvivenza della stessa.

Prima di proseguire nella nostra analisi è importante però chiarire il concetto di “Unione”.

In realtà non c'è una singola definizione che possa aiutarci: le componenti essenziali dell'Unione tra le 4 nazioni della Gran Bretagna, infatti, non sono mai stati messi per iscritto o codificati.<sup>138</sup>

Certamente vi sono stati eventi storici, come il *Bill of Rights and Claim of Rights* del 1689, che hanno segnato lo sviluppo dell'Unione, ma questi nel tempo hanno subito innumerevoli cambiamenti e sono stati sostituiti<sup>139</sup>. Di conseguenza, la costituzione inglese si basa su usanze e costumi di differenti statuti invece che su una costituzione scritta come avviene nella maggior parte degli altri stati.

Prima di addentrarci nell'analisi degli elementi che oggi compongono l'Unione, ripercorriamone brevemente l'evoluzione storica.

---

<sup>135</sup> Hazell R.(ed.), *Devolution and the Future of the Union*, The Constitution Unit, London April 2015. pp.30-35

<sup>136</sup> Inghilterra: *Remain* 48%, *Leave* 52%; Londra: *Remain* 60%, *Leave* 40%; Scozia: *Remain* 62%; *Leave* 38%; Galles: *Remain* 48%, *Leave* 53%; Irlanda del Nord: *Remain* 56%, *Leave* 44%

<sup>137</sup> Hazell R.(ed.), *Devolution and the Future of the Union*, pp.30-35

<sup>138</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution* 25 May 2016, HL, 149 2015/2016, written evidence from Dr Andrew Blick (UDE0029)

<sup>139</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, par.9

*La Gran Bretagna è un'unione volontaria. Tutti i suoi membri sono liberi di lasciarla.*

Questo è stato formalmente riconosciuto nel 1949 per l'Irlanda del Nord, e si applica in egual modo per Scozia e Galles<sup>140</sup>.

L'atto di Unione fra Inghilterra e Galles risale all'*Acts of Union* del 1536, anche se la dominazione inglese precedette di molto l'unione ufficiale. Per questo, probabilmente, quello del Galles è l'atto di Unione di cui si conserva minor traccia: dal 1746 fino al 1967 le due nazioni erano così intersecate che ogni normativa che si riferiva all'Inghilterra si applicava automaticamente anche al Galles<sup>141</sup>.

Ben diverse, invece, furono i processi che portarono all'unione con Scozia ed Irlanda: queste, sin da subito, si assicurarono il mantenimento di un'identità ben distinta da quella inglese

L'atto del 1706 con cui Inghilterra e Scozia si univano nella Gran Bretagna, infatti, prevedeva il permanere di alcuni diritti e di alcune strutture pre-esistenti che sarebbero rimaste inalterate e divise da quelle della Gran Bretagna<sup>142</sup>, incluso un sistema giuridico separato e una chiesa indipendente<sup>143</sup>. L'unione con la Scozia portò all'abolizione sia del Parlamento Inglese che del Parlamento Scozzese, da cui nacque un nuovo parlamento in cui i membri scozzesi sedevano, almeno formalmente, alle stesse condizioni dei loro *peers* inglesi. L'Unione del 1707, comunque, non apportò alcun cambiamento alle procedure del vecchio Parlamento inglese; come nota acutamente il Professor Colin Kidd della *University of St Andrews* non vi era, infatti, alcun meccanismo all'interno dell'Unione che permettesse agli scozzesi di esprimere il loro dissenso o di indirizzare queste lamentele attraverso canali istituzionali<sup>144</sup> (la procedura separata per il passaggio della legislazione scozzese fu istituita dalla camera dei Comuni solo nei primi anni del Novecento, attraverso l'istituzione di separate commissioni permanenti di parlamentari scozzesi).

La storia dell'Unione con l'Irlanda è certamente la più burrascosa di tutte. L'Irlanda è stata assoggettata all'Inghilterra, a vario titolo, dal periodo dei Tudor<sup>145</sup>. Nel 1800 *The Acts of Union*

---

<sup>140</sup> Hazell R., *Devolution and the Future of the Union*, 2015

<sup>141</sup> Dal passaggio del *Wales and Berwick Act 1746* alla sua sostituzione con *the Welsh Language Act 1967*. C'erano, comunque, disposizioni distinte che si applicavano al solo Galles, ad esempio; *Welsh Intermediate Education Act 1889*, *The Welsh Church Act 1914* e *the Welsh Church (Temporalities) Act 1919*. Vedi Kenneth O. Morgan, *Wales in British Politics 1868–1922*, University of Wales press 1963.

<sup>142</sup>The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, Written evidence from the British Academy (UDE0037)

<sup>143</sup>The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016 Written evidence from Professor Adam Tomkins (UDE0021). Vedi gli articoli 19 e 25 de "Union with Scotland Act" 1706 e "Union with England Act 1707"

<sup>144</sup> Committee on the Constitution, *The Union and devolution*, 2016, written evidence from Professor Colin Kidd (UDE0007)

<sup>145</sup> Committee on the Constitution, *The Union and devolution*, 2016, written evidence from Lord Morrow (UDE0068)

sancì l'unione tra Gran Bretagna ed Irlanda: venne così costituito il Regno Unito, pur venendo mantenendo sistemi giuridici separati.

Alla luce di quanto detto sinora, la nascita dell'Unione si è contraddistinta in ogni nazione per una molteplicità di fattori, contribuendo a creare diversità strutturali nella *governance* del Regno Unito che precedettero di molto la creazione delle istituzioni devolute negli anni Novanta.

Nell'esperienza britannica dell'autogoverno locale, infatti, ampio margine di manovra fu lasciato alle amministrazioni locali (a dimostrazione di ciò l'assenza della figura del prefetto). Il governo centrale controllava le amministrazioni locali soltanto a distanza, tramite i ministeri, e limitandosi a definire le politiche poi attuate a livello decentrato dagli organi dell'autogoverno locale<sup>146</sup>.

In questo contesto, l'asimmetria che caratterizza il Regno Unito, anche se nuova nella particolare forma della devolution, risulta essere perfettamente in linea con la sua storia.

Non a caso *il devolution Act* che ha creato le istituzioni devolute negli anni Novanta riflette perfettamente le varie diversità amministrative, e, la loro evoluzione riflette ulteriori adattamenti delle istituzioni territoriali alle esigenze di ciascuna nazione. L'Inghilterra, in particolare, spicca sia come partner dominante che come unica nazione priva di proprie istituzioni decentrate.

### **2.1.2 *What is the Union for?* - Gli elementi chiave dell'Unione oggi**

Dopo aver brevemente ripercorso la storia dell'Unione, vediamo come questa appare oggi.

Cinque sono gli elementi principali che la caratterizzano: i tre elementi classici - l'Unione economica, l'Unione sociale e l'Unione politica<sup>147</sup> - a cui si aggiungono l'Unione culturale e l'Unione militare<sup>148</sup>.

#### **- L'Unione Economica**

L'Unione economica si fonda su due pilastri principali: il mercato unico e la moneta unica. L'aspro dibattito su come l'unione economica e la moneta unica potrebbero sopravvivere se la Scozia ottenesse l'indipendenza, e su come la Scozia, a sua volta, potrebbe sopravvivere una volta fuori, dimostra l'importanza vitale di tale elemento. L'Unione economica fornisce agli scozzesi un mercato interno circa 10 volte più grande della Scozia dove vivere, lavorare e

---

<sup>146</sup> Torre A., *Il territorial government in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991, pp.79

<sup>147</sup> The Constitution Committee, *Serving Scotland Better*, par. 15-21,

<sup>148</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, par. 42

commerciare, il tutto senza alcun impedimento legale<sup>149</sup>. Pare infatti siano state proprio le conseguenze di lasciare il mercato a determinare l'esito negativo del referendum nel 2014.

Come giustamente sottolineato da Ben Cottam, Responsabile degli affari esteri del *Federation of Small Businesses Wales*, l'Unione è, inoltre, un marchio che attira capitali da tutto il mondo, ed è grazie a questo marchio che Londra si configura come il più importante centro economico e finanziario esistente nel panorama mondiale<sup>150</sup>.

L'Unione economica, infine, riveste fondamentale importanza nel promuovere stabilità economica offrendo ai suoi componenti protezione dagli shock asimmetrici (eventi che non colpiscono l'intero Regno Unito, ma hanno un impatto su determinate nazioni o particolari regioni). In altre parole ciascuna nazione beneficia del supporto di un'economia maggiore<sup>151</sup>.

#### L'Unione Sociale

Il termine "Unione sociale" normalmente può riferirsi a cose differenti. In questo caso sarà usato per riferirsi alla *welfare union*, ossia a quella redistribuzione delle risorse secondo esigenze, e per descrivere quello che Fiona Hyslop, Ministro del governo scozzese per la Cultura e gli affari Europei, definisce "relazioni sociali".

La commissione Calman, nel suo report del 2009 sulla devoluzione scozzese, definisce l'Unione sociale come un sistema di welfare universale ed uniforme che coinvolge tutti i cittadini del Regno Unito<sup>152</sup>. Tratto fondamentale di questo *welfare* è che, in generale, il suo costo è sostenuto dalla tassazione ed i suoi servizi sono distribuiti in base ai bisogni. In altre parole il funzionamento del welfare britannico si basa sul principio di solidarietà sociale, "inteso come quella capacità dei membri di una collettività di agire nei confronti di altri come un soggetto unitario<sup>153</sup>".

Le risorse disponibili per ogni stato/ogni regione sono ripartite dal cd *UK's combined Consolidated Fund* (CF), definito come "comparto in cui sgorgheranno ogni flusso di entrate pubbliche e da cui verrà la fornitura di ogni servizio"<sup>154</sup>. In altre parole il CF riceve i proventi della tassazione, e di alcune altre entrate del governo. e con questi si occupa della fornitura dei servizi. Questo significa che ogni nazione ed ogni regione può attingere alle

---

<sup>149</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, par. 44

<sup>150</sup> Charles Geisst, *I lupi di Wall Street perdono il pelo ma non il vizio*, in Limes "Moneta e Impero" 2/15 26/02/2015, disponibile su <http://www.limesonline.com/cartaceo/i-lupi-di-wall-street-perdono-il-pelo-ma-non-il-vizio>

<sup>151</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, par 45

<sup>152</sup> Calman Commission, *Serving Scotland Better Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, 2009 p. 35

<sup>153</sup> Gallino L, *Dizionario di sociologia*, Tea, 1993

<sup>154</sup> The National Audit Office, *Consolidated Fund Account 2014-15*, HC 55, 20 July 2015, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/447411/Consolidated\\_Fund\\_201415.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447411/Consolidated_Fund_201415.pdf)



risorse dell'intero Regno Unito per finanziare i suoi pubblici servizi piuttosto che contare solo sulle risorse proprie.

Insieme all'Unione economica, il meccanismo redistributivo dell'Unione sociale aiuta le singole nazioni ad affrontare l'impatto degli shock asimmetrici: i cittadini di una nazione colpita da uno shock economico riceveranno più finanziamenti per il welfare, finanziamenti provenienti dalle tasse dell'intero Regno Unito.

Ulteriore elemento chiave dell'Unione sociale, fin dal *Old Age Pensions* e dal *National Insurance Acts* rispettivamente del 1908 e del 1911, è la previdenza sociale, visto che le aliquote fiscali e previdenziali sono uniformi in tutto il Regno Unito<sup>155</sup>. In tal modo, le persone residenti in un territorio colto da una particolare crisi sono protette dai fondi disponibili per l'intero Regno Unito piuttosto che solo dai fondi disponibili nel territorio in cui vivono.

*The Scotland Act 2016*, che devolve alcuni aspetti della tassazione e del welfare, complica certamente questo disegno, ma gli individui ancora beneficiano di un nucleo di fondi comune finanziato dal fondo centrale del Regno Unito<sup>156</sup>.

#### - L'Unione Politica

Il ruolo predominante dell'Unione politica rispetto agli altri elementi chiave, e all'evoluzione dell'Unione nel suo complesso, è evidente se si pensa che in tale Unione ogni parte del Regno Unito sia rappresentata in seno al Parlamento di Westminster e che questo gestisca ed abbia potere decisionale sull'Unione economica e sociale.<sup>157</sup>

La Commissione Calman nel merito afferma che l'unione politica "ha creato una comune cittadinanza del Regno Unito incarnando alcuni elementi condivisi come le libertà fondamentali e i diritti civili e politici, validi in tutto il Regno Unito"<sup>158</sup>. Dunque, attraverso la condivisione di un'identità politica, il popolo del Regno Unito ha sviluppato dei valori condivisi che, anche se non esclusivi del Regno Unito, sono alla base della *governance* e della cultura politica dei suoi componenti.

L'unione politica ha inoltre un'importante valenza esterna in quanto si manifesta in tutte le relazioni esterne del Regno Unito: dai rapporti con l'Unione europea a quelli con le organizzazioni internazionali, a quelli con stati terzi<sup>159</sup>. Come sottolineato in un documento del governo pubblicato durante la campagna referendaria sull'indipendenza scozzese nel 2014: "Il Regno Unito è uno dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle

---

<sup>155</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, written evidence from The British Academy (UDE0035)

<sup>156</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par. 55

<sup>157</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, written evidence by Robert Hazell (UDE0054)

<sup>158</sup> Commission on Scottish Devolution (Calman Commission), *The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report*, December 2008, par. 4.33

<sup>159</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par. 60

Nazioni Unite, ed è l'unico stato al mondo ad essere contemporaneamente membro dell'Unione europea, della NATO, del G7, del G8, del G20 e del Commonwealth<sup>160</sup>». Il Regno Unito a livello internazionale si configura, dunque, come una singola entità. In Tale ambito parlando attraverso un'unica voce non solo gode di una certa influenza ma offre alle quattro nazioni che lo compongono una voce sulla scena mondiale, voce che individualmente non avrebbero avuto.

Al livello istituzionale - nonostante ci siano stati a lungo sistemi giuridici differenti in tutto il Regno Unito - con la Scozia, l'Irlanda del Nord, l'Inghilterra ed il Galles ciascuno con la propria giurisdizione separata - le leggi approvate da *Westminster*, che interessano tutte le sue parti, hanno certamente rafforzato la percezione di questa unità<sup>161</sup>. A dimostrazione di ciò, il fatto che la Corte Suprema del Regno Unito è nella maggior parte dei casi la corte d'appello finale per tutti.

Non si può negare, tuttavia, che il processo di devolution abbia in parte stravolto tale contesto portando una crescente divergenza all'interno del quadro normativo del Regno Unito. Il Parlamento scozzese, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord e, dal 2011, l'Assemblea Nazionale per il Galles hanno iniziato, infatti, ad adottare legislazione primaria che interessa esclusivamente le loro nazioni.

#### - L'Unione culturale

Interessante descrizione di cosa si intenda per Unione culturale è ancora una volta quella che ci viene fornita dalla Commissione Calman: “La gente e le nazioni del Regno Unito hanno un'identità comune stabilita attraverso la storia ed espressa in comuni aspetti della cultura”. Anche il governo scozzese, durante la campagna referendaria per l'indipendenza, ha parlato di Unione culturale, riferendosi ad essa come ad un'Unione “fatta di legami familiari, storia, cultura e lingua”<sup>162</sup>.

Stando a queste definizioni, l'Unione culturale si esprime nelle interconnessioni tra le persone dell'intero Regno Unito, comprende i legami familiari e parentali che ignorano i confini nazionali e che si sono sviluppati nel corso di generazioni; si perpetra nel linguaggio comune, in istituzioni come - il NHS, la BBC e la monarchia- nel patrimonio comune e nella storia del paese<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> UK Government, *Europe and international - summary leaflet*' 13 March 2014, disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/europe-and-international-summary-leaflet>

<sup>161</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par 61

<sup>162</sup> Commission on Scottish Devolution (Calman Commission), *A First Report*, par. 4.49

<sup>163</sup> Scottish Government, *Scotland's Future*, 2013, p 215, disponibile su: <http://www.gov.scot/Resource/0043/00439021.pdf>

Lungi dal poter essere concepita in maniera uniforme, essa si riflette in maniera differente nelle varie parti del paese. L'impatto del dell'Impero e del commercio internazionale, ad esempio, è stato molto diverso nelle zone rurali dell'Anglia orientale piuttosto che nel Lancashire industriale o nei cantieri navali di Belfast. Allo stesso modo, il grado di comunanza linguistica è più limitata nelle aree del Galles che altrove nel Regno Unito. Tuttavia, esiste un'unione culturale che fornisce un comune, o per lo meno diffuso, network di connessioni e di esperienze condivise<sup>164</sup>.

Uno studio del 2015 posiziona il Regno Unito in cima alla classifica di “*soft power*”-intendendo con questo l'abilità di un potere politico di persuadere, convincere, attrarre e cooptare, tramite risorse intangibili quali cultura, valori ed istituzioni della politica”<sup>165</sup>.

Un esempio concreto di *soft power* è l'uso globale della lingua inglese in settori come la politica, il *business* e la ricerca scientifica. Altri importanti fattori, che contribuiscono all'accrescimento di questo tipo di potere, sono senz'altro la reputazione delle sue università e la portata globale della sua cultura<sup>166</sup>.

#### -L'Unione militare

L'Unione militare è forse l'elemento centrale di aggregazione all'interno dell'Unione. Questa è rappresentata dalla *British Armed Forces* - esercito, *Royal Navy* e *Royal Air Force* - e dai servizi di sicurezza britannici. La difesa, non a caso, è espressamente inclusa nelle materie la cui competenza è riservata al livello centrale anche qualora alla Scozia dovesse essere concessa completa autonomia<sup>167</sup>. Il Libro bianco del governo scozzese descrive, infatti, una Scozia indipendente ma che continua a condividere con il governo centrale del Regno Unito responsabilità inerentemente alla sicurezza nazionale.

### **2.1.3 Unione, diversità ed identità**

Dunque, possiamo concludere che i cinque elementi chiave dell'Unione collettivamente forniscano vantaggi alle nazioni costitutive del Regno Unito, contribuendo alla costruzione e al mantenimento di un'identità comune tra i cittadini di Galles, Scozia, Inghilterra e Nord dell'Irlanda. A dispetto infatti delle numerose controversie che ne hanno contraddistinto la storia, le evidenze ad oggi mostrano un'opinione pubblica abbastanza favorevole al mantenimento dell'Unione. I risultati del referendum scozzese

---

<sup>164</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, par. 68

<sup>165</sup> Nye J., *Soft Power. Un nuovo futuro per l'America*, Einaudi, 2005, cap. I, pp.9

<sup>166</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par. 70

<sup>167</sup> Scottish Government, *More Powers for the Scottish Parliament. Scottish Government Proposals 2014*, p. 3, <http://www.gov.scot/resource/0046/00460563.pdf>

sull'indipendenza del 2014 e del referendum nel nord dell'Irlanda - che ratifica il *Friday Agreement* - del 1998 confermano, infatti, il desiderio dei cittadini di rimanere parte dell'Unione. Dunque, anche se in Scozia l'opinione pubblica risulta essere ancora nettamente divisa sulla questione dell'indipendenza<sup>168</sup>, il supporto all'Unione nelle altre nazioni è forte, con una percentuale di favorevoli all'indipendenza che si ferma al 6% in Galles, al 21% in Irlanda del Nord e al 16% in Inghilterra<sup>169</sup>.

Questo supporto popolare è vitale per la sopravvivenza dell'Unione e sembra confermare la definizione originaria di Regno Unito come "Unione volontaria". A testimonianza di ciò, l'accordo con cui Governo e *Westminster* hanno concesso alla Scozia la possibilità di indire il referendum, tale accordo, infatti, conferma implicitamente il diritto di secessione dall'Unione che la Scozia può esercitare attraverso un voto popolare. *The Northern Ireland Act* del 1998 afferma espressamente lo stesso diritto per la popolazione nord irlandese, e, per induzione, si può affermare lo stesso diritto esista anche per il Galles.

La sopravvivenza dell'Unione, quindi, sembra essere legata al sostegno popolare, così come al sostegno popolare sembra essere legata la *devolution*. La creazione di istituzioni devolute in Galles, Scozia e Irlanda del Nord, infatti, è avvenuta solo a seguito di referendum che ne hanno sancito l'approvazione. Le clausole presenti nello *Scotland Act* 2016 e nella bozza del *Wales Bill* confermano, poi, la realtà politica (se non legale) che il Parlamento scozzese, l'Assemblea Nazionale del Galles ed i loro rispettivi governi non potranno essere aboliti senza il consenso dei cittadini di queste nazioni. L'approvazione referendaria sulla creazione delle istituzioni devolute in Irlanda nel 1998 suggerisce la stessa stabilità delle istituzioni, nonostante le tensioni sperimentate tra gli anni Sessanta e Settanta siano risultate in una temporanea sospensione del decentramento.

Alla luce di queste considerazioni, l'opinione pubblica sembra volere due cose apparentemente in contraddizione l'una con l'altra: il mantenimento dell'Unione da un lato, e la *devolution* dall'altro. In realtà questa contraddizione è solo apparente, in quanto non fa che riflettere la tensione tra unità e diversità tipica degli Stati federali. Tensione questa, nel Regno Unito, che sembra essere ancor più giustificata: pur non essendo uno stato federale, infatti, lo abbiamo definito un ordinamento devoluto basato su una forte asimmetria; dunque, il precario equilibrio tra i due elementi sopracitati, sembra essere intrinseco alla sua definizione.

---

<sup>168</sup> Per esempio, sei differenti sondaggi di opinione su questa domanda, riportati sul sito web '*What Scotland Thinks*' nel Marzo e nell'Aprile 2016 mostrano che circa il 43% voterebbero a favore dell'indipendenza. Un 48% voterebbe contrario e un 9 % non risponde che non lo sa. 'Moreno' national identity <http://whatscotlandthinks.org/questions/moreno-national-identity-5#line>

<sup>169</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, Q 65 (Professor John Curtice)

Questa continua tensione tra unità e diversità si riflette, inoltre, nelle identità miste e non chiaramente definite che la maggior parte dei cittadini del Regno Unito è solita attribuirsi. Le evidenze ad oggi mostrano come la maggior parte delle persone si senta *British*, pur mantenendo una forte identità nazionale. Secondo David S Moon, Professore di *Politics, University of Bath*, questo è un elemento fondamentale per comprendere il così ampio consenso popolare attorno alla *devolution* che dipenderebbe proprio dal fatto che questa permetta alle persone di esprimere la loro identità multipla.

Se la presenza di un'identità nazionale forte è comune a tutte 4 le nazioni, come questa poi interagisca con l'identità britannica, invece, varia molto da stato a stato. Gli individui essenzialmente possono associarsi fortemente e simultaneamente ad entrambe, o un'identità può dominare alle spese di un'altra. Il sondaggio del 2014 "*Future of England*"<sup>170</sup> rivela, non destando alcuna sorpresa, che l'identità britannica è più debole in Scozia e più forte in Inghilterra; ma l'identità inglese in Inghilterra è forte come l'identità scozzese in Scozia.

Va sottolineato, però, che, nonostante per la maggior parte dei cittadini di Scozia e Galles le due identità possono sovrapporsi, vi è una porzione crescente della popolazione per la quale il gioco è diventato un gioco a somma zero: o ti senti più scozzese o più Britannico<sup>171</sup>. In molti pensano che questo sia in parte dovuto alla politica scozzese che, in particolar modo con il referendum del 2014, sembra aver chiesto agli elettori di scegliere tra la loro identità scozzese e la loro identità britannica. Nonostante ci sia stata una certa correlazione tra il sì e il forte senso di identità scozzese, ed il "no" e un forte senso di identità britannica, la maggior parte degli scozzesi continua ancora a sentirsi un mix tra le due<sup>172</sup>. A dimostrazione di ciò, basti notare come la campagna referendaria abbia posto l'accento sulle conseguenze contingenti dell'indipendenza piuttosto che su una questione di identità nazionale.

La questione identitaria nel nord dell'Irlanda si presenta, invece, più complicata: essendo presente una maggiore polarizzazione, infatti, l'identità britannica spesso interagisce con l'identità Irlandese più che con quella nord irlandese. Il sondaggio del 2014 *Northern Ireland Life and Times*<sup>173</sup> rivela che il 28% della popolazione nord irlandese si senta britannica e non irlandese, ed il 26 % irlandese e non britannico; un buon 39%, invece, si identifica come un mix tra le due.

---

<sup>170</sup> Jeffery C., Jones R.W., Henderson A., Scully R., Lodge G., *Taking England Seriously: The New English Politics*, report of the Future of England Survey 2014, Wales Governance Centre <http://sites.cardiff.ac.uk/wgc/2014/10/14/taking-england-seriously-report-of-the-future-of-england-survey-2014/>

<sup>171</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par. 36

<sup>172</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, written evidence John Curtice, (UDE0056 and Q 62)

<sup>173</sup> Northern Ireland Life and Times, *Would you call yourself a very strong Unionist/Nationalist, fairly strong, or not very strong?*, 2014 [http://www.ark.ac.uk/nilt/2014/Political\\_Attitudes/UNINATST.html](http://www.ark.ac.uk/nilt/2014/Political_Attitudes/UNINATST.html)

Questa continua tensione tra unità e diversità è essenziale per comprendere la costituzione territoriale del Regno Unito e come i cittadini si identifichino con l'Unione<sup>174</sup>. Va sottolineato, però, come il caso del Regno Unito non sia certamente un *unicum* nel panorama comparato: come evidenziato precedentemente, anche gli stati federali si trovano ad affrontare le medesime tensioni tra unità e diversità. Ciò in cui il Regno Unito è certamente unico nel suo genere è cercare di farlo in assenza di una costituzione formale scritta. Tutti i sistemi federali hanno, infatti, una costituzione scritta che stabilisce la spartizione delle competenze tra lo stato federale ed i vari stati federati. Questo non succede nel Regno Unito che, per questo e per molti altri motivi, non può essere definito come uno stato federale.

## 2.2 Il quasi regionalismo inglese tra Unione e devoluzione

Dopo aver analizzato il Regno Unito in quanto Unione di Stati, vediamo ora l'altra faccia della medaglia: la *devolution*.

Nel Regno Unito il processo di decentramento si presenta come un fenomeno estremamente variegato. Da un lato ci sono interventi particolarmente frequenti sotto i governi conservatori nel periodo 1987-97 - con i quali vengono conferiti attribuzioni ed autonomia, in particolare nell'erogazione di taluni servizi, ad organismi amministrativi già esistenti o creati ad hoc - dall'altra parte troviamo il processo di *devolution* verso Scozia e Galles - con la creazione di nuove istituzioni ed il conferimento di importanti competenze e di una significativa autonomia di tipo "federale"<sup>175</sup>.

Prima di procedere all'esame delle esperienze di decentramento e *devolution* sperimentate in Gran Bretagna, è opportuno definire meglio questi concetti. Decentramento è un concetto con un'ampia tradizione, e con diversi significati e sfumature legate alle diverse prospettive disciplinari con le quali lo si vuole assumere<sup>176</sup>. Al fine di definire tale concetto, risulta essere particolarmente utile la tassonomia proposta Pollitt et al.<sup>177</sup> in uno studio dedicato ad esplorare proprio il decentramento nel Regno Unito. Alla base del concetto di decentramento, Pollitt pone la nozione di trasferimento di autorità, in particolare, della sua distribuzione ad un numero più grande di attori. Con il termine *devolution*, si indicano,

---

<sup>175</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, Q 85

<sup>176</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, *La Public Governance in Europa*, Formez, 2004, Vol.5.: Il Regno Unito, p.231

<sup>177</sup> Pollitt C., Birchall J. e Putman K., *Decentralising Public Service Management*, Palgrave MacMillan, Londra, 1998

invece, i casi di trasferimento di autorità tramite meccanismi non competitivi ad un ente elettivo totalmente distinto dall'ente che conferisce i poteri e le funzioni.<sup>178</sup>

### 2.2.1 La *devolution* nella storia: nascita ed evoluzione fino agli anni Novanta

Il tema della *devolution* è stato un tema ricorrente nell'agenda politica del Regno Unito sin dal primo *Home Rule Bill* introdotto dal primo ministro William Gladstone nel 1886 (formalmente conosciuto come *the Government of Ireland Bill*)<sup>179</sup>. Questo tema emerse, infatti, come soluzione al cd. problema irlandese: l'Irlanda durante il XIX secolo fu protagonista di grandi scontri all'interno del parlamento, e in più occasioni (1885, 1892, 1910) i parlamentari irlandesi si rivelarono decisivi per gli equilibri della camera dei comuni<sup>180</sup>. Il governo così, per ovviare questo problema, propose *The Home rule Bill* che fu però bocciato nel 1886 e successivamente nel 1893.

Nel 1920 finalmente venne approvato *The Government of Ireland Act*: questo prevedeva l'istituzione di parlamenti paralleli per il sud ed il Nord dell'Irlanda, con la speranza che questi prima o poi si sarebbero riuniti. Speranza questa che venne definitivamente abbandonata nel 1922 quando l'Irlanda del sud dichiarò l'indipendenza, divenendo nel 1949 "Repubblica di Irlanda". L'Irlanda del nord rimase, invece, all'interno dell'Unione con un proprio governo ed un proprio parlamento<sup>181</sup>. Questo sistema sopravvisse fino alla sua sospensione nel 1972: a seguito dello scoppio dei "The Troubles", *Westminster* decise infatti di sospendere la *devolution* ristabilendo un governo diretto<sup>182</sup>. I successivi tentativi di ristabilire forme di *devolution* nel nord dell'Irlanda fallirono fino al Belfast (o 'Good Friday') Agreement del 1998 che ha reso la sua reintroduzione possibile attraverso *Northern Ireland Act 1998*.

Mentre la questione della *Irish Home Rule* e della separazione dell'Irlanda del Sud dominava il dibattito a cavallo tra il XIX ed il XX secolo, parallelamente si sviluppava una sempre maggiore consapevolezza delle diversità esistenti tra i vari stati dell'Unione. Di conseguenza,

---

<sup>178</sup> Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, *La Public Governance in Europa*, Fornez, 2004, Vol.5.: Il Regno Unito p.231

<sup>179</sup>Blick A., *Devolution in the UK: Historical Perspective*, Kings's College London, 2016, pp.2-5

<sup>180</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par.16

<sup>181</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, par.16

<sup>182</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016 Annex A, par 3

il governo della Gran Bretagna gradualmente iniziò a sviluppare strutture amministrative separate anche per Scozia e Galles.

Nel 1885 venne istituito lo “*Scottish Office*”, un Dipartimento del Governo del Regno Unito incaricato della conduzione degli affari scozzesi. A questo erano attribuite responsabilità nei campi dell'educazione, della salute, del governo locale, della pesca, della pubblica sicurezza, delle prigioni e delle strade<sup>183</sup>. Nel 1926 lo *Scottish Office* divenne Segretariato di Stato allargando progressivamente le sue competenze e spostando la sede da Londra ad Edimburgo nel 1939<sup>184</sup>. La Seconda guerra mondiale vide poi un particolare e distinto rafforzamento delle istituzioni nazionali scozzesi: il *welfare* scozzese ottenne maggiori riconoscimenti con l'istituzione di un servizio sanitario nazionale indipendente creato parallelamente al servizio sanitario di Inghilterra e Galles<sup>185</sup>. Il Segretario di Stato scozzese divenne, dunque, responsabile per una considerevole parte dell'amministrazione del Governo scozzese, tanto che è in tale contesto che si arriva a parlare di amministrazione indipendente<sup>186</sup>.

In Galles la *devolution* amministrativa si è sviluppata in maniera più lenta. Nonostante ciò, un numero crescente di poteri veniva gestito separatamente attraverso i dipartimenti di stato, tanto che il Segretario di stato, anche in questo caso, divenne responsabile dell'amministrazione di una larga parte delle attività governative gallesse. Nel 1953 fu creato un ministero per gli affari del Galles e nel 1964 il *Welsh office*.

Le pressioni per una maggiore devolution crebbero lentamente durante la seconda metà del Novecento. In un contesto dove aumentavano le preoccupazioni che il Governo ed il Parlamento del Regno Unito non fossero in grado di affrontare efficacemente le difficoltà economiche che Galles e Scozia si trovavano ad affrontare, e, visto il crescente appeal dei partiti nazionalisti sull'opinione pubblica, sia Laburisti che Conservatori si risolsero ad utilizzare l'arma della *Devolution*.

A seguito di ciò, negli anni Sessanta, si avviò un serio dibattito sull'opportunità di istituire Assemblee devolute in Scozia e Galles. Nella ‘*Declaration of Perth*’, il Leader conservatore Edward Heath dichiarò il supporto del suo partito alla causa della devolution e istituì una commissione che avrebbe dovuto redigere una proposta per istituire un Parlamento scozzese. Allo stesso tempo il governo Laburista istituì una commissione Reale sulla

---

<sup>183</sup> Deacon R., *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, 2012, p.1-19

<sup>184</sup> Commission on Scottish Devolution (the Calman Commission), *Serving Scotland Better*, p 30

<sup>185</sup> *The National Health Service (Scotland) Act 1947*. Anche il parlamento Nord Irlandese istituì un NHS parallelo *Health Services (Northern Ireland) Act 1948*. V. J.D.B. Mitchell, *Constitutional Law*, Second edition, W.Green & Son, Edinburgh, 1968, pp. 209.

<sup>186</sup> Il segretario di Stato per la Scozia e *the Scottish Law Officers* erano anche responsabili per assicurare la compatibilità della legislazione con la legge scozzese



costituzione nel 1969, conosciuta come Commissione Kilbrandon<sup>187</sup>. La maggioranza dei suoi membri si dichiararono favorevoli alla creazione di un'assemblea scozzese e di un'assemblea gallese con poteri legislativi ed eletta su base proporzionale<sup>188</sup>. Lo *Scotland Act* ed il *Wales Act* relativi furono promulgati nel luglio 1978 ed entrambi, affinché entrassero in vigore, richiedevano un'approvazione referendaria. I referendum in entrambe le nazioni si tennero nel 1979.

In Scozia votarono in favore 1.230.937, con una maggioranza di oltre 77mila voti. Ma questo rappresentava solo il 32,9% dell'elettorato, al di sotto dunque del 40% richiesto da Westminster perché l'atto entrasse in vigore.

Il Galles, invece, espresse un voto chiaramente contrario<sup>189</sup>. Nessuna delle due assemblee, dunque, fu istituita.

Tuttavia i sostenitori della devolution non si persero d'animo e nel corso degli anni Ottanta e degli anni Novanta continuarono con le loro campagne. Dal 1988 una Convenzione Costituzionale Scozzese condusse una campagna per il cambiamento, ne facevano parte politici laburisti e liberal-democratici, autorità locali, rappresentanti del business e di gruppi civici e persone di chiesa. Questa, iniziata nel 1989 con la firma del "*Claim of Right*"<sup>190</sup>, nel 1995 sviluppò proposte dettagliate per un Parlamento Scozzese: la relazione finale - Un Parlamento della Scozia, un Diritto della Scozia - fu pubblicata nel 1995.

### 2.2.2 La nascita delle istituzioni devolute

Nella primavera del 1997, dopo il ritorno al potere dei laburisti di Tony Blair, il progetto di devolution riprese slancio: nel manifesto programmatico del partito vi era infatti la proposta di istituire assemblee parlamentari in Scozia e Galles. I referendum vennero convocati per l'autunno dello stesso anno.

In Scozia il referendum poneva due quesiti formulati sulla base del progetto Governativo contenuto nel Libro Bianco<sup>191</sup>. In particolare, si chiedeva ai cittadini scozzesi se fossero favorevoli all'istituzione di un parlamento Scozzese e, in caso positivo, se a questo dovessero

---

<sup>187</sup> Da Lord Kilbrandon, che presidiò la Commissione dopo la morte di Lord Crowther nel 1972.

<sup>188</sup> Royal Commission on the Constitution 1969-1973. Vol I Report. London: HMSO, 1973 (Kilbrandon report, Chs 24-25).

<sup>189</sup> Commission on Scottish Devolution (Calman Commission), *Serving Scotland Better*, par. 1.76-77. I risultati referendari in Galles furono il 79,7 % dei "no" contro il 20,3% dei "Si".

<sup>190</sup> Questa afferma " il diritto sovrano dei cittadini scozzesi di determinare la forma di Governo che più si adatti alle loro esigenze" "

<sup>191</sup> HC library, *White Paper Scotland's Parliament*, Research Paper 98/1, 07 Jan 1998  
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-1/RP98-1.pdf>.

essere conferiti poteri fiscali. Il referendum venne approvato con un largo consenso: al primo quesito risultarono favorevoli il 74.3% dei voti espressi, al secondo il 63.5%.

In Galles l'adesione alla devolution è stata molto più modesta, sia in fase preventiva che in sede referendaria. Il referendum del 1997, con cui si è sottoposto ai Gallesi la proposta di devolution contenuta nel libro bianco "A voice for Wales" sull'istituzione di un Parlamento Gallese (in questo caso nei quesiti referendari non si è fatto alcun riferimento a competenze fiscali), si concluse, infatti, con risultati molto meno consistenti rispetto a quello della Scozia: solo il 50,3 % dei votanti si espresse a favore della creazione della *Welsh Assembly* contro il 49,7% dei voti contrari.

A seguito dei referendum poi, la *devolution* nelle due nazioni si configurò in maniera molto diversa.

Lo "*Scotland Act*" del 1998 diede vita ad un'Assemblea con potestà legislativa primaria, una limitata potestà impositiva fiscale e un esecutivo politicamente responsabile<sup>192</sup>. In particolare, venivano attribuite all'Assemblea di Edimburgo tutte le competenze tranne le cd. "*reserved matters*" che rimanevano competenza esclusiva del Parlamento del Regno Unito – e comprendevano la difesa, la politica estera, la moneta, la previdenza sociale, l'energia e l'immigrazione - secondo un modello di devolution cd "*reserved powers model*". Il Parlamento scozzese (chiamato Holyrood, per la sede in cui sorge), nonostante l'ampio spettro di competenze che gli vengono attribuite, continua comunque ad essere concepito come un organo devoluto e privo di sovranità: essendo lo *Scotland Act* una legge ordinaria di Westminster, l'assemblea scozzese non ha alcuna facoltà di ampliare i suoi poteri e può legiferare solo nelle materie che da quella gli sono state conferite<sup>193</sup>. Molto importante in questo senso è la *Sevl Convention*, tenutasi nel 1998: questa afferma il principio di supremazia di *Westminster* stabilendo la possibilità di riattrarre competenza al centro anche nelle materie devolute, ma solo con il consenso del Parlamento Scozzese.

Un modello di devolution molto diverso fu invece quello adottato con il "*Government of Wales Act*" del 1998. Questo dotava l'Assemblea di Cardiff esclusivamente di poteri legislativi secondari, consentendogli dunque di legiferare solo previa autorizzazione di *Westminster*. Le competenze erano inoltre limitate all'agricoltura e alla pesca, all'amministrazione del governo

---

<sup>192</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.11-20

<sup>193</sup> McEldowney J., *The Impact of Devolution on the UK Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*, Hart, 2013, pp. 197-220

locale, allo sviluppo economico e alla tutela della lingua gaelica, restando tutte le altre nelle mani del governo centrale<sup>194</sup>.

Nel confronto tra i due tipi di devolution la cosa più evidente è che, a differenza dello *Scotland Act* dove le materie di competenza di *Westminster* sono enumerate essendo devolvendo le restanti al parlamento scozzese, il *governemnet of Wales Act* adotta una tecnica diametralmente opposta, elencando tassativamente le materie di competenza della *Welsh Assembly* e considerando tutte le altre materie riservate a *Westminster*<sup>195</sup>.

Riguardo alla struttura del governo locale, in entrambe le regioni a capo dell'esecutivo venne posto un "First Minister" designato dalle rispettive Assemblee legislative e nominato formalmente dalla Regina. I membri dell'assemblea, invece, erano eletti in parte in collegi uninominali con il sistema maggioritario a turno unico, e in parte attraverso un voto di lista proporzionale - al fine di assicurare la rappresentanza ad un più ampio numero di forze politiche, e rimanevano in carica per quattro anni<sup>196</sup>.

Anche a seguito della configurazione delle istituzioni devolute, Galles e Scozia continuarono a muoversi in maniera molto diversa sul piano politico.

Il Galles si mosse prettamente verso un rafforzamento dell'autonomia locale. Con il *Government of Wales Act 2006* venne introdotta una più chiara separazione delle competenze e dei ruoli tra il legislativo e l'esecutivo; furono proposti, inoltre, venti diversi ambiti cui assegnare gradualmente poteri legislativi primari all'Assemblea. Tale concessione fu preceduta da un referendum nel marzo 2011. A seguito delle raccomandazioni della *Silk Commission*, infine, nel dicembre 2014 fu approvato *Wales Act* seguito dalla pubblicazione nel 2015 del *Draft Wales Bill*. Il primo ha conferito ulteriori competenze all'Assemblea Gallese, in particolare competenze in materia fiscale (anche se limitate), e potestà legislativa piena nelle materie devolute. Le proposte contenute nel *Draft Wales Bill* <sup>197</sup> risultano, invece, essere maggiormente controverse: se promulgate così come sono attribuirebbero, all'Assemblea poteri di imposta variabili e il potere di alterare la sua composizione e il diritto di voto per le

---

<sup>194</sup> Bastianelli R., *La "devolution" in Galles e Scozia ed i suoi effetti*, in "Europa 2010 Magazine", 14 set. 2014, disponibile su: <http://www.europa2010.org/magazine/2014/09/la-devolution-in-galles-e-scozia-ed-i-suoi-effetti/>

<sup>195</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.25

<sup>196</sup> Bianchi D.G., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pp.94-111

<sup>197</sup> The draft Bill è stato il risultato del 'St David's Day Agreement' che esamina le raccomandazioni the *Silk Commission's report Legislative Powers to Strengthen Wales* e l'applicabilità delle raccomandazioni della *Smith Commission* sulla devoluzione Scozzese relativamente al Galles (V. *Wales Office, Powers for a purpose: Towards a lasting devolution settlement for Wales (27 February 2016)*: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/408587/47683\\_CM9020\\_ENGLISH.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408587/47683_CM9020_ENGLISH.pdf)

sue elezioni<sup>198</sup>. In questo modo si andrebbe configurando, dunque, un modello “*reserved – powers*” molto simile a quello presente in Scozia.

In quest’ultima il processo devolutivo ha assunto caratteri decisamente più estremi: come visto in precedenza, infatti, storicamente le spinte autonomiste sono state sempre più forti in questa nazione, così come più forte si è manifestata l’identità nazionale. Pertanto, non sorprende il successo dello “*Scottish National Party*” alle elezioni del 2007 e del 2011, ulteriore conferma delle tendenze indipendentiste presenti nella regione.

Nel corso di questi anni la devolution scozzese ha compiuto di fatto enormi passi avanti. Con l’approvazione dello *Scotland Act 2012* - attraverso cui sono state recepite le raccomandazioni contenute nel rapporto della *Commission on Scottish Devolution* presieduta da Sir Kenneth Calman, - sono stati attribuiti all’Assemblea di Holyrood maggiori poteri, soprattutto in materia fiscale.

Ulteriori novità sono previste per il prossimo futuro dato che, a seguito del referendum del 18 settembre 2014, il governo britannico ha istituito una commissione (*Smith Commission*) cui è stato affidato il compito di discutere di nuovi poteri da conferire all’Assemblea di Edimburgo.

Le raccomandazioni di tale commissione sono confluite nello *Scotland Act 2016*: approvato nel Marzo 2016<sup>199</sup> questo ha devoluto nuove competenze al parlamento Scozzese, in particolare in materia finanziaria, rendendo governo e parlamento istituzioni “permanenti”. La nuova legge, tra l’altro, attribuisce alla Scozia il potere di fissare i tassi di imposta sul reddito e di ricevere la metà dell’IVA pagata in Scozia; il Parlamento di Edimburgo avrà, inoltre, poteri in materia di *Welfare* e in materia elettorale; aumenterà poi le sue competenze nell’ambito dello sfruttamento delle risorse naturali ed in altre materie quali la circolazione stradale, il diritto dei consumatori, le concessioni ferroviarie e la gestione del *crown estate*. Molto importante, in aggiunta, è la clausola che afferma la realtà politica, se non legale, che l’ipotetica abolizione delle istituzioni scozzesi potrà avvenire solo attraverso referendum.

Un discorso a parte va fatto per il progetto di autonomia dell’Irlanda del Nord che si inserisce nel più ampio quadro dell’accordo di pace firmato a Stormont il “venerdì santo” del 1998 e ratificato tramite referendum lo stesso anno.

---

<sup>198</sup> Silk Commission, *Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales*. November 2012, pp. 25-30 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140605075122/http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/>

<sup>199</sup> P. Cairney, *The Scottish Political System since Devolution: from new Politics to the new Scottish Government*, Imprint Academic, Exeter, 2011, <https://paulcairney.files.wordpress.com/2013/08/the-new-scottish-political-system-cairney-2011.pdf>

In base a tale accordo il governo irlandese si è assunto formalmente l'impegno di emendare la Costituzione della Repubblica d'Irlanda, in modo che non siano più inserite rivendicazioni territoriali sull'Irlanda del Nord, ed ha solennemente riconosciuto che le sei Contee sono legittimamente parte del Regno Unito, escludendo dunque qualsiasi pretesa territoriale.

Da parte sua il governo britannico, invece, si è impegnato ad emanare la legislazione necessaria per creare un'Irlanda unita, qualora ciò sia espressione della maggioranza dell'Irlanda del Nord<sup>200</sup>.

L'accordo prevede la formazione di un'Assemblea rappresentativa eletta su base proporzionale e dotata di un potere legislativo ed esecutivo, che deve agire con il sostegno ed allo scopo di tutelare gli interessi di tutte le comunità. Si costituisce, inoltre, un'autorità esecutiva formata da Ministri competenti per materie delegate dal potere centrale<sup>201</sup>.

Al fine di meglio garantire la cooperazione tra l'EIRE ed il Regno Unito, l'Accordo del Venerdì Santo prevede la creazione di alcuni organi, tra cui il Consiglio Ministeriale Nord/Sud, il Consiglio britannico-irlandese (BIC), comprendente le amministrazioni decentrate dell'Irlanda del Nord, della Scozia, del Galles e delle Isole della Manica e dell'Isola di Man.

L'assetto istituzionale irlandese è stato certamente quello più precario in quanto il decentramento, come accennato precedentemente, è stato sospeso più volte durante il XXI secolo.

### 2.3. *Devolution, ma non per l'Inghilterra*

La devolution non ha riguardato invece l'Inghilterra, dove risiede più dell'80% della popolazione dell'intero Regno Unito. Sistemi di decentramento che meglio corrispondessero alle peculiarità del territorio inglese sono stati ipotizzati più volte sia da governi conservatori che laburisti. Questi però, da sempre, se ne sono occupati in maniera piuttosto discontinua e altalenante.

Già a partire dagli anni Sessanta, vari sono stati i tentativi di dar vita ad una struttura regionale attraverso l'istituzione del *Regional Economic Planning Councils* e *Regional Economic Planning Boards*, autorità che, tuttavia, conobbero una vita di breve durata<sup>202</sup>. Negli anni Settanta poi, la *Royal Commission on the Constitution* concludeva il suo studio sul sistema di

---

<sup>200</sup>Bianchi D.G., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, Francoangeli, pp.116-126

<sup>201</sup> Bianchi G.D., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, pp.116-126

<sup>202</sup> Alt J.E., *The Constitutional Revolution of Tony Blair*, in T. Casey (a cura di), *The Blair Legacy. Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*, London, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 219-232

governo britannico, sostenendo la necessità di devolvere poteri non solo a favore di Scozia e Galles ma anche di cinque regioni inglesi. Tuttavia, alla devoluzione effettivamente realizzata a favore di Scozia e Galles è corrisposto il vuoto istituzionale dell'Inghilterra che, come afferma Robert Hazell,, è rimasta “*the hole in the devolution settlement*”<sup>203</sup>.

Nel 1994 il governo Major istituì i *Government Offices for the Regions* (GORs) per gestire i fondi strutturali dall'Unione europea e per valutare l'attuazione, a livello regionale e in modo trasversale, delle politiche ambientali, di salute, industria e trasporti di alcuni dipartimenti governativi.

Ma è nel 1997, a seguito della scelta del governo neolaburista di devolvere poteri solamente a Scozia, Galles e Irlanda del Nord escludendo completamente l'Inghilterra, che la *English Question* assunse un ruolo di primo piano nel dibattito politico. Nonostante l'asimmetria sia una caratteristica ricorrente degli Stati composti, la riforma devolutiva del *New Labour* ha generato una serie di anomalie costituzionali che rischiavano di incidere sulla complessiva stabilità del sistema costituzionale britannico<sup>204</sup>.

Dalla riforma laburista, in primo luogo, emerge un assetto privo di equilibrio con riferimento a partecipazione democratica, rappresentanza e responsabilità politica<sup>205</sup>. Da un lato troviamo infatti Scozia, Galles e Irlanda del Nord, con propri organi di rappresentanza diretta e dotati di potestà legislativa (primaria o secondaria); dall'altro l'Inghilterra priva di alcuna istituzione rappresentativa della sola popolazione inglese<sup>206</sup> e la cui attività legislativa è riservata esclusivamente a Westminster, parlamento in cui è rappresentato l'intero Regno Unito. Tale squilibrio, inoltre, fino a poco tempo fa, era accentuato dalla sovra-rappresentazione della Scozia nella *House of Commons*<sup>207</sup>: su 659 parlamentari, 529 rappresentavano collegi elettorali inglesi, 72 scozzesi, 40 gallesi e 18 nord irlandesi. Con l'istituzione del Parlamento scozzese la ratio della sovra-rappresentazione della Scozia è venuta a meno: con lo *Scottish Parliament (Constituencies) Act* del 2004 sono stati ridotti i collegi elettorali scozzesi in modo che il numero dei deputati nella *House of Commons* passasse da 72 a 59, risolvendo così il problema della sovra- rappresentazione<sup>208</sup>.

---

<sup>203</sup> Hazell R., *Regional Government in England: Three policies in search of strategy*, in Selina Chen and Tony Wright (cur.), *The English Question* (London, 2000), 29 ss.

<sup>204</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, p.60-69

<sup>205</sup> *Ibidem*

<sup>206</sup> Fatta eccezione per le autorità locali che, tuttavia, non hanno potestà legislativa.

<sup>207</sup> Tale sovra-rappresentazione è determinata in base alla popolazione delle rispettive parti costitutive del Regno Unito.

<sup>208</sup> Bianchi D.G., *Storia della devoluzione britannica*, pp.156-161

Anche dal punto di vista socio-economico, l'esclusione dell'Inghilterra dal processo devolutivo ha prodotto una serie di conseguenze<sup>209</sup>: ad un sud caratterizzato da un certo livello di sviluppo economico si contrappone un nord e, specificamente, un *North East*, particolarmente disagiato con un alto tasso di povertà e di disoccupazione<sup>210</sup>. Tale sproporzione è dovuta, in parte, alle politiche pubbliche poste in essere negli ultimi vent'anni che hanno accentrato risorse al sud, aumentando notevolmente il divario con il nord. Gli investimenti pubblici a favore di Londra, e più in generale del sud, ancora oggi risultano essere nettamente superiori rispetto a quelli stanziati per la media delle altre aree territoriali inglesi. Ma il problema della disomogeneità economica non riguarda solo il territorio inglese: un certo divario economico è infatti presente anche tra Scozia e Galles da un lato e Inghilterra dall'altro, divario manifestatosi soprattutto con la crisi economica che ha colpito Galles e Scozia durante gli anni Ottanta. Uno dei fattori che probabilmente ha agevolato il superamento di questa crisi economica è proprio la devolution. La riforma di cui sono state oggetto le istituzioni Gallesi e Scozzesi gli ha, di fatto, garantito i poteri necessari per avviare un processo di ricostruzione delle rispettive economie<sup>211</sup>. La presenza di istituzioni rappresentative come il Parlamento e l'Assemblea, inoltre, consente a Scozia e Galles, seppur in misura diversa, di esercitare una certa influenza a livello nazionale ed al livello europeo promuovendo i rispettivi interessi. Essendo priva di istituzioni di tal genere, l'Inghilterra non può godere dei medesimi vantaggi. La mancanza di istituzioni rappresentative dotate di forti potere negoziali, inoltre, priva l'Inghilterra della possibilità di trattare con il Governo Centrale ogni eventuale modifica dei rapporti economici. Non è un caso che nonostante dagli anni Ottanta ad oggi la situazione economica della Scozia sia notevolmente migliorata essa continui comunque a ricevere molti più stanziamenti pubblici di quanti ne riceva l'Inghilterra. Nonostante, infatti, i finanziamenti a favore della spesa pubblica vengano determinati a livello centrale sia in Scozia che in Inghilterra, quest'ultima nella loro determinazione non ha assolutamente un potere contrattuale paragonabile a quello della prima. A dimostrazione di ciò, il fatto che l'Inghilterra non sia ancora riuscita a modificare il criterio di finanziamento fondato sulla cd *Barnett Formula*,<sup>212</sup> rimasto tale anche dopo la devolution e che colloca la Scozia in una posizione di privilegio rispetto le restanti parti del

---

<sup>209</sup> Rodríguez-Pose A., Bwire A., *The economic (in)efficiency of devolution*, LSE, London, 2003, pp.8 ss

<sup>210</sup> Tomaney J., "In Search of English Regionalism: the Case of the North East", in "Scottish Affairs", No.28, 1999, 62-81.

<sup>211</sup> Parolari S., *La English Question*, pp.12-16

<sup>212</sup> Hazell R., Cornes R., *Financing Devolution: the Centre Retains Control*, in Robert n Hazell,R. (ed.) *Constitutional Futures: A History of the Next Ten Years*, Oxford University Press, 1999, pp. 196–212.

Regno Unito<sup>213</sup>. E se anche il baricentro della vita economica, sociale, culturale ed amministrativa è situato a Londra e nel South East dell'Inghilterra, nel North East la mancanza di istituzioni rappresentative specifiche non permette a tale area di far sentire con sufficiente forza la propria voce a livello centrale.<sup>214</sup>

### 2.3.1 Il tentativo laburista: il regionalismo

Il governo laburista, per ovviare all'asimmetria del processo devolutivo che escludeva del tutto l'Inghilterra, prospettò la suddivisione di questa in 9 regioni dove introdurre, in tempi non chiaramente scanditi ed in modo non necessariamente uniforme, un nuovo livello di governo.

La mancanza di consenso all'interno del partito, con riferimento alla possibilità di istituire organi a rappresentanza diretta, ha fatto sì il primo intervento del Governo laburista si limitasse alla creazione di RDA - *Regional Development Agencies*, sul modello delle agenzie di sviluppo regionale di Scozia e Galles<sup>215</sup>. Queste in una prima fase avrebbero dovuto promuovere lo sviluppo economico, ed in una seconda sarebbero potute evolvere in assemblee con il potere di determinare le strategie di sviluppo economico, culturale e sociale dei rispettivi territori<sup>216</sup>. La creazione di agenzie di questo tipo nasceva a fronte dell'esigenza di aumentare la capacità istituzionale delle regioni inglesi, in modo che, nell'attrazione di investimenti e nell'accesso a finanziamenti europei, potessero finalmente competere con Scozia e Galles<sup>217</sup>. La creazione delle RDA in Inghilterra, tuttavia, si configurò sin da subito in maniera molto diversa. Mentre in Scozia, in Galles e a Londra il controllo e la responsabilità dei corrispettivi Scozzesi, Gallesi e Londinesi delle RDAs (*Scottish Enterprise, Welsh Development Agency e London Development Agency*<sup>218</sup>) sono stati affidati rispettivamente al Parlamento scozzese, all'Assemblea del Galles e al Sindaco di Londra - in quanto configurati come organi esecutivi di istituzioni di rappresentanza diretta<sup>219</sup> - in Inghilterra la creazione

---

<sup>213</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.48-51

<sup>214</sup> *Ibidem*

<sup>215</sup> Morgan K., *Regional Renewal. The Development Agency as Animator*, in Halkier H., Danson M. e Damborg C. (a cura di.), *Regional Development Agencies in Europe* (London, 1998), 229- 242.

<sup>216</sup> *Ibidem*

<sup>217</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.76-96

<sup>218</sup> In questi ultimi casi, infatti, le *Development Agencies* sono state concepite quali organismi funzionali di organi di rappresentanza locali (rispettivamente del Parlamento scozzese, dell'Assemblea del Galles e della *Greater London Authority*) con un ruolo prettamente esecutivo. In conformità a tale modello, sono le istituzioni democraticamente elette nelle corrispondenti aree territoriali, e non gli organi statali, ad esercitare il controllo sull'operato delle rispettive *Development Agencies*, provvedendo anche alla nomina dei loro membri, e - nel caso di Scozia e Galles - al loro finanziamento

<sup>219</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.76-96



delle RDAs non è avvenuta all'interno di un quadro istituzionale fondato su organi regionali democraticamente eletti. Per questo motivo le agenzie inglesi sono state concepite prettamente come organi direttamente legati al Governo Centrale, rimanendo prive, dunque, di un *accountability* territoriale immediata<sup>220</sup>. Il governo allora, nel tentativo di risolvere la questione della mancanza di *accountability* delle RDAs ed in mancanza di una coesione interna tale da istituire assemblee regionali elettive, optò per l'istituzione delle *Regional Chambers*. Queste si configuravano come organismi ibridi: per composizione e struttura ricordano istituzioni pubbliche, mentre, dal punto di vista giuridico, si configurano come associazioni o società private a cui partecipano – su base volontaria – i rappresentanti del governo locale ed i principali attori economici, sociali e culturali operanti a livello regionale<sup>221</sup>. Le *Regional Chambers* avevano in primo luogo il compito di esercitare una forma di controllo sulle RDAs che, come accennato in precedenza, non erano soggette al controllo di alcuna istituzioni politica democraticamente eletta a livello regionale. Questi organi, tuttavia, essendogli conferiti poteri limitati e fondati unicamente su un meccanismo di rappresentanza di secondo grado, presto si rilevarono deboli e privi di poteri decisionali effettivi quali, ad esempio, l'esercizio del diritto di veto sulle strategie economiche regionali.

Il Governo neolaburista ha giustificato la scelta di istituire organismi come le RDA, rinviando a data indefinita l'avvio di una forma di regionalismo politico, sulla base della richiesta di condizioni economiche più uniformi e di una più equa distribuzione delle risorse da parte del territorio inglese<sup>222</sup>.

L'intervento delle RDA, in realtà, ha reso ancor più inefficiente un sistema di per sé già fortemente frammentato per quanto riguarda le funzioni pubbliche, vista la presenza di molteplici organismi con i medesimi ambiti di intervento e senza una chiara divisione dei compiti<sup>223</sup>. Dunque, al livello locale e regionale la presenza di numerose istituzioni ha reso un quadro già di per sé molto complesso ancor più difficile da gestire compromettendo l'operatività delle stesse RDAs.

A fronte di tutto questo, il governo cercò di compiere un ulteriore tentativo di riforma proponendo il passaggio da un regionalismo meramente amministrativo ad un regionalismo

---

<sup>220</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.129-136

<sup>221</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.76-96

<sup>222</sup> Bradbury J., McGarvey N., *Devolution: Problems, Politics and Prospects*, in 56(2) *Parliamentary Affairs*, 2003, pp.219–236.

<sup>223</sup> Bennenworth P., *Regional Development Agencies. The Early Years*, Seaford, Regional Studies Association, 2001, pp. 66–74.

politico con la pubblicazione, nel 2002, del Libro Bianco *Your Region: your choice: Revitalising the English Regions*<sup>224</sup>.

Nelle regioni inglesi venne così prevista la possibilità di istituire assemblee elette democraticamente e direttamente dai cittadini – in particolare, se almeno una regione a seguito di voto referendario fosse risultata favorevole a tale proposta, il parlamento UK avrebbe introdotto *Regional Elected Assemblies* in tutto il territorio inglese. La riforma laburista non prevedeva comunque il conferimento di alcuna potestà legislative a tali assemblee.

Il primo referendum venne indetto nella regione del *North East* nel 2004, in quanto regione che si era mostrata maggiormente interessata all'istituzione di un'assemblea regionale eletta. L'esito del referendum però, nonostante il forte senso identitario che da sempre caratterizza questa realtà regionale, risultò negativo<sup>225</sup>. L'intero processo di regionalizzazione, dunque, fu bloccato e tutt'oggi è in una fase di stallo.

L'esito negativo del referendum, tuttavia, non sembra far altro che riflettere le critiche formulate da parte della dottrina e dai partiti d'opposizione.

Il primo punto critico è il fatto che alle *Assemblies* fossero conferiti poteri molto modesti rispetto a quelli conferiti all'Assemblea scozzese e all'Assemblea gallese: Le Assemblee regionali, infatti, non sarebbero state dotate di alcuna potestà legislativa (né primaria né secondaria) né di alcuna autonomia fiscale. Il Governo, inoltre, sembrava non considerare che se da un lato l'introduzione di assemblee elettive avrebbe risolto il problema dell'*accountability*, dall'altro avrebbe comportato il rischio di un'evidente asimmetria istituzionale. Se non tutte le regioni inglesi avessero votato a favore delle *Regional Elected Assemblies* si sarebbe generata una distribuzione di poteri piuttosto asimmetrica con cittadini rappresentati in gradi diversi al livello regionale<sup>226</sup>. Con riferimento poi alla reale capacità delle *regional assemblies* di risolvere il problema della frammentarietà nel quadro della *governance* regionale, c'era, invece, il rischio di introdurre ulteriori duplicazioni e sovrapposizioni generando ulteriore confusione tra la popolazione.

Dunque, la seconda fase del regionalismo neolaburista non è mai stata attuata ed il sistema messo in piedi, fondato sul binomio RDAs e *Regional Chambers*, non è sembrato in grado, da solo, di costituire una vera e propria forma di devolution per l'Inghilterra<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> Per il testo del libro bianco, vedere

<http://www.communities.gov.uk/publications/citiesandregions/yourregionyour>.

<sup>225</sup> La percentuale dei voti negativi è stata pari al 78% dei votanti, mentre il 22% ha votato a favore della proposta.

<sup>226</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.159-167

<sup>227</sup> Parolari S., *Il regionalismo inglese*, pp.159-167

Il progetto neolaburista sembra essersi fermato alla mera realizzazione di una forma di decentramento amministrativo non essendosi realizzata alcuna transizione al regionalismo politico<sup>228</sup>. Successivamente alla istituzione delle RDA, infatti, non sembra sia stato fatto alcun passo avanti né con riferimento alla devolution inglese né sotto il profilo del controllo democratico.

Concludendo, il regionalismo proposto dal governo Blair non si è configurato tanto come un tentativo di riforma costituzionale quanto come risposta immediata alle problematiche contingenti dell'Inghilterra, riflettendo, niente di più che un indirizzo politico di maggioranza.

In seguito al risultato referendario, il *labour party* decise di percorrere la strada del regionalismo amministrativo. Nel 2007 il governo Brown manifestò la volontà di voler trasformare le *Regional Assemblies* in *Local Authority Leaders' Boards* e decise di nominare i *Regional Ministers*, il cui compito era quello di istituire 8 *Regional Select Committees* a *Westminster* responsabili di fronte al Parlamento<sup>229</sup>.

### 2.3.2 Il tentativo del governo conservatore: il rafforzamento delle local authorities

A seguito della vittoria dei conservatori alle elezioni del 2010, e della formazione del governo di coalizione tra conservatori e liberal democratici, il programma di riforma locale subì ancora una volta radicali mutamenti<sup>230</sup>. Venne così descritto nel *Coalition Programme for Government*:

*"We will support the creation of Local Enterprise Partnerships – joint local authority-business bodies brought forward by local authorities themselves to promote local economic development – to replace Regional Development Agencies (RDAs). These may take the form of the existing RDAs in areas where they are popular"*<sup>231</sup>.

La prima evidente rottura con il passato era rappresentata dall'eliminazione immediata dei *select committees* parlamentari e dei ministri regionali. Il secondo divorzio arrivò nel luglio 2010

---

<sup>228</sup> Torre A., *Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra.*, I Profili costituzionali, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", I, 2003, pp. 121–138

<sup>229</sup> Harding A., Hazell R., Burch M., Rees J., *Answering the English Question*, in R. Hazell (ed), *Constitutional Futures A History of the Next Ten Years*, Oxford University Press, 1999, pp. 73-89.

<sup>230</sup> Carnevale G., *Unelected, unaccountable and unloved. Il fallimento del regionalismo inglese*, in "Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano", comunitario e comparato, 28/11/2012  
<http://www.federalismi.it/document/29112012091350.pdf>

<sup>231</sup> Deputy Prime Minister's Office and Cabinet Office, *The Coalition: Our Programme for Government*, HM Government, 2010, pp. 10, disponibile su  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)

con l'abolizione delle *Regional Development agencies*, delle *Regional Spatial Strategies* e dei *Government Offices for the Regions*.

Tale riforma rappresentò dunque un'evidente inversione di marcia rispetto al progetto portato avanti dalla precedente amministrazione laburista: il tentativo laburista di dar vita ad un sistema di governo regionale venne messo da parte e sostituito con il nuovo tentativo di rafforzare il governo locale.

Il primo passo compiuto dal governo Cameron in tal senso fu quello di sostituire il variegato sistema di nomina dei sindaci con la loro elezione diretta<sup>232</sup>. Ancora una volta però i cittadini non apparvero molto entusiasti della proposta del governo. Il *Localism Act* approvato nel 2011 dava infatti la possibilità alle *local authorities* di ripristinare il *committee system* di governo, abolito nel 2000, e di votare l'eventuale introduzione di un sistema di nomina diretta per il sindaco<sup>233</sup>.

Questa scelta, tuttavia, nel maggio 2012, venne respinta dai referendum tenutisi in 9 città (Birmingham, Sheffield, Newcastle, Wakefield, Manchester, Nottingham, Bradford, Leeds e Coventry). Solo Bristol in questa occasione scelse di avere un sindaco eletto direttamente.

Al momento in Inghilterra ed in Galles si trovano 410 *local authorities* suddivise tra *country Councils*, *district Councils*, *metropolitan districts (boroughs)*, *unitary Councils* e, a Londra, *London borough Councils*. In Scozia abbiamo 32 *Unitary Councils* ed in Irlanda del Nord 26 *Councils*<sup>234</sup>.

Ciò che sembra mancare, dunque, è un'unica tipologia di governo locale. Tale mancanza può essere attribuita alla lunga tradizione di *Self Government* che da sempre ha caratterizzato l'Inghilterra: ogni comunità tende a definire in via originaria le proprie forme istituzionali. E tali forme istituzionali sono collegate alla realtà cittadina o di contea e mai ad una più ampia realtà regionale.

## 2.4 *English Votes for English Laws*

Esclusa dunque la soluzione di istituire una sorta di federalismo inglese, poiché privo del sostegno popolare necessario, alcuni, tra cui lo *Uk Independence Party- UKIP*, proposero l'istituzione di un parlamento inglese devoluto che lavorasse in parallelo con le istituzioni

---

<sup>232</sup> Lodge G., Russell M., Gay O., *The Impact of Devolution on Westminster*, in A. Trench (ed), *Has Devolution made a Difference? The State of the Nations*, Exeter, 2004, pp. 193 ss.;

<sup>233</sup> Hazell R., *The Conservative Agenda for Constitutional Reform*, Constitution Unit, London, 2010, p. 36.

<sup>234</sup> Carnevale G., *Unelected, Unaccountable and Unloved*. Il fallimento del regionalismo inglese, in *Federalismi.it*: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 28/11/2012  
<http://www.federalismi.it/document/29112012091350.pdf>

devolute di Galles, Scozia e Nord Irlanda. Tale proposta però è stata duramente criticata sia da buona parte della politica che dall'opinione pubblica. Secondo molti, infatti, un parlamento inglese non sarebbe altro che un'inutile e costosa duplicazione di *Westminster*, che, oltre a comportare un aumento della spesa pubblica, conferirebbe all'Inghilterra un'eccessiva preponderanza<sup>235</sup> rendendo l'Unione ancor più squilibrata. La sua realizzazione poi è altamente improbabile visto che non esiste al mondo un sistema federale in cui un'unità rappresenti l'80% della popolazione. Il dato più vicino ad un simile scenario lo troviamo in Canada dove il 35% della popolazione vive nell'Ontario<sup>236</sup>.

Le argomentazioni contro l'istituzione di un Parlamento inglese sono ben riassunte dalla *Royal Commission* sulla costituzione — la commissione Kilbrandon:

*A federation consisting of four units — England, Scotland, Wales and Northern Ireland — would be so unbalanced as to be unworkable. It would be dominated by the overwhelming political importance and wealth of England. The English Parliament would rival the United Kingdom federal Parliament; and in the federal Parliament itself the representation of England could hardly be scaled down in such a way as to enable it to be outvoted by Scotland, Wales and Northern Ireland, together representing less than one-fifth of the population. A United Kingdom federation of four countries, with a federal Parliament and provincial Parliaments in the four national capitals, is therefore not a realistic proposition<sup>237</sup>.*

La storia ci insegna infatti che i sistemi federali in cui l'entità più grande domini hanno poche chance di sopravvivere. Numerosi esempi ci arrivano dall'Est Europa: dall'URSS dominata dalla Russia, alla Cecoslovacchia dominata dai Ciechi, alla Jugoslavia dominata dai Serbi. Dunque, la soluzione federalista, in entrambe le sue forme, risulta essere una soluzione inadeguata per risolvere la *English Question*.

Una risposta alternativa alla soluzione federalista è quella che va sotto il nome di EVEL — *English Votes for English Law*. Illustrata nel *Queen's Speech* del 27 maggio 2015 dal leader Conservatore David Cameron, tale proposta è diretta a limitare il diritto di voto all'interno di *Westminster* ai soli deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi, o in quelle inglesi e gallesi, sulle questioni relative esclusivamente all'Inghilterra, o a Inghilterra e Galles.

---

<sup>235</sup> Leyland P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford and Portland, 2012, pp. 277

<sup>236</sup> Bogdanor V., Elis-Thomas D., Lawson D., Williams H., *The Future of the Union*, Legatum Institute Paper, Nov 2014 disponibile su [http://li.com/docs/default-source/publications/future\\_of\\_the\\_union\\_a4web.pdf?sfvrsn=4](http://li.com/docs/default-source/publications/future_of_the_union_a4web.pdf?sfvrsn=4)

<sup>237</sup> Kilbrandon Report, Cmnd. 5460, 1973, para. 531.

#### 2.4.1 *The West Lothian Question*: Problema reale o problema politico?

A partire dal 2005, ogni manifesto elettorale del partito Conservatore conteneva la proposta di cambiare il diritto di voto all'interno di *Westminster*. L'obiettivo che si voleva raggiungere era che i parlamentari scozzesi non potessero votare leggi relative esclusivamente all'Inghilterra su materie sulle quali essi avessero potestà legislativa devoluta. Dunque, non è stato molto sorprendente che Cameron, all'indomani della vittoria delle elezioni politiche nel maggio 2015, abbia annunciato una riforma dei regolamenti parlamentari in tal senso<sup>238</sup>.

Prima di proseguire nell'analisi della proposta del governo conservatore, vale la pena però ripercorrere brevemente la storia del dibattito politico noto come "*West Lothian question*", dal nome del collegio da cui proveniva Tam Dalyell, parlamentare che sollevò la questione nel 1977. Nonostante il nome tragga la sua origine da un avvenimento relativamente recente, tale dibattito ha una lunga tradizione alle sue spalle: comparso per la prima volta alla fine del XIX secolo durante il dibattito sulla *Home Rule* irlandese che portò alla più o meno controversa, scelta di ridurre di 1/3 i parlamentari irlandesi.

La *West Lothian Question* rimase poi quiescente per alcuni decenni riemergendo solo nel 1923 in occasione della proposta di devolution per l'Irlanda del Nord, non portando però, questa volta, ad alcuna conseguenza: i 13 parlamentari nord Irlandesi continuarono a sedere a *Westminster* senza alcuna restrizione al loro diritto di voto e senza subire alcun ridimensionamento numerico.

La questione, pertanto, non divenne saliente fino a quando l'anomalia costituzionale non emerse come problema politico<sup>239</sup>. Questo per la precisione avvenne nel 1965 quando il governo Wilson, con una maggioranza molto ristretta, voleva nazionalizzare l'industria dell'acciaio e gli Unionisti di Ulster appoggiarono l'opposizione dei conservatori impedendo l'adozione del provvedimento<sup>240</sup>. Wilson era furioso, in particolare perché nel Nord dell'Irlanda non c'era alcuna industria di acciaio. La questione di revisionare la *West Lothian Question* in quel contesto fu affidata al *Lord Chancellor* Elwyn Johnes, che presto però giunse alla conclusione fosse irrisolvibile. Così per 50 anni il Regno Unito convisse più o meno serenamente con le proprie anomalie istituzionali<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> Gallagher J.D., *The problem of EVEL English Votes and the British Constitution*, Nuffield College Gwilym Gibbon Centre, 2015, pp.4

<sup>239</sup> Kenny M., *The politics of English Nationhood*, Oxford University press, Oxford, 2014, *passim*

<sup>240</sup> Straw J., *Living with West Lothian Question*, in *Prospect*, 127, 2007

<sup>241</sup> Gallagher J.D., *The problem of EVEL*, pp.6

Ma si sa le dimensioni contano e quando la devolution ha iniziato a riguardare la Scozia in molti si sono allarmati: 59 parlamentari Scozzesi possono essere infatti decisivi nel delineare le dinamiche istituzionali di *Westminster*, molto più di 13 (parlamentari nord irlandesi).

Ma quanto questo rischio è davvero reale?

Guardando alla storia politica del Regno Unito, poco si direbbe. Dal 1945, di 19 governi, 16 si sono retti su una maggioranza costituita da parlamentari Inglesi, e dall'avvento del suffragio universale alla Seconda guerra Mondiale nessun governo del Regno Unito è dipeso dai voti dei parlamentari scozzesi per la sua formazione. Anche nei decenni successivi il problema non è sembrato mai emergere visto che la maggioranza politica in Scozia ha quasi sempre conciso con quella in Inghilterra<sup>242</sup>. Solo nel 1964, quando l'Inghilterra era letteralmente spaccata in due, per due anni il Governo Wilson per la sua sopravvivenza si è ritrovato a dover contare sull'aver esattamente il doppio dei parlamentari scozzesi rispetto ai conservatori<sup>243</sup>. La questione è poi riemersa nel febbraio del 1974 quando, ancora una volta, la maggioranza laburista era costretta a reggersi sui voti degli scozzesi. Questa volta però la questione ebbe breve durata e nell'ottobre di quello stesso anno il partito laburista riuscì ad ottenere un mandato più forte alle elezioni. Dunque, in 60 anni solo per due anni e mezzo la sopravvivenza del governo è dipesa dai voti dei parlamentari scozzesi. Va sottolineato poi che questo è avvenuto in un tempo in cui la Scozia era appositamente sovra-rappresentata: vi erano 12 parlamentari scozzesi in più rispetto a quanto gli spettasse per criterio demografico. È infatti solo dopo la creazione del parlamento scozzese nel 1999 che i parlamentari vennero ridotti.

Concludendo, il rischio che i parlamentari scozzesi possano determinare gli equilibri di governo dell'Inghilterra e del Regno unito è minimo ma esiste. D'altro canto se così non fosse non avrebbe molto senso per i cittadini gallesi e Scozzesi votare alle elezioni del Regno Unito<sup>244</sup>. Circa 9 volte su 10, comunque, è l'Inghilterra ad essere determinante nella formazione del Governo del Regno unito.

In tempi recenti però, sono emersi due ulteriori fattori che potenzialmente aumentano il rischio che le scelte prese dal governo dell'Inghilterra dipendano dal voto di parlamentari che non ne sono affetti. In primis, il Galles si sta muovendo sempre più verso un modello di *devolution* simile a quello scozzese. Come visto precedentemente, infatti, anche il Galles dopo le ultime riforme gode della potestà legislativa primaria su un ampio numero di materie. Questo rischio certo si riduce sensibilmente se anche per il Galles, come è già stato

---

<sup>242</sup> Gallagher J., *England and the Union: How and why answer the West Lothian Question*, IPPR, London, 2012.

<sup>243</sup> Gallagher J.D., *The problem EVEL*, pp. 9-12

<sup>244</sup> *Ibidem*

proposto, venga eliminata la sovra-rappresentazione in seno a *Westminster* così come avvenuto per la Scozia.

Il secondo fattore di rischio è invece rappresentato dall'elezione dei parlamentari scozzesi in blocco, così come avvenuto con il Partito Nazionale Scozzese nelle elezioni del 2015. In queste circostanze di fatto, in quanto terzo partito di *Westminster*, i membri del PNS diventano cruciali nella formazione del governo del Regno Unito e quindi anche di quello inglese<sup>245</sup>.

Ulteriore argomentazione invocata a favore dell'EVEL si riferisce al fatto che, spesso, le singole decisioni riguardanti l'Inghilterra al margine siano determinate da voti non inglesi anche quando il governo abbia la maggioranza. Esempi di tal genere possono essere tratti dall'esperienza del governo laburista dal 1997 in poi: in più occasioni quando all'interno del partito laburista c'erano ribellioni di deputati inglesi queste erano controbilanciate dai parlamentari scozzesi. Un interessante studio della *House of Commons* del 2015<sup>246</sup> dimostra, tuttavia, quanto questo avvenga raramente<sup>247</sup>: i casi in cui i voti scozzesi hanno annullato una maggioranza inglese su una questione esclusivamente afferente l'Inghilterra sono infatti prossimi allo zero.

#### 2.4.2 La commissione McKay: *voice not veto*

Pur accettando il fatto che l'EVEL sia una questione più politica che pratica, negli ultimi anni si è sviluppato un grande dibattito su come questo vada effettivamente affrontato. Se disegnato malamente, infatti, l'EVEL potrebbe portare ad una situazione di stallo che renderebbe l'Inghilterra e l'intero Regno Unito ingovernabili al verificarsi di talune circostanze.

Il focus del dibattito non è stato tanto posto tanto sui dettagli della procedura legislativa quanto sul fatto che la maggioranza nella *House of Commons* costituisce non solo il Governo del Regno Unito ma anche quello dell'Inghilterra. E se quella maggioranza non avesse al suo interno la maggioranza inglese sarebbe comunque in grado di governare l'Inghilterra o l'Inghilterra finirebbe per essere governata da una maggioranza di deputati inglesi priva di alcuna accountability?<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> Gallagher J., McLean I., *Nationalists at Westminster: Ireland and Acontalnd Century apart*, Nuffield College Gwilym Gibbon Centre, 2015 pp. 4 ss

<sup>246</sup> Keen R., *England, Scotland, Wales: MP & Voting in the House of Commons*, House of Commons, Briefing paper Number, SN07048, 2015., pp. 25-30

<sup>247</sup> *Ibidem*

<sup>248</sup> HM government, *The Implications of Devolution for England*, Cm 8969, London December 2014, pp.7-15



Una prima risposta a questa domanda ci viene dal report pubblicato nel 2013 da parte della Commissione McKay<sup>249</sup>.

La commissione sulle conseguenze della *devolution per la House of Commons*- alias Commissione McKay, dal nome del suo presidente - fu stabilita nel Gennaio 2012 con lo scopo di elaborare proposte su come la *House of Commons* si sarebbe dovuta comportare con la legislazione riguardante esclusivamente l'Inghilterra (o Inghilterra e Galles).

La commissione, in particolare, raccomandò lo sviluppo di uno specifico processo legislativo inglese sulla base del principio costituzionale per cui “ogni decisione presa al livello del Regno Unito, con un separato e distinto effetto per l'Inghilterra, dovrebbe essere normalmente presa solo con il consenso della maggioranza dei membri del parlamento eletti nelle circoscrizioni di Inghilterra o di Inghilterra e Galles.”<sup>250</sup>

Questo non equivale esattamente all'EVEL così come lo intendevano i conservatori. Il report conclude, infatti, che ai membri del parlamento eletti al di fuori della circoscrizione inglese (o Inglese-Gallese) non dovrebbe essere impedito di votare su questioni riguardanti esclusivamente l'Inghilterra, o Inghilterra e Galles; questo porterebbe alla creazione di due classi distinte di parlamentari con il rischio di creare situazioni di impasse e stallo tra il Governo del Regno Unito ed i parlamentari Inglesi. La commissione, per questo motivo, auspicava ad una risoluzione della questione Inglese “pacifica”, che evitasse, dunque, di provocare reazioni avverse al di fuori dell'Inghilterra. A tal fine suggeriva una procedura che assicurasse:

- che sufficienti informazioni fossero disponibili per permettere una chiara identificazione della dimensione inglese di un progetto legislativo.
- che vi fosse una concreta opportunità per i parlamentari inglesi di esprimere separatamente, ed in appropriate sedi, la loro opinione.
- che tali considerazioni fossero ascoltate e tenute in considerazione al momento di prendere una decisione.

La Commissione per implementare tale procedura suggeriva la modifica dei regolamenti parlamentari, i cd *Standing Orders*. In concreto quel che veniva proposto era che, per i disegni di legge che contenessero un'indicazione in merito all'ambito territoriale di applicazione, venisse istituita l'equivalente della “*legislative consent motion*”, (una mozione votata sia dal Parlamento Scozzese, che da quello Gallese e Nord irlandese con la quale si dà l'assenso che *Westminster* approvi una proposta legislativa su materie devolute su cui le istituzioni nazionali hanno competenza). Questa sarebbe dovuta essere sottoposta all'esame di un *English Grand*

---

<sup>249</sup>McKay W., *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, March 2013, pp. 63

<sup>250</sup> McKay W., *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, pp.64 ss.

*Committee* la cui *membership* avrebbe dovuto rispecchiare il peso dei vari partiti Inglesi in Parlamento.

In altre parole, la proposta della commissione McKay prevedeva la creazione di una procedura in cui l'opinione preponderante dei parlamentari inglesi fosse espressa e tenuta in considerazione dalla Camera, spettando a quest'ultima però l'ultima parola sulla base del principio, rispettato da tutte le legislazioni devolute, della sovranità di *Westminster*

La commissione McKay si espresse, inoltre, fortemente contraria all'idea di istituire un sistema federale rilevando il pericolo che si venisse a creare un sistema troppo sbilanciato in cui 5/6 della popolazione dell'intera federazione avrebbero vissuto in un'unica unità territoriale. L'istituzione di un assetto federale poi avrebbe richiesto una costituzione scritta, deviando molto, secondo la visione della commissione, da quella che è la tradizione costituzionale anglosassone<sup>251</sup>.

La commissione si espresse, infine, anche contraria all'idea di istituire un assetto federale all'interno della sola Inghilterra, alla luce del referendum nel North East nel 2004 dove 4/5 dell'elettorato risultò contrario a tale soluzione.

### 2.4.3 *The Hague Paper* e l'approccio del governo: i Nuovi *Standing Orders*

Per il governo conservatore, l'approccio della Commissione McKay risultava però essere troppo soft<sup>252</sup>, come dimostra il manifesto del partito del 2015. Dopo l'esito negativo del referendum il governo, parallelamente alla commissione presieduta da Lord Smith per discutere su una maggiore devolution in Scozia, decise di istituire un *Cabinet Committee* presieduto da Hon William Hague, il cui scopo era quello di elaborare proposte in merito all'applicazione dell'EVEL. Conseguentemente, nel Dicembre 2014, il governo pubblicò un libro bianco, *The Implications of Devolution for England*, in cui erano contenuti quattro diversi progetti per la soluzione della questione inglese, tre dei quali avevano l'approvazione dei conservatori e uno quella dei liberal democratici. Il partito Conservatore decise poi di portare avanti solo una delle tre proposte, quella che suggeriva di modificare gli *Standing Orders* in modo da conferire ad un apposito "*English Grand Committee*" un potere di veto sui progetti di legge in discussione prima della terza lettura<sup>253</sup>. Pertanto, possiamo definire la proposta del governo conservatore una versione rafforzata della proposta della Commissione McKay in cui alla *voice* viene sostituito il *veto*.

---

<sup>251</sup> McKay W., *Report of the Commission*, pp.75-77

<sup>252</sup> Gallagher J.D., *The problem of EVEL*, pp.12-15

<sup>253</sup> The Conservative Party Manifesto 2015, pp. 70 <https://www.conservatives.com/manifesto>

È importante sottolineare che la proposta dei conservatori riguarda solo i provvedimenti legislativi proposti dal governo e che hanno una seconda lettura nella *House of Commons*<sup>254</sup>; in particolare, si applica a tutte quelle parti del progetto di legge che sono certificate dallo *Speaker* contenere disposizioni riguardanti esclusivamente l'Inghilterra o l'Inghilterra e il Galles; sarà inoltre applicata alla legislazione secondaria.

A questo punto non ci resta che analizzare nel dettaglio come le modifiche degli *Standing Orders* incidano sul procedimento legislativo.

Un progetto di legge governativo può esser introdotto nella *House of Commons* o nella *House of Lords*, a seconda della materia oggetto del provvedimento e dei contenuti del programma legislativo di governo<sup>255</sup>: in generale le leggi 'più politiche' ed i *finance bill* sono introdotti nella *House of Commons*, mentre materie come l'educazione e la giustizia sono tradizionalmente oggetto di particolare attenzione da parte della *House of Lords*. In questo caso, esamineremo l'iter legislativo partendo dalla *House of Commons*, in quanto è in questa Camera che il procedimento legislativo con l'applicazione dell'EVEL subisce maggiori modifiche, risultando essere più utile ai fini della nostra ricerca.

Quando un progetto di legge governativo viene introdotto nella *House of Commons*, lo *Speaker* - dopo la prima lettura, in cui il progetto di legge viene formalmente presentato allo scopo di informare parlamentari e gruppi di interesse<sup>256</sup> senza che avvenga alcun dibattito - certifica se questo, o parti di esso, dovrebbero essere soggette alla nuova procedura. In particolare, attraverso la certificazione lo *Speaker* verifica la presenza di due condizioni: che la legislazione in discussione sia relativa esclusivamente all'Inghilterra, o a Inghilterra e Galles, e se riguardi materie devolute.

Una volta che lo *Speaker* abbia concluso tale certificazione si procede alla seconda lettura normalmente. Questa solitamente ha luogo non prima di due settimane dopo la prima lettura e consiste nell'esame approfondito del progetto di legge nei suoi contenuti generali e nei suoi principi ispiratori. Qualora si tratti di progetti di legge governativi, come nel caso dell'EVEL, vi sono alcune peculiarità: il Ministro proponente illustra in dettaglio il progetto e un portavoce dell'opposizione può presentare critiche; il progetto di legge, inoltre, è generalmente oggetto di "*programme motion*" (viene individuato il comitato che esaminerà il testo e sono programmate le scadenze temporali) o, qualora debba superare l'ostruzionismo dell'opposizione, di altri strumenti (come la "*guillotine motion*", che stabilisce la durata

---

<sup>254</sup> Cabinet Office, *English Votes for English Laws: Proposed Changes*, July 2014

[www.gov.uk/government/publications/english-votes-for-english-laws-proposed-changes](http://www.gov.uk/government/publications/english-votes-for-english-laws-proposed-changes)

<sup>255</sup> Griffith, J.A.G. and Ryle, M., *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, 2nd ed., edited by R. Blackburn and A. Kennon with Sir M. Wheeler-Booth, London: Sweet & Maxwell, 2003, pp. 322

<sup>256</sup> *Ibidem*

massima del dibattito). In questa fase si svolge un ampio dibattito in aula, e, nella sola Camera dei Comuni, esso può concludersi con un voto.

Conclusasi la seconda lettura avviene il passaggio al “*Committee stage*”, in cui solitamente un *Public Bill Committee* - composto da 18 a 30 membri scelti dal “*Committee of Selection*” riflettendo la composizione dell’assemblea- si occupa dell’esame del provvedimento nel dettaglio, clausola per clausola, inciso per inciso. Il *Public Bill Committee* può richiedere audizioni orali o documentazioni scritte a esperti e gruppi di interesse al di fuori del Parlamento per comprendere meglio il testo.

Durante l’esame del provvedimento legislativo, la Commissione prende in considerazione ogni singolo articolo separatamente. Qualora nessun emendamento fosse presentato, il presidente mette ai voti la questione “questo articolo faccia parte del *Bill*”. Qualora invece su un articolo siano stati presentati più emendamenti, il Presidente una volta stabiliti gli emendamenti inammissibili ordina la votazione dei rimanenti in modo che l’uno non escluda l’altro<sup>257</sup> ed esercita il suo potere di selezione per definire quali emendamenti saranno discussi.

Quando tutti gli emendamenti riguardanti un articolo sono stati votati, la commissione può dibattere sul principio dell’articolo in questione, a meno che non si ritenga sia già stato fatto durante il dibattito sugli emendamenti. Questo serve principalmente, quando si tratti di un provvedimento governativo, per permettere agli esponenti del governo di spiegare come l’articolo sarà poi messo in pratica<sup>258</sup>.

Solo una volta che il *Bill* sia stato esaminato in tutte le sue parti si passa all’esame degli articoli che introducono nuove *issues* all’interno del provvedimento.

Per una minoranza di provvedimenti, quelli più rilevanti, è previsto sia l’intera aula, riunita nel “*Committee of the Whole House*”, ad esaminarli. Nel caso in cui un progetto di legge sia stato certificato essere interamente ed esclusivamente relativo all’Inghilterra, questo, secondo i nuovi *Standing Orders*, sarà discusso in una Commissione composta esclusivamente da parlamentari inglesi la cui *membership* rifletterà il numero di parlamentari che ogni partito ha in Inghilterra<sup>259</sup>. Questa procedura non potrà essere applicata a progetti di legge che

---

<sup>257</sup> Griffith, J.A.G. and Ryle, M., *Parliament*, pp.325

<sup>258</sup> *Ibidem*

<sup>259</sup> Cabinet Office, *English Votes for English Laws: Proposed Changes to the Standing Orders of the House of Commons and Explanatory Memorandum*, July 2015, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/445062/English\\_Votes\\_for\\_English\\_Laws\\_-\\_Revised\\_Proposed\\_Changes\\_to\\_Standing\\_Orders\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445062/English_Votes_for_English_Laws_-_Revised_Proposed_Changes_to_Standing_Orders_Accessible.pdf)

contengano un mix di disposizioni relative a all'Inghilterra e a Inghilterra e Galles né a disegni di legge che contengano previsioni applicabili all'intero Regno Unito<sup>260</sup>.

Al termine dell'esame in Commissione, l'iter legislativo continua normalmente: la commissione invia ("reports") il disegno di legge all'aula avviando la fase di "*report stage*" (o "*consideration stage*"). Tutti i deputati in questa fase, tramite notifica scritta, possono proporre mozioni per emendare il testo del *bill*. A tal proposito, va però sottolineato come alla Camera non venga chiesto di approvare o rigettare i singoli cambiamenti apportati dal *Committee*: il *report stage* non prevede l'esame di ogni singola disposizione del provvedimento, ma una revisione del *Bill*, così come riportato dalla Commissione, nel suo complesso. Gli unici emendamenti che sono discussi sono le cd "*report stage motions*": tutti quegli emendamenti proposti nel *Report Stage* che vengano selezionati dallo *Speaker*. Questo per evitare il *report stage* diventi una mera ripetizione del *committee stage* e per garantire che venga perseguito il suo scopo, ossia permettere alla Camera di esaminare il lavoro della commissione sull'intero provvedimento.

Al termine della discussione, viene proposta una mozione cd *of concurrence* che viene votata senza emendamenti e discussioni e la cui formulazione varia a seconda se il disegno di legge originale sia stato emendato ed in base alle fasi in cui gli emendamenti abbiano avuto luogo.

La durata del *report stage* varia in base all'entità della controversia del provvedimento in discussione. Qualora invece il disegno di legge sia adottato nel *report stage* così come riportato dalla commissione, senza alcun emendamento, può passare direttamente alla terza lettura.

È alla conclusione di questa fase che per i disegni di legge contenenti previsioni relative esclusivamente all'Inghilterra, o a Inghilterra e Galles, viene introdotta una novità procedurale che consente ai parlamentari inglesi, o inglesi e gallesi, di esprimere il loro consenso nel merito. Nella fattispecie, un *Legislative Grand Committee*, composto esclusivamente da parlamentari Inglesi, o Inglesi e Gallesi, discute e una mozione di consenso per ogni previsione che lo *Speaker* abbia certificato essere inglese o gallese/inglese. L'introduzione di questa nuova fase è il perno dell'intera riforma degli *Standing orders*, in quanto consente a tutti i Parlamentari inglesi, o inglesi e gallesi, di approvare o porre il veto alle disposizioni certificate. In questa nuova fase ai parlamentari in questione non è comunque permesso di emendare in alcun modo il testo del provvedimento legislativo.

Qualora il *Legislative Grand Committee* decida di utilizzare il suo potere di veto non approvando le mozioni di consenso, è prevista un'ulteriore fase, il *reconsideration stage*, dove possono essere

---

<sup>260</sup> Standing Orders House of Commons 83 L

proposti ulteriori emendamenti allo scopo di raggiungere un compromesso tra la volontà del governo e quella dei parlamentari inglesi. A questa fase possono partecipare tutti i Parlamentari configurandosi questa come una sorta di secondo *report stage* per le parti contestate del provvedimento.

Questa eventuale fase è seguito dalla riunione di un secondo *Legislative Grand Committee*, il cui compito è quello di approvare gli emendamenti proposti dalla Camera. Se a questo punto non viene raggiunto nessun accordo le parti contestate del provvedimento cadono automaticamente<sup>261</sup>.

Conclusosi il *Report Stage* e votate tutte le mozioni di consenso, il provvedimento passa alla terza lettura e successivamente viene inviato alla *House of Lords*. Qualora le parti cadute del provvedimento richiedessero ulteriori emendamenti per rendere il provvedimento procedibile, prima della terza lettura ci sarà un'ulteriore fase in cui questi emendamenti verranno riconsiderati.

Il procedimento legislative nella *House of Lords* non subisce alcun cambiamento.

Qualora i *Lords* decidano di emendare il progetto di legge, lo Speaker, una volta che il provvedimento sia tornato alla *House of Commons*, dovrà certificare ogni mozione relativa agli emendamenti proposti dai *Lords* applicando esattamente gli stessi i criteri delle precedenti certificazioni. Ogni voto sugli emendamenti certificati dallo *Speaker* come inglesi/ o inglesi e gallesi sarà soggetto ad una doppia maggioranza. In altre parole, questi emendamenti dovranno ricevere il supporto sia della maggioranza di parlamentari Inglesi, o Inglesi e Gallesi, sia della maggioranza dell'intera camera prima di diventare parte della legge.

Nel caso di doppio voto di maggioranza i parlamentari passeranno per le divisioni di lobbies come normalmente previsto, ma i loro voti saranno registrati elettronicamente così come saranno registrati dagli scrutatori. Questo consentirà di annunciare due risultati alla fine: uno riguardante i voti dei parlamentari Inglesi / Inglesi e Gallesi, l'altro per l'intera Camera.

Il procedimento per i provvedimenti di legge che iniziano nella *House of Lords*, è simile, con i provvedimenti legislativi che saranno certificati solo una volta arrivati nella *House of Commons*. Anche i procedimenti finanziari saranno soggetti alla stessa procedura ma con un'importante differenza: il *Legislative Grand Committee* non sarà formato solo da deputati inglesi, o inglesi e gallesi, ma da deputati inglesi, gallesi e nord irlandesi, dove rilevante. Questo secondo il governo, è coerente con la devolution in materia di tassazione alla Scozia. Lo *Scotlnd Act 2016* introduce infatti la possibilità per il Parlamento Scozzese di modificare l'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche fino a 10 centesimi di sterlina. Questo

---

<sup>261</sup> Standing Orders 83 L

determina un grado piuttosto elevato di autonomia fiscale permettendo di conservare interamente il gettito percepito sul territorio. Secondo le prime stime, il Parlamento Scozzese nei prossimi anni arriverà ad avere un controllo di circa il 60% della spesa pubblica e il 40% delle entrate fiscali<sup>262</sup>.

Per quanto riguarda la legislazione secondaria, anche questa sarà certificata dallo *Speaker* secondo gli stessi criteri utilizzati per la legislazione primaria.

Contrariamente a quest'ultima però gli atti legislativi secondari saranno considerati solo nella loro interezza. Dunque, saranno sottoposti alla nuova procedura solo quegli atti certificati essere interamente relativi all'Inghilterra, o a Inghilterra e Galles, e che supereranno "il devolution test". Qualora invece una o più parti di esso si possano applicare anche in Scozia, Nord dell'Irlanda o all'intero Regno Unito, l'atto in questione non sarà sottoposto all'EVEL<sup>263</sup>.

Quando discussi in commissione tutti gli atti legislativi secondari saranno discussi normalmente. Solo al momento del voto in plenaria, qualora l'atto sia stato certificato dallo *Speaker*, affinché sia approvato avrà bisogno del sostegno di una doppia maggioranza: dell'intera Camera e dei Parlamentari inglesi, o inglesi e gallesi<sup>264</sup>.

Anche i voti sull'allocatione della spesa in Inghilterra o in Inghilterra e Galles, saranno soggetti a questa procedura con un doppio voto di maggioranza.

#### 2.4.4 I pro ed i contro della riforma

La scelta del Governo di introdurre una riforma così importante attraverso la sola modifica degli *Standing Orders*, nonostante non avulsa da critiche, appare essere una scelta logica per diverse ragioni<sup>265</sup>. In primo luogo la riforma, riguardando esclusivamente i *Commons* e avendo come oggetto le procedure della Camera, tocca esclusivamente gli *Standing Orders*<sup>266</sup> dove queste sono disciplinate.

---

<sup>262</sup> HM Government, *Scotland in the United Kingdom: an Enduring Settlement*, 2015, par. 2.2.10 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397079/Scotland\\_Enduring\\_Settlement\\_acc.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_Enduring_Settlement_acc.pdf)

<sup>263</sup> Cabinet Office, *English Votes for English Laws, Explanatory Memorandum*, 2015

<sup>264</sup> Gallagher J.D., *The problem of EVEL*, 10-12

<sup>265</sup> House of Commons, 2015, *England, Scotland, Wales: MPs & voting in the House of Commons*, Briefing Paper Number SN07048, 26 June 2015

<sup>266</sup> Cabinet Office *English Votes for English Laws: An Explanatory Guide to Proposals*, 2015

In secondo luogo, la scelta di tale strumento normativo permette di continuare ad escludere un controllo giurisdizionale da parte delle corti sulle procedure parlamentari che in questo modo rimangono prerogativa esclusiva del Parlamento e dei suoi componenti<sup>267</sup>.

Gli *Standing Orders*, infine, a differenza della legislazione primaria, permettono di mantenere un certo grado di flessibilità: se la procedura in questione nella pratica dovesse rivelarsi poco efficace o mal funzionante potrebbe essere cambiata con una certa facilità, cosa che invece risulterebbe molto complicata fosse adottata tramite legislazione primaria

Ulteriore scelta che sembra aver riscontrato un discreto consenso è quella dell'utilizzo delle Commissioni. Questa scelta sembra infatti risolvere il problema che Gladstone aveva individuato più di un secolo fa<sup>268</sup>: come individuare le questioni per cui i deputati irlandesi sarebbero dovuti essere dentro o fuori la *House of Commons*? L'uso di commissioni in particolare fasi della legislazione risolve in parte il problema, non tanto perché fornisca risposte efficaci, quanto per il semplice fatto di evitare che parte dei deputati, in talune circostanze, debbano ritrovarsi fuori la *House of Commons*. Il ricorso a tale strumento non è poi una novità nel panorama anglosassone: all'interno di *Westminster*, infatti, *Legislative Grand Committees* erano già presenti come forum di rappresentanza dove tutti parlamentari provenienti da una particolare nazione del Regno Unito potevano riunirsi occupandosi degli affari rispettivamente di Scozia, Galles e Irlanda del Nord<sup>269</sup>. Tra tutti i *Legislative Grand Committees* - LGC - ha rivestito un ruolo di particolare importanza quello Scozzese: insediato regolarmente dal 1907, questo - insieme alla sovra-rappresentazione dei deputati scozzesi all'interno di Westminster introdotta nel 1922, e all'entrata dello *Scottish Secretary of State* all'interno del *Cabinet* - rientrava a pieno titolo nella strategia adottata da Westminster per smorzare le istanze indipendentiste della Scozia<sup>270</sup>. Ma il riconoscimento da parte di Westminster che la Scozia fosse una distinta identità geografica, se non politica, non si rivelò essere una soluzione di lunga durata: l'ascesa del nazionalismo e del supporto ai partiti nazionalisti sul finire degli anni Sessanta costrinse il governo a ripensare alla questione in termini di *devolution*. Fu il fallimento dei referendum del 1979 tenutisi in Galles e Scozia per l'istituzione delle rispettive assemblee parlamentari, insieme alla poca popolarità di cui godeva lo *Scottish Office*<sup>271</sup>, che fecero sì che il LGC scozzese assunse una sempre maggiore importanza nel riconoscimento di un particolare status di autonomia della Scozia.

---

<sup>267</sup> Gallagher J.D., *The problem of EVEL*, pp. 16-18

<sup>268</sup> *Ibidem*

<sup>269</sup> Standing Orders 93 a 100 (Scottish), 102 a 109 (Welsh), 109 a 116 (Nord dell'Irlanda)

<sup>270</sup> Deacon R., *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University press, 2013, pp. 59

<sup>271</sup> Deacon R., *Devolution in the United Kingdom*, pp.60



Al *Legislative Grand Committee* scozzese era affidato l'esame di tutti quei provvedimenti certificati dallo *Speaker* esclusivamente relativi alla Scozia. Questo si svolgeva come una sorta di *second reading debate*, ed in base alle stesse regole procedurali della *second reading committee*. Quest'ultima, in particolare, è una procedura utilizzata dalla *House of Commons* per i *Bill* meno controversi, prevedendo la seconda lettura avvenga direttamente negli *standing committees*, anziché in plenaria. Per quanto riguarda i provvedimenti governativi 20 o + membri possono opporsi a tale rinvio<sup>272</sup> e lo *standing committee* in questione può raccomandare il provvedimento sia letto una seconda volta in seduta plenaria. In questo caso la lettura della *House* avviene senza emendamenti e dibattito: il principio del provvedimento viene dunque posto in discussione e accettato o rigettato.

Nel *Legislative Grand Committee* scozzese avviene qualcosa di molto simile: un esponente del governo propone il rinvio di un provvedimento afferente esclusivamente alla Scozia allo *SLGC*; questo discute il provvedimento e così come approvato lo invia alla *House of Commons*, dove avviene la seconda lettura senza dibattito. Molto importante, e prerogativa esclusiva del *SLGC* rispetto agli altri *LGC*, è il fatto che tali provvedimenti, dopo la seconda lettura dei *Commons*, potevano essere direttamente inviati ad uno *Scottish Standing Committee* per l'esame in commissione<sup>273</sup>. Va però specificato che in generale ogni seduta di questi *LGC* esaminava diverse materie in base al contenuto di una mozione approvata dalla Camera per quella specifica seduta<sup>274</sup>. Ogni seduta di qualsiasi *LGC* era infatti organizzata in anticipo e doveva essere approvata dalla *House of Commons*. In questo, come vedremo meglio in seguito, vi è una evidente differenza tra i *LGC* di Scozia, Irlanda del Nord e Galles, e quello dell'Inghilterra in quanto i provvedimenti oggetto di discussione in quest'ultimo dipendono esclusivamente dalle valutazioni dello *Speaker* e tale valutazione non è previsto coinvolga l'intera Camera.

Come accennato precedentemente, questi *Grand Committee* hanno visto una notevole espansione della loro attività nel periodo che va fino al 1997, un tempo in cui il partito allora al potere non aveva progetti di *devolution* né in Scozia né in Galles. Dopo l'approvazione dello *Scotland Act* del 1988 e del *Wales Act* del 1998 ed alla luce degli sviluppi nell'Irlanda del Nord, il ruolo giocato da questi *Grand Committee* è però diminuito. Nonostante i poteri conferitigli non siano stati alterati dalla legislazione sulla *devolution*, molte delle procedure che si svolgevano al loro interno son cadute in disuso<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> Standing Orders L 90

<sup>273</sup> Griffith, J.A.G. and Ryle, M, *Parliament*, pp.390-392

<sup>274</sup> *Ibidem*

<sup>275</sup> Griffith, J.A.G. and Ryle, M, *Parliament*, pp.392

Dunque, se gli strumenti scelti dal Governo Cameron per mettere in pratica l'EVEL non sono particolarmente innovativi e non hanno incontrato forti opposizioni, lo stesso non può dirsi per il modo in cui questi sono stati utilizzati.

Il punto più criticato della riforma è certamente quello della cd *dual majority*. Come visto poc'anzi, infatti, grazie al potere di veto conferitogli, una maggioranza di parlamentari inglesi può tenere in ostaggio il governo dell'intero Regno Unito, impedendo che l'iter legislativo vada avanti senza aver prima raggiunto un compromesso. D'altra parte è comunque richiesto il consenso dell'intera Camera per proseguire nell'iter legislativo: una maggioranza di inglesi non può portare avanti un progetto legislativo contro il consenso del Parlamento. È chiaro che lo scopo di questo sistema di *double consensus* proposto dal governo è quello di assicurare che cambiamenti afferenti l'Inghilterra non possano essere implementati senza il supporto della maggioranza dei parlamentari inglesi. Il problema è che questo rischia di creare una situazione di impasse istituzionale che potenzialmente potrebbe metter a rischio la governabilità dell'intera Unione.

Per questo motivo molteplici critiche sono state mosse dai banchi dell'opposizione. Nel corso dei dibattiti Edward Samuel Miliband, leader dell'opposizione, ha definito il tentativo dei conservatori un atto di "*constitutional vandalism*", accusando il meccanismo della doppia maggioranza di non essere compatibile con il principio dell'uguaglianza del voto<sup>276</sup>. Il laburista Sir Gerald Kaufman d'altro canto ha definito la proposta "razzista" e in grado di minare le basi della democrazia della Gran Bretagna<sup>277</sup>. E ancora l'allora leader Ombra della camera, Angela Eagle, attacca sia l'approccio adottato dal governo che le sue proposte, in particolare il conferimento del potere di veto ai parlamentari inglesi<sup>278</sup>. Dure critiche vengono anche mosse dallo *Scottish National Party*- *SNP*- che descrive la proposta come "*constitutional bilge*" che mira a creare due classi di parlamentari e a mettere lo *Speaker* in una posizione molto controversa, conferendogli un carattere politico contrario alla tradizionale neutralità del suo ruolo.

La veemenza delle posizioni assunte dai banchi dell'opposizione mette in evidenza la vulnerabilità di tale riforma. Con solo il partito conservatore a sostenerlo, il nuovo assetto istituzionale corre il rischio di essere messo da parte non appena cambi la maggioranza di governo. Pertanto, quella flessibilità di cui parlavamo prima rischia di trasformarsi in

---

<sup>276</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union, part one: English Votes for English laws*, Fifth Report of Session 2015–16 Report, HC 523 26 January 2016 Q 115

<sup>277</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, Q 82

<sup>278</sup> HC Deb 2 July 2015, c1648

vulnerabilità, rendendo i nuovi *Standing Orders* un mero espediente temporaneo che non diventerà mai parte di un disegno costituzionale di lunga durata<sup>279</sup>.

Ulteriore critica che viene mossa ai nuovi *Standing Orders* riguarda l'incertezza che aleggia sulla loro applicazione. In particolare ci riferiamo alla previsione secondo cui<sup>280</sup> nel certificare una disposizione che riguardi esclusivamente Inghilterra o Inghilterra e Galles, lo Speaker non debba considerare ogni effetto che possa essere considerato secondario e consequenziale al di fuori dell'area in questione<sup>281</sup>. Ma cosa può essere considerato esattamente secondario e consequenziale? Soprattutto per quanto riguarda la consequenzialità non vi è infatti un'indicazione precisa su come tale termine vada interpretato; la definizione di un effetto di una disposizione come "consequenziale" viene dunque lasciata alla discrezionalità dello *Speaker*.

I rinvii alla Corte Suprema relativamente alle competenze attribuite alla legislazione devoluta del Galles, rappresentano un segno preoccupante delle potenziali controversie che possono derivare dai tentativi di stabilire dove poggino i confini della *devolution* e quali potrebbero essere gli effetti minori o consequenziali sulle competenze devolute<sup>282</sup>. In particolare, il caso *Agricultural Sector (Wales) Bill* del 2014 - con cui il governo del Regno Unito ha adito la Corte Suprema in merito alla legittimità di un provvedimento approvato dall'Assemblea Nazionale del Galles, accusata di aver legiferato su materie che esulano dall'elenco presente nel *Government of Wales Act 2006* - sottolinea l'indeterminatezza che aleggia sulla definizione dei contorni della *devolution*, in particolare per ciò che concerne il Galles. Il parlamento del Galles, infatti, a differenza dei parlamenti di Scozia e Irlanda del Nord che possono legiferare su tutte le materie tranne quelle espressamente riservate a *Westminster* secondo un modello *ad "reserved powers"*, può legiferare solo nei settori espressamente elencati nell'allegato 7 del *Government of Wales Act 2006- GWA*. La sezione 108 di tale provvedimento stabilisce che un atto dell'assemblea ricada nelle sue competenze qualora si riferisca ad una o più materie elencate sotto ogni titolo nella prima parte dell'allegato 7 e non rientri in alcuna delle eccezioni enunciate nella stessa parte del provvedimento. Nel caso preso in esame, la Corte Suprema ha riconosciuto che il provvedimento sortisse degli effetti sull'occupazione e le relazioni industriali, entrambe queste materie che non rientrano nella lista di competenze su

---

<sup>279</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, par. 46

<sup>280</sup> Addendum to the Standing Orders of the House of Commons relativamente al Public Business, 22nd October 2015, p.25

<sup>281</sup> Standing Orders, 83J (2), disponibili su

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/soadd2210.pdf>

<sup>282</sup> Judgment: Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012 — Reference by the Attorney General for England and Wales, Supreme Court, 21 November 2012, Michaelmas Term [2012] UKSC 53; Judgment: Agricultural Sector (Wales) Bill — Reference by the Attorney General for England and Wales, 9 July 2014, Trinity Term [2014] UKSC 43

cui l'Assemblea di Cardiff ha competenza legislativa. Tuttavia, la corte ha osservato che il GWA non specificasse da nessuna parte che tali materie configurino come eccezioni rispetto alle competenze dell'Assemblea:<sup>283</sup>. Dunque, è evidente come il *conferred powers model* adottato dal Galles, con le sue particolari concessioni ed eccezioni, e, come in questo caso, questioni che non sono menzionate esplicitamente come eccezioni alle materie devolute, certamente non aiuta nell'applicazione del cd *devolution test*.<sup>284</sup>.

Alla luce di quanto detto finora, il *devolution test* nella pratica appare essere tutto fuorché semplice: i suoi risultati sono incerti e molto dipendono dalla discrezionalità e le interpretazioni che ne darà lo Speaker. Questa intrinseca ambiguità pone lo *Speaker* in una posizione necessariamente controversa<sup>285</sup>. È molto improbabile infatti che questo, anche con l'ausilio del *Clerk of legislation* e degli altri impiegati statali, prenda sempre la decisione legalmente corretta, a maggior ragione visto che non vi è alcun obbligo di essere un qualificato avvocato per ricoprire tale carica né tantomeno un esperto di devolution. Il report della *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* rileva, inoltre, come sia molto probabile che i partiti interessati cercheranno di intervenire sulle decisioni dello Speaker presentando la propria visione. In tali eventualità non è chiaro come lo *Speaker* dovrebbe comportarsi e che peso debba dare a tali rimostranze<sup>286</sup>.

La riforma tocca poi un tema delicatissimo, quello della tassazione, anche stavolta non fornendo risposte molto rassicuranti.

Il *Mile End Institute*, nelle sue *written evidence* alla *Public Administration and Constitutional Affairs Committee - PACAC*-, sottolinea che un effetto *spillovers* non intenzionale potrebbe colpire i finanziamenti alle istituzioni devolute attraverso la cd Barnett formula. Come è noto questa formula implica che le decisioni di spesa in Inghilterra in parte determinino l'ammontare complessivo di finanziamenti verso le nazioni devolute. In seguito alla modifica degli *Standing Orders*., il mandato che i parlamentari rappresentanti le istituzioni devolute hanno nel merito sarà sostanzialmente ridotto in quanto il regime finanziario si configurerà come materia di esclusiva competenza dell'Inghilterra. Nonostante i parlamentari scozzesi avranno ancora voce in capitolo nelle fasi di lettura, le loro opinioni dovranno ricevere il benestare da parte dei deputati inglesi (o inglesi e gallesi). Vale la pena di notare pertanto che un cambiamento

---

<sup>283</sup> Judgment: Agricultural Sector (Wales) Bill —Reference by the Attorney General for England and Wales, 9 July 2014, Trinity Term [2014] UKSC, <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2013-0188.html>

<sup>284</sup> Sherlock A., *Supreme Court ruling on Welsh legislation*, 2014, <https://ukconstitutionallaw.org/2014/07/30/ann-sherlock-supreme-court-ruling-on-welsh-legislation/>

<sup>285</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, par.49

<sup>286</sup> <sup>286</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, par.64

nel regime di finanziamento sarebbe dovuto essere considerato un pre-requisito necessario all'adozione di ogni sistema di EVEL<sup>287</sup>.

Il report della Commissione McKay, infine, porta alla luce l'eventualità che si creino due classi di parlamentari in una singola Camera, vista l'opzione concessa a un blocco di parlamentari di porre il veto su ciò che l'intera Camera aveva precedentemente votato. In altre parole, il rischio è che si manifestino due classi di parlamentari distinte, delle quali una è chiaramente subordinata all'altra<sup>288</sup> e questo potenzialmente potrebbe mettere in pericolo l'integrità stessa della camera<sup>289</sup>.

Senza voler entrare in previsioni o cose simili, alla luce delle tensioni attualmente esistenti tra Inghilterra e le altre nazioni devolute, non è difficile immaginare che questa situazione di subordinazione di una parte di parlamentari rispetto ad un'altra non potrà che alimentare le fiamme del nazionalismo<sup>290</sup>.

In molti, poi, nutrono seri dubbi non solo sulla qualità della riforma ma sull'utilità della stessa. Nei mesi precedenti all'applicazione della riforma molti esponenti della dottrina avevano sottolineato come le conseguenze pratiche della riforma sarebbero risultate essere marginali. Nella sessione 2014-15, ad esempio, solo due disegni di legge sarebbero stati oggetto della nuova procedura EVEL o, ancora, dal 1997 solo 21 votazioni su quasi 5000 che si sono tenute ai Comuni avrebbero avuto esito differente se vi fosse stata l'esclusione dei deputati scozzesi<sup>291</sup>. Tali dati, tuttavia, non hanno impedito l'infiammarsi del dibattito parlamentare sulla riforma, con l'affermazione di una forte opposizione congiunta di laburisti, liberal democratici e dello *Scottish National Party*, i quali lamentano che la riforma sia avvenuta senza un adeguato e opportuno coinvolgimento dell'opposizione.

Il problema di fondo è che *Westminster* è sia parlamento dell'Inghilterra che parlamento del Regno Unito, così come lo è il governo. La paura di molti è che, restringendo i diritti di voto, l'Inghilterra, e l'intero regno Unito, possano divenire ingovernabili andando incontro a situazioni di impasse istituzionali dalle quali non sarà facile uscire.

---

<sup>287</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, par.56

<sup>288</sup> McKay W., Scottish Affairs Committee Oral evidence: *English Votes for English Laws*, HC 399, 8 September 2015

<sup>289</sup> McKay W., *Report of the Commission on the Consequences of Devolution*, pp.43-47

<sup>290</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, par.66

<sup>291</sup> . Hazell R., *Routes to EVEL: The Challenges facing Chris Grayling in introducing English Votes on English Laws*, The Constitution Unit, 26 May 2015.

7 In proposito si rinvia all'analisi condotta da Richard Taylor and Anna Powell-Smith, Parliament without Scottish MPs: how would it have looked different since 1997? (<https://www.mysociety.org/2014/09/10/parliament-without-scottish-mps-how-would-it-have-looked-different-since-1997/>).

## 2.5 *The Housing and Planning Act: la prima applicazione dell'EVEL.*

Dopo aver esaminato la proposta del governo, le potenziali implicazioni e le conseguenze al livello istituzionale che potrebbero discendere dall'EVEL, vediamo nella pratica come tale procedura è applicata. In particolare, prenderemo in esame *The Housing and Planning Act*, il primo provvedimento legislativo ad essere sottoposto alla nuova procedura, soffermandoci sulle novità procedurali introdotte all'interno dell'iter legislativo, e sugli snodi che al livello teorico erano stati giudicati maggiormente controversi.

*The Housing and Planning Bill* è stato introdotto per la prima volta nell'Ottobre del 2015 dal Segretario di Stato per le Comunità ed il Governo Locale, Greg Clark, ma ha richiesto un arco di tempo abbastanza ampio e molte negoziazioni tra la *House of Lords* e la *House of Commons* prima di ricevere il *Royal Assent* il 12 Maggio 2016. L'obiettivo della proposta di legge, quando annunciata, era quella di ottenere un milione di case costruite entro il 2020, rendendo più semplice ad acquirenti ed affittuari entrare nel mercato immobiliare e possedere una casa propria. Una dei principali impegni presente nel provvedimento legislativo, è infatti quello di costruire 200.000 prime case. Queste saranno disponibili per compratori tra i 23 ed i 40 anni ad un prezzo più basso del prezzo di mercato di circa il 20%<sup>292</sup>.

Introdotta brevemente il provvedimento passiamo ora all'analisi dell'iter legislativo che ha portato alla sua approvazione.

Osservando l'iter legislativo di approvazione, attira immediatamente la nostra attenzione la cd Certificazione, novità procedurale preliminare e necessaria affinché l'intera procedura possa essere avviata. Stando alle modifiche degli *Standing Orders* adottate il 22 Ottobre 2015, ogni qual volta un disegno di legge è introdotto nella *House of Commons*, lo *Speaker* ha il compito di certificare se questo, o alcune delle sue parti, sia relativo esclusivamente all'Inghilterra o a Inghilterra e Galles, e se la materia oggetto di legislazione sia una materia devoluta. Solo al verificarsi di queste due condizioni la nuova procedura può essere avviata.

Nella fattispecie lo *Speaker* ha verificato l'ambito territoriale di applicazione, rilevando che il provvedimento si sarebbe dovuto applicare solo all'Inghilterra con l'eccezione di alcune previsioni. In particolare ha certificato che le clausole da 1 a 58, da 60 a 70, da 72 a 76, da 78 a 84, da 86 a 88 e 92 a 110 e gli allegati da 1 a 4 e 6 riguardano esclusivamente in Inghilterra

---

<sup>292</sup> Bill C-22, *Housing and Planning Act* (2016) disponibile su <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/22/contents/enacted/data.htm>

e che le clausole 59, 71, 85, 90, 91, 111 a 139 e gli allegati 5 e da 7 a 11 riguardano esclusivamente Inghilterra e Galles <sup>293</sup> (Standing Order No. 83J.)

Per quanto riguarda il *devolution test*, è stato rilevato che la materia dell'edilizia e della pianificazione urbana è stata devoluta al Parlamento nazionale del Galles nel 2006 con il *Government of Wales Act* (prima parte, paragrafo 2) e può considerarsi tale anche in Scozia, non rientrando tra le materie riservate elencate nello *Scotland Act* del 2005.

La positività del *Devolution Test* viene confermata da vari esempi di legislazione in tale ambito presenti nelle amministrazioni devolute: *The Housing (Wales) Act 2014* e il *Planning Act*, in Galles, lo *Scotland Act* del 2006 e l'*Housing (Scotland) act* del 2014, per quanto riguarda la Scozia.

Lo *Speaker* ha poi evidenziato ulteriori riferimenti alla legislazione devoluta, ma questi sono stati considerati minori e di natura consequenziale, dunque, in accordo con la nuova legislazione, non rilevanti ai fini della certificazione. Esempi di questi riferimenti li troviamo nella clausola 62, che chiarisce che le nuove disposizioni relative ai permessi in principio non si applicheranno in Galles, e nella 198 e 109, dove invece si assicura che i cambiamenti introdotti nello *Urban Development Corporations* in Inghilterra non comporteranno alcuna conseguenza nelle altre giurisdizioni.

Dopo la certificazione dello *Speaker* avvenuta il 27 Ottobre 2015, l'iter legislativo è continuato normalmente con la seconda lettura ed il passaggio in commissione con 306 voti favorevoli e 205 contrari<sup>294</sup>. Durante l'esame in commissione sono stati concordati una serie di emendamenti governativi alla parte 2 del disegno di legge (proprietari Rogue e agenti di locazione in Inghilterra). Sono stati effettuati, inoltre, un certo numero di emendamenti governativi di natura tecnica relativamente alla parte 6 (pianificazione in Inghilterra) e 7 (esproprio) del disegno di legge. Il governo ha poi aggiunto una clausola abbastanza controversa per impedire alle autorità locali di concedere contratti d'affitto a tempo indeterminato. Al contrario, essi saranno in grado di offrire contratti d'affitto a tempo determinato per un minimo di due anni.<sup>295</sup>

I Ministri del governo hanno accettato di prendere in considerazione vari punti sollevati dall'opposizione durante l'esame del disegno di legge, tra cui: la definizione di alloggi a prezzi accessibili; i limiti delle sanzioni pecuniarie che si applicheranno ai proprietari privati in determinate circostanze; e la questione del legiferare per introdurre controlli elettrici

---

<sup>293</sup> Bill C-22, , Housing and Planning Bill, Speaker's certificate 27/10/ 2015 disponibile su <http://www.parliament.uk/documents/commons-public-bill-office/2015-16/English-votes-for-English-laws/Speaker's-certificate-Housing-27-October-2015.pdf>

<sup>295</sup> Bill C-22, Housing and Planning Act (2016)

obbligatori in abitazioni in affitto. L'opposizione dal suo canto ha sollevato emendamenti sulla maggior parte degli aspetti del progetto di legge, nessuno dei quali però ha avuto successo.

Il disegno di legge, così come emendato nel *Public Bill Committee*, viene ristampato come *Bill 108*. Anche il *Committee stage* dunque non sembra aver subito alcuna modifica: il provvedimento, in quanto contenente previsioni miste (alcune delle quali applicabili al di fuori dell'Inghilterra), è stato esaminato normalmente da una Commissione mista che rifletteva i rapporti di forza tra i vari partiti in Parlamento. Qualora invece il provvedimento fosse stato certificato essere interamente ed esclusivamente relativo all'Inghilterra, protagonista del *Committee stage* sarebbe stata una commissione composta esclusivamente da parlamentari inglesi<sup>296</sup>.

Terminato l'esame in commissione, *The Housing and Planning act* è tornato nel *Plenum* della *House of Commons* dove si è svolto il *report stage*. Il disegno di legge, così come emendato in commissione, è stato discusso ed ulteriori emendamenti sono stati proposti. Prima del *Report Stage*, lo *Speaker* però ha provveduto ad emettere una certificazione provvisoria - con lo scopo di assistere i parlamentari - in cui tiene conto dei cambiamenti apportati al progetto di legge in Commissione e degli emendamenti governativi che saranno poi esaminati durante la fase *report*<sup>297</sup>. Conclusasi la fase di *report* lo *Speaker* ha certificato nuovamente ogni clausola o allegato, verificando: a) ogni cambiamento apportato al progetto di legge, in Commissione e durante la fase di *Report*, inerente a previsioni che erano state precedentemente certificate o che rimuovono materiale certificato dal progetto di legge; b) tutte quelle previsioni che comportino un cambiamento nei soggetti all'interno del Regno Unito coinvolti; c) ogni nuova previsione che sia certificabile.

È a questo punto dell'iter legislativo che viene introdotta la nuova fase del *Legislative Grand Committee*, a cui è conferito, come evidenziato in precedenza, il potere di approvare o rigettare tramite mozione di consenso ogni previsione certificata dallo *Speaker* essere relativa esclusivamente all'Inghilterra o a Inghilterra e Galles. In questa fase i parlamentari che non siano inglesi, o inglesi e gallesi, hanno diritto a partecipare al dibattito ma non al voto. Nella pratica, in realtà, nessuno si è mosso dalle proprie posizioni: il *Legislative Grand Committee* ha avuto luogo nella stessa stanza, a cambiare sono state solo le regole del dibattito e per sottolinearlo la mazza cerimoniale - simbolo dell'autorità della Corona e della Camera dei

---

<sup>296</sup> Cabinet Office, *English Votes for English Laws*, 2015

<sup>297</sup> Bill C-22, *Housing and Planning Act* (2016), Speaker's REVISED provisional Certificate, 11 January 2016 at [http://www.parliament.uk/documents/commons-public-bill-office/2015-16/English-votes-for-English-laws/2016\\_01\\_11%20Speaker%20revised%20provisional%20certificate%20Housing%20and%20Planning%20Bill%20as%20amended%20on%20report.pdf](http://www.parliament.uk/documents/commons-public-bill-office/2015-16/English-votes-for-English-laws/2016_01_11%20Speaker%20revised%20provisional%20certificate%20Housing%20and%20Planning%20Bill%20as%20amended%20on%20report.pdf)



Comuni, e posta normalmente di fronte al Presidente sulla Tavola della Camera (“Table of the House”) – è stata sistemata sui ganci sotto la Tavola stessa.

Il conferimento del potere di veto al *LGC*, con parallela esclusione dal voto per tutti i parlamentari non inglesi (o non inglesi e gallesi), ha sollevato molti dubbi e polemiche in particolari tra i banchi dell’opposizione. Queste le parole del deputato scozzese Peter Wishart durante il dibattito all’interno del *LGC*:

*‘For the first time in the history of this House and this Parliament, Members of Parliament will be banned from participating in Divisions of this House, based on nationality and the geographic location of their constituencies.’*<sup>298</sup>

Ed ancora Peter Wishart, dopo aver ascoltato le accuse formulate dal governo contro di lui ed i suoi colleghi per non aver partecipato alla votazione nella seconda lettura, risponde:

*‘We have no great interest in this Bill. [Interruption.] I do not know why that comes as a surprise to the hon. Gentleman. Let me say it again, in case he missed it: we have no great interest in this Bill. He is right to say that we did not vote on Second Reading or any of the proceedings that we were allowed to participate in, because we respect the right of English Members of Parliament to determine issues on that basis—of course that is their right’*<sup>299</sup>

Dunque, secondo Wishart la procedura EVEL oltre che dannosa è anche superflua in quanto il diritto dei parlamentari inglesi di decidere sulle proprie questioni è sempre stato rispettato, anche quando nessun parlamentare era privato del diritto al voto sulle questioni inglesi (o inglesi e gallesi). A sostegno di questa affermazione potremmo citare i dati precedentemente esposti secondo cui, dal 1997, solo 21 votazioni su quasi 5000 che si sono tenute ai Comuni avrebbero avuto esito differente se vi fosse stata l’esclusione dei deputati scozzesi.

Il dibattito all’interno del *LGC* si fa particolarmente acceso quando emerge il problema della definizione degli effetti cd “conseguenziali”. Sempre Wishart, infatti, sottolinea come confinare le regole dell’EVEL al *Grand Committee*, parallelamente all’impossibilità per lo Speaker di certificare alcuna questione conseguenziale al di fuori dell’area considerata, implichi il fatto che molte questioni in futuro impatteranno sugli elettori Scozzesi senza che questi abbiano la possibilità di essere rappresentanti su tali questioni.

Ulteriore esempio della potenziale confusione che può derivare dalla definizione di un effetto come minore o conseguenziale lo troviamo nell’interrogazione parlamentare sollevata

---

<sup>298</sup>HC Deb 12 January 2016 Vol., cc.794–807

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/chan95.pdf>

<sup>299</sup> HC Deb, 12 January 2016, c720

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/chan95.pdf>, pp.799

dalla deputata Sylvia Lady Hermon. Lady Hermon solleva dubbi riguardo alla certificazione della clausola 62, certificata come riguardante esclusivamente l'Inghilterra nonostante il fatto faccia anche riferimento al Galles, definendo tale certificazione “inerentemente ambigua e contraddittoria”. Lo *Speaker* risponde evidenziando come il riferimento al Galles presente nella clausola fosse stato giudicato di carattere minore o consequenziali, “poiché di fatto non comportava alcun cambiamento nella legge applicata al Galles”<sup>300</sup>

Sempre nel contesto del dibattito sollevato da Lady Hermon emerge poi la poca chiarezza con cui sono stati definiti alcuni dettagli procedurali. In particolare, quando Lady Hermon solleva l'interrogazione riguardante la dubbia certificazione della clausola 62, il presidente la riprende dicendo che non era quella la sede in cui tali dubbi sarebbero dovuti essere considerati: ogni dubbio relativo alla certificazione dello *Speaker* andrebbe infatti sollevato prima della riunione del LGC.<sup>301</sup>

Terminata la discussione il *Legislative Grand Committee* (Inghilterra e Galles) ed il *Legislative Grand Committee* (Inghilterra) hanno approvato le mozioni di consenso relative alle disposizioni certificate senza apporre il veto su nessuna di esse e senza dover nemmeno ricorrere al voto.

Pertanto, senza dover passare per il *Reconsideration Stage* e scongiurando tutti i rischi che un mancato raggiungimento del compromesso tra Governo e MP inglesi avrebbe potuto comportare, il provvedimento di legge è passato alla terza lettura con 309 voti favorevoli e 216 voti contrari.

Dopo l'approvazione in terza lettura, il disegno di legge è passato alla *House of Lords* dove ha seguito lo stesso iter legislativo, ad eccezione delle fasi in cui sarebbe dovuta essere applicata la procedura EVEL. Il disegno di legge è stato esaminato in commissione durante 9 sedute tra il 9 ed il 23 Febbraio 2016. È stato poi riesaminato nella fase di *Report* per 5 giorni tra l'11 Aprile ed il 25 Aprile (2016). La terza lettura si è tenuta il 26 Aprile (2016).

I membri della *House of Lords*, hanno in genere lamentato la mancanza di dettagli all'interno del provvedimento legislativo.

Alcune delle misure presenti nel provvedimento sono state emendate in maniera sostanziale nella fase di report, con l'aggiunta di ulteriori emendamenti durante la terza lettura. Sono stati inoltre proposti diversi emendamenti non governativi e l'aggiunta di nuove clausole.

Il testo emendato dalla *House of Lords* è tornato alla Camera dei Comuni il 3 Maggio 2016. Prima che si aprisse l'esame degli emendamenti da parte dei *Commons*, ancora una volta lo

---

<sup>300</sup> HC Deb, 13 January 2016, c861

<sup>301</sup> House Of Commons Official Report Parliamentary debates (HANSARD) Tuesday 12 January 2016, pp. 795 <https://hansard.parliament.uk/Commons/2016-05-09/debates/16050922000002/HousingAndPlanningBill>

*Speaker* è stato chiamato a certificare ogni mozione relativa agli emendamenti dei *Lords* in base agli stessi criteri utilizzati in precedenza. Nel caso specifico lo *Speaker* ha certificato cinque mozioni essere relative esclusivamente all'Inghilterra ed una relativa sia ad Inghilterra che a Galles<sup>302</sup>. Una volta adottata la certificazione, si è passati all'esame degli emendamenti dei *Lords*. In questo caso le 5 mozioni certificate essere esclusivamente relative all'Inghilterra sono state sottoposte al voto di doppia maggioranza, mentre la mozione certificata essere relativa a Inghilterra e Galles ad un voto di tripla maggioranza, dovendo questa ricevere per essere approvate sia il supporto della maggioranza dei deputati Inglesi, sia quella dei deputati Inglesi e Gallesi sia il supporto della maggioranza dell'intera Camera.

Anche in questo caso la votazione è proceduta senza intoppi: tutte le votazioni sulle mozioni certificate hanno avuto il medesimo esito, ottenendo il supporto sia della maggioranza della Camera che della maggioranza dei parlamentari inglesi/inglesi e gallesi.

Le evidenze empiriche fin qui raccolte sembrano essere confermate dall'unico altro caso di applicazione dell'EVEL: *The Child Care Act 2016*.

Accennando brevemente al provvedimento, questo contiene disposizioni il cui scopo è quello di garantire un diritto aggiuntivo di assistenza all'infanzia per i genitori che lavorano. Esso mira, inoltre, a garantire che i genitori siano in grado di accedere a informazioni aggiuntive circa altri servizi che possano aiutarli a soddisfare le loro esigenze di assistenza all'infanzia. Le disposizioni della legge si applicano in Inghilterra e Galles (in quanto unica giurisdizione legale).

L'iter legislativo in questo caso è venuto configurandosi in maniera diversa: il provvedimento è stato infatti introdotto nella *House of Lords*, che abbiamo detto non essere soggetta a tale procedura in quanto la sua composizione non risponde ad alcun criterio territoriale. Per vedere i risultati derivanti dall'applicazione dell'EVEL, quindi, dovremo attendere il passaggio del provvedimento all'altra camera. La prima lettura nella *House of Lords* ha avuto luogo il 1 Giugno del 2016, seguita, come da ordinaria procedura, dalla seconda lettura, l'esame in commissione, il report stage, fino ad arrivare all'approvazione del provvedimento in terza lettura il 26 ottobre 2015. Lo stesso giorno il provvedimento è stato avviato nella *House of Commons*, dove, conclusasi la prima lettura, lo *Speaker* è intervenuto certificando le disposizioni relative esclusivamente all'Inghilterra o a Inghilterra o Galles. Nella fattispecie lo *Speaker* ha certificato le clausole 2, 4 e 6 del provvedimento legislativo come relative esclusivamente all'Inghilterra.

---

<sup>302</sup> Housing and planning bill, Speaker's certification (SO No 830)  
<http://www.parliament.uk/documents/commons-public-bill-office/2015-16/English-votes-for-English-laws/Speaker's-certificate-Housing-and-Planning-4-May-2016.pdf>

*The Childcare Act* è passato poi alla seconda lettura il 25 Novembre 2015, e all'esame in Commissione l'8 ed il 10 Dicembre 2015. A seguito del dibattito in Commissione, il 25 Gennaio 2016 il provvedimento è stato inviato all'aula per il *report stage*, dove è stato discusso in seduta plenaria e ulteriori emendamenti sono stati proposti. Tra l'esame in commissione e il *report stage*, lo *Speaker*, come nel precedente caso, ha emesso una certificazione provvisoria sulle disposizioni del provvedimento a seguito delle modifiche adottate in Commissione, confermando la certificazione le clausole 3 e 5 come relative esclusivamente all'Inghilterra, e aggiungendo la certificazione dell'emendamento numero 3 relativo all'articolo 2 votato in Commissione, anche questo relativo esclusivamente all'Inghilterra. Le disposizioni certificate vengono infine confermate successivamente al *Report Stage*, nella certificazione del 25 Gennaio 2016.

Durante la fase del *Legislative Grand Committee* anche in questo caso si è proceduto senza incontrare particolari problemi: i parlamentari inglesi approvano le mozioni di consenso relative alle disposizioni certificate dallo *Speaker* all'unanimità. Il provvedimento è così passato in terza lettura, per poi ricevere, dopo il *ping pong* con la *House of Lords*, il *Royal assent* il 16 Marzo 2016.

Dunque, nell'iter di approvazione dei due provvedimenti legislativi appena esaminati, ad oggi gli unici ai quali sia stata applicata la nuova procedura 'EVEL', non sembra si siano riscontrate particolari difficoltà al livello procedurale. In particolare, nella nuova fase del *LGC*, snodo fondamentale e maggiormente controverso della riforma, non si è verificato quell'impasse istituzionale tanto temuto dalle opposizioni e da molti esponenti della dottrina. I parlamentari inglesi, almeno in questi due casi, sembrano infatti aver agito con responsabilità, non esercitando il potere di veto su alcuna mozione certificata dallo *Speaker*. Questo ha evitato si dovesse affrontare l'ulteriore fase del *Reconsideration stage* in cui il mancato raggiungimento di un compromesso tra governo e maggioranza inglese avrebbe portato alla caduta delle clausole oggetto di controversia dal provvedimento in discussione. L'EVEL in questi due casi sembra aver dunque funzionato, o meglio non ha funzionato affatto, in quanto il provvedimento è stato approvato esattamente come sarebbe stato approvato prima dell'introduzione della nuova procedura. In conclusione, se da un lato le evidenze empiriche a nostra disposizione sembrano scongiurare le ipotesi paventate da molti critici della riforma, dall'altro sembrano essere confermati i dati secondo cui l'EVEL avrebbe avuto un impatto molto marginale sulla legislazione.

Le evidenze empiriche oggi disponibili sono comunque troppo poche per poter fare qualsiasi generalizzazione, sia relativamente all'impatto marginale di tale procedura, sia relativamente

ai reali rischi che questa comporta. Certo è che le conseguenze derivanti dall'applicazione dell'EVEL dipenderanno principalmente da quanto i Parlamentari inglesi saranno disposti a scendere a compromessi e dalla responsabilità con la quale affronteranno il nuovo compito di eventuale censura conferitogli.

La stessa sopravvivenza dell'EVEL sembra poi essere legata a fattori contingenti: il fatto di aver utilizzato gli *Standing Orders* come strumento normativo per implementare la riforma potrebbe consentire ai prossimi governi di accantonare tale procedura. Nulla al livello giuridico, infatti, sembra poter impedire un domani al governo di turno di non applicare più questa procedura. Ipotesi questa, che alla luce della manifesta ostilità dell'opposizione verso il provvedimento, non sembra poi essere così surreale.

Come evidenziato dalla PACAC<sup>303</sup> e dal dibattito svoltosi in seno al *LGC*, poi, le incertezze in merito all'applicazione dell'EVEL non risultano essere ancora chiarite. Soprattutto per quanto riguarda la certificazione, infatti, non sono chiare le modalità attraverso cui i membri del parlamento possano fare osservazioni riguardo alle scelte dello *Speaker*, e quanto queste debbano o possano pesare. Queste incertezze andrebbero dunque chiarite per garantire una più solida base giuridica a questa procedura, così come andrebbe chiarita la posizione controversa dello *Speaker*, ruolo che ad oggi non è più possibile contrassegnare come "neutrale". La nuova posizione dello *Speaker*, insieme all'importante ruolo tecnico che gli viene assegnato, probabilmente richiedono anche un ripensamento di questa figura, soprattutto relativamente alle competenze professionali che questa dovrebbe avere per svolgere al meglio il suo ruolo.

Un'ultima riflessione riguarda le modalità con cui sono avvenute le più importanti riforme costituzionali nel Regno Unito negli ultimi decenni. L'EVEL, e più in generale il processo di *Devolution*, sono esemplificativi di queste modalità: l'approccio ad hoc utilizzato per cambiare la costituzione dell'Unione - rinvenibile sin dalla riforma sulla devolution adottata nel 1997 dall'allora governo laburista che ha trattato in maniera differente ed in tempi diversi Scozia, Galles ed Irlanda del Nord - è stato l'approccio caratteristico delle riforme costituzionali fino ad oggi.

In tale occasioni, infatti, sembra essersi riscontrata una tendenza costante dei governi, indistintamente dal colore politico, a guardare a queste riforme in maniera isolata, senza considerare il quadro istituzionale generale all'interno del quale le riforme si sono inserite<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union, part one*, par.50

<sup>304</sup> House of Commons Procedure Committee, First Report of Session 2015–16, *Government proposals for English votes for English laws Standing Orders*: Interim Report, HC 410.

Questo, come messo in luce dalla Commissione sulle procedure parlamentari della *House of Commons*<sup>305</sup>, crea due problemi: il primo è che guardando alle cose individualmente e senza considerare le dovute connessioni si trascura la sostenibilità complessiva dell'intero sistema<sup>306</sup>.

Il governo in tal senso, secondo l'opinione della PACAC, avrebbe dovuto operare una complessiva revisione dell'intero assetto istituzionale all'interno del quale l'EVEL è stato inserito; questo gli avrebbe infatti permesso di prendere decisioni più coerenti con l'intero sistema e di non incorrere in problemi come quello rilevato per la tassazione<sup>307</sup>.

Il secondo problema rilevato dalla commissione riguarda la stabilità del sistema: cambiamenti frammentati e ad hoc, che si focalizzano solo sul particolare trascurando l'insieme, possono infatti mettere in pericolo l'intero assetto istituzionale poiché rendono particolarmente difficile immaginare come i vari pezzi, assemblati insieme, possano funzionare

Sempre relativamente alle modalità con le quali la riforma costituzionale è stata concepita, sono in molti quelli che, pur accettando che l'attuale paradigma coinvolga solo una maggioranza semplice, ritengono che ogni assetto Costituzionale, in particolare qualora riguardi temi importanti come il funzionamento delle Camere, dovrebbe avvenire sulla base di un consenso trasversale e non con i voti favorevoli provenienti esclusivamente dai banchi di governo. Solo in tal modo il cambiamento può risultare sostenibile inserendosi in un contesto stabile che non dipenda dalle diverse maggioranze presenti in Parlamento.

---

<sup>305</sup>House of Commons Procedure Committee, *Government proposals for English votes for English laws Standing Orders*, HC 410

<sup>306</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union, part one*, Q 117

<sup>307</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union*, par..51

### 3. Il parlamento europeo tra vocazione rappresentativa e asimmetria dell'integrazione

#### 3.1 Il Parlamento europeo: storia ed evoluzione

Il parlamento europeo, con i suoi 508 milioni di abitanti proveniente da 25 stati diversi, è il primo esperimento di democrazia transnazionale<sup>308</sup>, oltre ad essere l'unica istituzione europea eletta direttamente e democraticamente. Dalla prima elezione diretta nel 1979 il suo peso è cresciuto notevolmente: la sua legislazione oggi copre materie che influiscono sul nostro vivere quotidiano dal cibo che mangiamo, alla qualità dell'aria che respiriamo al costo della spesa.

Visto l'accrescimento di poteri di quest'organo è stato inversamente proporzionale alla partecipazione dei cittadini alla sua elezione, prima di addentrarci nel tema del problema della rappresentanza proponiamo una ricostruzione storica del ruolo del Parlamento Europeo, soffermandoci in particolare sul passaggio da istituzione designata ad istituzione ad elezione diretta.

#### 3.1.1 L'Assemblea Comune della CECA

L'Idea europea non nasce alla fine della seconda guerra mondiale, è ben più antica ed agli albori dell'età moderna si era confusa con quella di organizzazione del <<mondo utile>><sup>309</sup>.

Nel secolo scorso attraverso le iniziative diplomatiche di varie alleanze europee si inizia per la prima volta a parlare di unità europea e di Europa, nel bene e nel male; tuttavia è solo dopo la fine della prima guerra mondiale che le riflessioni riguardanti l'avvenire del continente e la necessità di trasformazioni radicali delle strutture dei rapporti interstatali emergono con chiarezza. Non a caso la prima proposta per un' unione federali degli stati europei è avanzata proprio nel 1930 dal ministro francese degli esteri Aristide Briand in seno alla società delle nazioni; ma sarà solo dopo la fine della seconda guerra mondiale che

---

<sup>308</sup> Bindi F.M., *Il futuro dell'Europa: storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005 pp.154

<sup>309</sup> Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, Il mulino, Bologna, 2005, pp.11-18

tornerà alla ribalta l'idea che, solo attraverso un processo di integrazione tra i paesi europei, si potesse evitare l'esplosione di nuovi conflitti<sup>310</sup>. È in questo contesto che le differenti correnti di pensiero riguardanti l'unità europea assumono caratteri propri e cominciano a differenziarsi.

La prima grande corrente identificabile è quella c.d. <<confederalista>><sup>311</sup>: questa prevedeva una cooperazione europea e ammetteva la creazione di organismi interstatali, purché questi fossero rimasti vincolati agli stati membri.

La seconda corrente emersa è quella federalista che, pur nell'eterogeneità delle sue proposte, aveva l'obiettivo primario della cancellazione degli stati nazionali, responsabili delle due guerre in cui avevano perso la vita più di 80 milioni di persone. Per i federalisti la sovranità statale doveva essere quindi sostituita in toto da una sovranità sovranazionale; fondamentale in questo senso era la presenza di una sorta di assemblea costituente eletta da tutti i cittadini. La terza corrente è invece la c.d. corrente funzionalista, secondo cui l'unità europea doveva essere raggiunta *step by step* mediante progressive integrazioni settoriali: di conseguenza vi sarebbe stata una sempre maggiore integrazione politica che avrebbe man mano svuotato la sovranità nazionale dei suoi contenuti<sup>312</sup>.

Il primo terreno in cui le diverse visioni si scontrano fu il congresso d'Europa del 7 maggio 1948, all'interno del quale venne bocciata la proposta federalista di istituire un congresso costituente eletto a suffragio universale. Fu invece votata una risoluzione per istituire un'assemblea di eletti dai Parlamenti nazionali per l'esame delle implicazioni giuridiche e politiche della costituzione di un'unione europea. Dal Congresso d'Europa scaturì dunque il Consiglio D'Europa, il cui statuto, non contemplando una cessione di poteri all'istituzione, confermava la non volontà dei governi di trasferire parte dei propri poteri a organismi sovranazionali comuni.

Per osservare un primo passo in tal senso si dovette aspettare l'idea di Jean Monnet di creare un mercato comune europeo del carbone e dell'acciaio. Alla base di questa idea c'era il principio *monnettiano* secondo cui, per poter costituire un'Unione europea, era necessario modificare le condizioni economiche, poiché da queste dipendevano i comportamenti politici: veniva così anteposta l'integrazione economica a quella politica<sup>313</sup>. Dalle idee *monnettiane* e dall'iniziativa diplomatica avviata dalla dichiarazione Schuman, l'8 aprile 1951

---

<sup>310</sup> Colucci M. e Sica S. (a cura di), *L'Unione Europea: principi, istituzioni, politiche, costituzione*, Zanichelli, 2005, pp.513-530

<sup>311</sup> derivante dalla tradizione giuridico/nominalista che in questa definizione comprende varie forme di accordi fra stati per una sempre maggiore cooperazione ma che lascia intatta la sovranità statale v. Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, pp.23

<sup>312</sup>Morrone A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 2007 pp.39

<sup>313</sup> Arcelli F., Tufarelli F., *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea*, pp.10-20



nacque la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) il cui scopo era quello di creare un mercato comune europeo pacificando una volta per tutte il rapporto tra Francia e Germania<sup>314</sup>. Attraverso di essa sei stati europei – Belgio, Francia, Lussemburgo, Germania, Italia e Paesi Bassi- accettarono di delegare la propria sovranità in materia di carbone e acciaio a istituzioni comuni ed indipendenti dagli stati membri.

La dichiarazione Schuman del 9 Maggio 1950, oggi celebrata come l'atto fondativo dell'Unione Europea, prevedeva l'istituzione di un' Alta Autorità<sup>315</sup>, vero e proprio governo della Ceca, di un Consiglio - composto dai rappresentanti dei governi nazionali e il cui compito era quello di armonizzare le azioni poste in essere dall'alta autorità con quelle degli stati membri, e di una Corte di Giustizia - formata da 7 giudici e incaricata di assicurare il rispetto del diritto nell'applicazione del trattato<sup>316</sup>; non conteneva dunque alcun accenno alla necessità di costituire un' assemblea rappresentativa.

Tale necessità fu sollevata in seguito da Jean Monnet, preoccupato di garantire legittimazione democratica a quella Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio di cui divenne primo Presidente. Il Trattato Ceca istituì dunque un'assemblea parlamentare chiamata "Assemblea Comune" e stabilì che questa avrebbe dovuto rappresentare le persone all'interno della Comunità. La sede dell'Assemblea fu stabilita a Strasburgo e il numero di componenti, nominati dai governi dei sei Stati membri previa consultazione con i rispettivi Parlamenti nazionali<sup>317</sup>, fu fissato a 78. Nonostante tale assemblea non fu dotata di alcun potere legislativo, questa poteva esercitare un controllo politico nei confronti dell'Alta Autorità tramite l'esercizio di una mozione di censura<sup>318</sup>, che per essere approvata richiedeva la maggioranza qualificata dei 2/3 dei membri dell'Assemblea. Questo per l'applicazione di tale procedura fu un forte deterrente<sup>319</sup>: il gruppo socialista, ad esempio, nonostante più volte minacciò di presentare la mozione, non riuscì mai a raggiungere la maggioranza richiesta. Un'altra forte limitazione ai poteri dell'Assemblea fu l'assenza di un qualsiasi potere di nomina sui membri dell'Alta Autorità. Dunque, anche qualora una mozione di censura fosse passata, il Consiglio in teoria avrebbe potuto nominare di nuovo gli stessi

---

<sup>314</sup> In quanto zona mineraria di confine

<sup>315</sup> L'istituzione più importante, un collegio di nove membri nominati dagli stati e indipendenti per l'intera durata del loro mandato (sei anni)

<sup>316</sup> Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, cit. pp. 21

<sup>317</sup> Spierenburg D., Poievin R., *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*. Bruylant, Bruxelles, 1993, pp.10-20

<sup>319</sup> Kapteyn, P.J. G., *L'assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. un essai de parlementarisme européen*, A.W. Sythoff, Leyden (Netherlands), 1962, pp. 176

membri, bypassando la decisione dell'Assemblea<sup>320</sup>. I membri dell'assemblea tuttavia, nonostante i limitati poteri che gli erano stati conferiti, non sembrarono disposti ad accettare il ruolo virtuale che gli era stato conferito dai trattati ed iniziarono a far uso di tutte le tecniche parlamentari possibili per estendere il loro controllo politico sull'Alta Autorità<sup>321</sup>. Nel suo report sull'organizzazione dell'Assemblea Comune<sup>322</sup>, Alain Poher sottolineò la grande somiglianza dell'assemblea ai parlamenti nazionali, più di qualsiasi altra organizzazione internazionale.

In primis, l'Assemblea acquisì immediatamente l'abitudine di riunirsi in sessioni parlamentari straordinarie per dare continuità al suo lavoro. Per seguire meglio l'attività giornaliera dell'Alta autorità e del Consiglio, l'Assemblea richiese inoltre un miglioramento della qualità dell'informazione in modo potesse effettivamente esercitare un controllo politico sugli altri due organi<sup>323</sup>; con una delle prime risoluzioni parlamentari, furono così istituite 7 commissioni<sup>324</sup>, a cui venne in seguito aggiunta un'ottava nel 1956<sup>325</sup>.

Attraverso una struttura basata sull'articolazione in commissioni e riconoscendo i gruppi politici dotandoli di contributi finanziari, l'Assemblea Comune cercò quindi di riprodurre il più fedelmente possibile la struttura dei parlamenti nazionali<sup>326</sup>.

Nei suoi primi mesi di esistenza l'Assemblea ricevette inoltre l'importante compito di redigere una bozza del Trattato della Comunità Politica Europea, così da completare la creazione della Comunità di Difesa Europea (CED). Questo progetto fu molto importante poiché diede vita al primo tentativo storicamente registrato della creazione di un potere politico europeo<sup>327</sup>, indispensabile per la gestione della CED. L'ipotesi allora concepita era quella di trasformare l'Assemblea Comune in una vera e propria Camera Europea eletta direttamente dai cittadini: la struttura istituzionale della comunità politica prevedeva infatti un sistema parlamentare bicamerale con una Camera eletta a suffragio universale ed un Senato nominato dai parlamenti nazionali. Il potere esecutivo sarebbe spettato ad un Consiglio Esecutivo Europeo il cui presidente sarebbe stato nominato dal senato e da un

---

<sup>320</sup>European Parliamentary Research Service, *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament. Part I: The European Coal and Steel Community 1952-2002*, PE 538.883, Luxemburg, European Union, 2015 pp.22 ss.

<sup>321</sup> *Ibidem*

<sup>322</sup> Poher, A., *Report on the organization of the Common Assembly to make its functioning more effective in the context of the Treaty's current provisions*, European Parliamentary Assembly, first extraordinary session 1955-1956, Document No 2 1955-1956, November 1955. [EU European Parliament Document] <http://aei.pitt.edu/63961/pp.10>.

<sup>323</sup> European Parliamentary Research Service, *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU*, pp.22 ss

<sup>324</sup> EP resolution ,10 January 1953, OJ 10.2.1953, pp. 8-9.

<sup>326</sup> Guerrieri S. *The development of the role of the European Parliament*, Parliaments, Estates and Representation, Vol. 21, Iss.1, pp. 229-238, 2001,

<sup>327</sup> Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, cit. pp. 20-35

consiglio di ministri nazionali. Erano previsti poi un Consiglio economico e sociale consultivo e una corte di giustizia. La comunità politica avrebbe progressivamente assorbito CECA e CED e le sue competenze principali sarebbero state quella del coordinamento delle politiche estere degli stati membri e l'applicazione del trattato sulla difesa.

Fallito il grande balzo in avanti federalista a seguito della bocciatura del progetto CED da parte dell'Assemblea nazionale francese, il progetto di integrazione europea ripartì con il ritorno ad uno schema di integrazione settoriale. Nel 1957 fu firmato il Trattato di Roma che istituiva la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) e la Comunità Economica Europea (CEE), in seguito unite alla CECA nelle "Comunità Europee" (1967). L'Assemblea Comune, che a partire dal 1962 si sarebbe attribuita il nome di "Parlamento Europeo", fu istituzione condivisa da tutte tre le comunità: composta dai membri designati dai parlamenti nazionali, essa si configurava come l'istituzione politica per eccellenza essendo probabilmente l'unico organo su cui si riflettevano tracce del dibattito federalista.

Il 19 marzo 1958 a Strasburgo si svolse la sessione costitutiva dell'Assemblea parlamentare europea che divenne una delle quattro istituzioni della Comunità Economica Europea. Quanto alle funzioni il trattato di Roma introdusse l'obbligo per il Consiglio CEE di consultare l'Assemblea, questo fu in primo riconoscimento del ruolo legislativo che il Parlamento sarà poi chiamato ad assumere con sempre maggiori poteri nei decenni successivi.

La presenza dell'assemblea parlamentare in seno alla CECA la nascita della questione democratica in seno all'Europa. La questione democratica si è riproposta più volte nella storia comunitaria: ogni qualvolta l'integrazione economica ha causato una diminuzione del potere politico degli stati membri, l'insufficienza della rappresentanza popolare ha portato alla crisi del sistema, costringendo di volta in volta le istituzioni a ricorrere a soluzioni *ad hoc* per evitare il collasso dell'intero sistema<sup>328</sup>.

### **3.1.2 Il graduale aumento dei poteri: dal Trattato di Lussemburgo al Trattato di Lisbona**

Il parlamento europeo è probabilmente l'istituzione Europea che si è evoluta maggiormente nel corso del tempo: assemblea designata e con poteri meramente consultivi in origine, oggi è eletta a suffragio universale e riveste il ruolo di co-legislatore insieme al Consiglio.

---

<sup>328</sup> Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, cit pp. 20-35

Curiosamente questo ampliamento del ruolo istituzionale del parlamento Europeo non è andato di pari passo con una crescita del supporto da parte dei cittadini europei.

Nelle ultime elezioni del Parlamento Europeo, tenutesi tra 24 e 25 maggio 2014, solo il 42,6 %<sup>329</sup> degli elettori si è infatti recato alle urne. Al di là di vittorie, sconfitte, ascese e discese di varie forze elettorali, il vero dato è che in Europa si vota sempre di meno. A parte i due Paesi in cui vige l'obbligo di voto, Belgio e Lussemburgo, sono stati solamente cinque gli Stati Membri in cui ha votato la maggioranza degli elettori. Dato questo che conferma il trend negativo della partecipazione dei cittadini alle elezioni europee: nelle elezioni del 2009 infatti i votanti erano stati circa il 42,9%, nel 2004 il 45,4%, nel 1999 il 49,5 e così via<sup>330</sup>, fino ad arrivare al 1979 dove l'affluenza si attestava intorno al 61,9%. Stando ai dati sembra che tra potere politico del parlamento europeo e partecipazione dei cittadini ci sia una relazione inversamente proporzionale: tanto più aumenta il potere dei primi, tanto più diminuisce la partecipazione dei secondi.

Cerchiamo allora di sciogliere questa apparente contraddizione esaminando l'evoluzione del ruolo del parlamento europeo nel tempo, soffermandoci in particolar modo sulla questione elettorale e sulla reale portata democratica di tale istituzione.

A permettere l'*empowerment* del PE hanno concorso due fattori principali<sup>331</sup>: le riforme dei trattati e l'azione della corte di giustizia relativamente ai poteri legislativi delle istituzioni europee; senza dimenticare poi l'importanza che in tale contesto ha avuto l'evoluzione del regolamento del PE in risposta ai cambiamenti dei trattati e agli innovativi indirizzi della corte.

Nei trattati di Roma i poteri del parlamento europeo erano assai limitati: i governi degli stati membri avevano configurato infatti questa istituzione come una camera di controllo che sarebbe stata sì consultata dai governi sulla legislazione, ma il cui parere sarebbe comunque potuto essere tranquillamente ignorato<sup>332</sup>.

Un primo inequivocabile segnale di rafforzamento del ruolo del parlamento lo si ha negli anni Settanta. Il PE in questi anni ottenne infatti un primo potere di controllo sul budget comunitario, potere inizialmente limitato alle spese cosiddette "non obbligatorie" (che escludevano quelle sostanziali della Politica Agricola Comune). Nel 1975 poi questo

---

<sup>329</sup> Fonte: TNS/ScytI in collaborazione con il Parlamento europeo

<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/turnout.html>

<sup>330</sup> 1994, 56,7%; 1989 58,41%; 1984 58,98; 1979 61,99% Fonte: TNS/ScytI in collaborazione con il Parlamento europeo <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/turnout.html>

<sup>331</sup> Hix S., Bjørn H., *Empowerment of the European Parliament*, in "Annu. Rev. Polit. Sci.", vol.16, pp. 171-189.

Downloaded from [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org) by London School of Economics and Political Science on 05/16/13.

<sup>332</sup> *Ibidem*.

controllo venne esteso fino a comprendere il diritto di approvare il budget della Comunità nel suo complesso e i rendiconti di fine anno. Come è noto nella storia dei parlamenti nazionali, anche per il Parlamento Europeo il controllo sul budget negli anni si rivelò un potente strumento di negoziazione con le altre istituzioni, spesso impiegato per ottenere maggiori poteri in altri ambiti<sup>333</sup>.

Una svolta fondamentale avvenne certamente nel 1979 con l'introduzione dell'elezione diretta, di cui ci riserviamo però di parlare in seguito; possiamo anticipare che, nonostante essa non si accompagnò ad alcun aumento formale dei poteri del PE, la nuova legittimazione democratica conferì al Parlamento una maggiore autorevolezza al livello istituzionale. Il Parlamento iniziò dunque a concepirsi come il motore democratico dell'integrazione europea e a cercare di ampliare i propri poteri<sup>334</sup>.

Una prima dimostrazione di forza in tal senso arrivò nel 1980, quando l'Assemblea di Strasburgo portò il Consiglio davanti alla Corte di Giustizia Europea per aver adottato un atto legislativo prima che il parlamento avesse espresso formalmente il suo parere. La Corte di Giustizia Europea<sup>335</sup> annullò l'atto in quanto, nonostante l'opinione del Parlamento non fosse allora vincolante, essa a giudizio della Corte era comunque da considerarsi parte integrante del processo legislativo.

Nel 1986 poi l'Atto Unico Europeo (AUE) introdusse due nuove procedure legislative che rafforzarono ulteriormente il ruolo del Parlamento: la procedura di cooperazione e il parere conforme.

La procedura di cooperazione di fatto aggiungeva una seconda lettura alla procedura di consultazione<sup>336</sup>. Interessante in questo contesto fu il ruolo che venne attribuito alla Commissione, il cui supporto divenne decisivo per la scelta delle regole di votazione nel Consiglio: se la commissione supportava la proposta parlamentare infatti la proposta del Consiglio poteva essere adottata solo a maggioranza qualificata. Per il Consiglio a questo punto diveniva più semplice accettare la proposta del Parlamento piuttosto che rigettarla o emendarla.

---

<sup>333</sup> Polin R., *Vita di PE: l'evoluzione storica del Parlamento Europeo e dei suoi poteri in Europee 2014*, in De Sio L, Emanuele V., Maggini N. (a cura di), *Le Elezioni Europee 2014*, CISE Centro Italiano Studi elettorali, 2014 pp. 25-30, [http://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2014/07/DCISE6\\_25-30.pdf](http://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2014/07/DCISE6_25-30.pdf)

<sup>334</sup> Polin R., *Vita di PE*, pp.25-30

<sup>335</sup> Corte Giust., 29 Ottobre 1980. C-138/79. *Roquette frères c. Consiglio delle Comunità europee*. European Court Reports 1980 -03333

<sup>336</sup> Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University press, 2002, pp.248-283

Il parere conforme, invece, impiegato tutt'oggi per l'approvazione di trattati internazionali o per l'adesione di nuovi stati membri, rese necessaria l'approvazione degli atti da parte del Parlamento, consegnandogli dunque potere di veto<sup>337</sup>

Per quanto riguarda i poteri legislativi il vero balzo in avanti fu però rappresentato dall'introduzione della procedura di co-decisione, decisa a Maastricht nel 1992; questa aggiunse un'ulteriore fase, il c.d. "comitato di conciliazione", alla già citata procedura di cooperazione. La procedura di co-decisione prevedeva infatti, laddove nemmeno in seconda lettura Consiglio e Parlamento fossero stati in grado di trovare un compromesso, il provvedimento passasse alla camera di conciliazione, composta da rappresentanti dei due organi in ugual numero. Qualora non si fosse raggiunto un compromesso nemmeno all'interno di tale comitato, il Consiglio aveva la possibilità di reintrodurre il proprio testo iniziale, che il Parlamento poteva respingere solo a maggioranza assoluta.

Questo in altre parole conferì al parlamento un potere di veto, nel senso che nessun atto legislativo sottoposto alla procedura di co-decisione poteva essere adottato a meno che il parlamento non fosse stato d'accordo. Con il Trattato di Maastricht al Parlamento fu poi riconosciuto il diritto di invitare la Commissione a presentare proposte legislative su questioni che esso ritenesse di particolare importanza; inoltre, qualora la Commissione non ritenesse di dare seguito alla richiesta del Parlamento, fu stabilito essa fosse tenuta a giustificare tale decisione davanti all'Assemblea. Al Parlamento vennero inoltre garantiti importanti poteri in merito alla procedura di investitura della commissione, ottenendo questo il diritto di essere "consultato" sulla scelta del Presidente della Commissione e di votare la fiducia alla Commissione nella sua interezza, oltre al potere di nominare il presidente della Banca Centrale Europea, l'*Ombudsman* e il Collegio dei Revisori.

A seguito di queste riforme il Parlamento modificò il suo regolamento, rafforzando il ruolo gruppi politici più importanti alle spese dei piccoli gruppi e dei membri individuali<sup>338</sup>. Venne poi introdotto l'articolo 78, che prevedeva che i parlamenti avrebbero automaticamente votato il rigetto della legge, qualora il Consiglio avesse reintrodotta la sua proposta iniziale in seguito al fallimento del comitato di conciliazione<sup>339</sup>.

Il ruolo di co-legislatore del parlamento venne successivamente rafforzato dal trattato di Amsterdam che estese la procedura di co-decisione da 15 a 32 aree di policy (37 con il trattato di Nizza); la procedura venne inoltre semplificata con l'eliminazione del diritto per il

---

<sup>337</sup> *Ibidem*

<sup>338</sup> Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University press, 2002 pp. 91-120

<sup>339</sup> Hix S., *Parliamentary Behaviour with two Principals: Preferences, Parties and Voting in the European Parliament*, in "American Journal of Political" Science, Vol. 46, No.3, 2002, pp. 688-698

Consiglio di reintrodurre il proprio testo iniziale qualora non si raggiungesse un compromesso all'interno del Comitato di Conciliazione. Questa innovazione di fatto si limitò ad allineare i trattati alla pratica già in vigore, visto che il Parlamento, come visto poc'anzi, nei propri regolamenti interni si era già impegnato a rigettare il testo del Consiglio ogni qual volta esso venisse ripresentato nella forma "prendere o lasciare"<sup>340</sup>. La nuova versione della procedura, che molti teorici indicano con il termine "co-decisione II" aprì la possibilità dell'adozione della legislatura in prima lettura, nel caso sia Parlamento che Consiglio adottino una proposta della commissione senza emendarla, o se entrambe le istituzioni adottino i medesimi emendamenti. Al tempo questo sembrava essere un cambiamento minore, ma nel giro di pochi anni l'adozione della legislazione in prima lettura è divenuta la norma. L'adozione di un numero così alto di atti legislativi con una sola lettura nelle commissioni e un solo dibattito nella plenaria ha fatto emergere questioni normative su quanto il parlamento europeo ed i parlamenti nazionali effettivamente abbiano un potere di controllo sulla legislazione europea<sup>341</sup>. Il grande volume di accordi adottati in prima lettura, infatti, inevitabilmente nasconde scenari chiave che si svolgono dietro le quinte tra MEP e i governi chiave in consiglio, diviene così sempre più difficile identificare chi ottiene cosa, quando e come.

Con il Trattato di Amsterdam venne inoltre formalizzato il potere di veto del Parlamento sulla nomina del Presidente della Commissione.

Infine, l'ultima grande riforma dei trattati europei, è stata quella negoziata a Lisbona nel 2009.

Le novità introdotte con il trattato furono essenzialmente due. In primo luogo la procedura di co-decisione divenne la procedura ordinaria, oggi viene infatti usata in tutte le aree di legislazione europea, con sole pochissime eccezioni; la seconda novità fu l'introduzione di una disposizione che prevede l'elezione del Presidente della Commissione avvenga sulla base di una proposta del Consiglio che tenga conto delle elezioni del Parlamento (art. 17 TEU). L'impatto dell'introduzione di tale disposizione sembra però sia stato sopravvalutato, tanto dai detrattori quanto dai sostenitori di tale opzione<sup>342</sup>, i quali non hanno tenuto in considerazione il quadro generale all'interno del quale questa si andava ad inserire. Se infatti l'Unione Europea da un lato si configura come una democrazia rappresentativa, in quanto il risultato elettorale conta, dall'altro non si può ignorare che la sovranità dei cittadini non

---

<sup>340</sup>*Ibidem*

<sup>341</sup> Polin R., *Vita di PE*: pp.25-30

<sup>342</sup> Tosato G.L., Matarazzo R., *Should European Parties Propose a Candidate for European Commission president?*, G. Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, A Study and a Call*, Istituto Affari Internazionali, Rome, March 2009 pp. 64-65

solo è mediata dai rappresentanti all'interno del Parlamento Europeo, ma viene anche limitata dal potere di proposta del Consiglio Europeo<sup>343</sup>. Infine, va sottolineato che le candidature alla presidenza della Commissione emergono dai partiti politici europei dove coloro che sono in grado di influenzare maggiormente tale decisione sono gli stessi che siedono al Consiglio Europeo, ognuno con riferimento al rispettivo partito<sup>344</sup>. In sintesi, il Presidente della Commissione formalmente viene eletto dal Parlamento Europeo, su proposta del Consiglio Europeo, tenendo conto del risultato elettorale delle elezioni per il Parlamento in occasione delle quali i partiti politici europei dovrebbero designare un loro candidato (anche sotto l'influenza dei leader politici che siedono all'interno del Consiglio Europeo).<sup>345</sup>

Non sembra dunque essere così scontato che la nuova procedura di elezione del Presidente della Commissione da sola sia in grado di realizzare un vero salto qualitativo del quadro istituzionale europeo. Qualsiasi aspettativa di questo tipo tradisce una visione non molto realistica dei rapporti cittadini-istituzioni europee e una fiducia forse eccessiva nelle reazioni dell'elettorato<sup>346</sup>.

Alla luce di quanto detto sin ora emerge come i trattati riconoscano ormai l'irrinunciabilità del ruolo del Parlamento in un'Unione il cui funzionamento si basa, ex articolo 10, sulla democrazia rappresentativa;

Non dobbiamo però dimenticare che se il parlamento ha chiesto ed è riuscito ad ottenere sempre più poteri questo è avvenuto soprattutto grazie al passaggio da istituzione designata a istituzione eletta direttamente e a suffragio universale, passaggio che ha conferito alle richieste del parlamento un'autorevolezza che le altre istituzioni non hanno potuto ignorare. Il PE dunque da Parlamento rappresentante di stati diventa il Parlamento che rappresenta i cittadini dell'unione. Questo è stato possibile non solo grazie all'evoluzione dei trattati, che ne hanno ampliato sempre più il potere legislativo, o grazie alla giurisprudenza della corte che ne ha rafforzato la posizione rispetto alle altre istituzioni e ma anche grazie a un abile uso delle proprie Regole di procedura interne<sup>347</sup> oltre che da importanti vittorie politiche ottenute sul campo.

---

<sup>343</sup>Gratteri A., *Parlamento e Commissione: il difficile equilibrio fra rappresentanza e governabilità nell'Unione Europea*, in "La comunità Internazionale", Vol. 62: 2, pp. 258 ss.

<sup>344</sup> Incerti M., *Never Mind the Spitzenkandidaten: It's All About Politics*, in CEPS Commentary, 6 giugno 2014, in [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)

<sup>345</sup> Gratteri A., *Parlamento e Commissione*, pp. 258 ss.

<sup>346</sup> Bardi L., Katz R.S., Mair P., *Verso una politica europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2011, p. 347 ss

<sup>347</sup> Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System*, cit. pp. 91-120



### 3.1.3 La lunga strada verso le elezioni dirette

Il gene del principio dell'elezione diretta emerse sin dall'Assemblea Comune della CECA<sup>348</sup>: questa veniva infatti ipotizzata già nell'art 21 del Trattato CECA, anche se veniva poi lasciata libertà agli stati di membri di scegliere di seguire tale principio o inviare membri del parlamento nazionale, opzione quest'ultima, come visto nel precedente paragrafo, quella preferita dagli Stati Membri.

Il principio di elezione diretta venne poi ripreso dai trattati di Roma del 1957, in particolare l'art. 138 affidava all'assemblea stessa il compito di elaborare progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura elettorale uniforme per tutti gli stati. La portata dell'articolo 138 risultava però assai limitata: da un lato dalla clausola che richiedeva l'approvazione unanime del Consiglio dei ministri, dall'altro dal fatto che le competenze dell'assemblea parlamentare e le modalità di elezione erano rinviate alla legislazione comunitaria.

Questo ruolo del Consiglio impedì per molto tempo all'assemblea di adottare una decisione volta all'adozione di una procedura per l'elezione diretta, in quanto i governi degli stati membri, guardando con una certa diffidenza all'introduzione di elementi sovranazionali, preferivano il metodo intergovernativo. Inoltre un'elezione a suffragio universale avrebbe legittimato l'assemblea a chiedere sempre maggiori poteri, e questo è un rischio che i governi nazionali non volevano correre<sup>349</sup>.

Nonostante i numerosi ostacoli i membri dell'assemblea si adoperarono sin da subito in tal senso: il 22 ottobre 1958 venne costituito un gruppo di lavoro per le elezioni europee guidato dal belga Fernand Dehousse, all'interno della commissione per gli affari politici e le questioni istituzionali. Il progetto Dehousse, presentato nel febbraio 1960, da molti venne criticato in quanto considerato troppo moderato: nonostante riconoscesse che l'elezione diretta avrebbe avvicinato l'opinione pubblica alle istituzioni europee<sup>350</sup>, adottava comunque soluzioni piuttosto prudenti, trasformando la 'procedura elettorale uniforme' prevista dai Trattati in semplici 'principi comuni'. Venne previsto inoltre un regime

---

<sup>348</sup> Di Gianbattista L., Gianniti L., *Il parlamento Europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in "Il sistema Parlamentare" di Lupo N, Manzella A. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2012

<sup>349</sup> Bardi L., Ignazi P., *Il parlamento europeo*, il Mulino, Bologna, 2004 cit. pp.9-51

<sup>350</sup> *Ibidem*

transitorio per il quale un terzo dei deputati dell'Assemblea era scelto tra i deputati nazionali, con possibilità di cumulare i due mandati<sup>351</sup>. Il progetto tuttavia, nonostante le cautele adottate, venne respinto: per tutti gli anni Sessanta a causa delle politiche ostruzionistiche poste in essere dal governo *gaullista*, nei primi anni Settanta per l'opposizione delle *new entry* Inghilterra e Danimarca.

La situazione si sbloccò solo nel 1974, in occasione del vertice di Parigi, nel corso del quale si adottò la decisione di indire le prime elezioni dirette per l'anno 1978, slittate poi, su richiesta inglese, al 1979. Decisiva in questo caso fu l'iniziativa del Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, la cui elezione nel marzo del 1974 portò a un ammorbidimento dell'atteggiamento francese.

A questo punto è interessante capire quale siano state concretamente le ragioni che portarono la questione dell'elezione diretta del PE a sbloccarsi.

Nel corso degli anni Settanta, con il passaggio dall'integrazione negativa a quella positiva, si iniziò ad avvertire un sempre minore supporto popolare al processo di integrazione. In un momento in cui l'azione comunitaria entrava sempre più nelle vite dei cittadini, includendo politiche comuni in campo industriale, regionale, sociale e progetti di unificazione monetaria, si sentì dunque l'esigenza di correggere il rapporto tra istituzioni europee e opinione pubblica. Dopo il via libera del vertice di Parigi, il 14 gennaio 1975 il parlamento approvò un nuovo progetto di convenzione presentato dall'eurodeputato Olandese Patijn che prevedeva un Parlamento eletto direttamente per una legislatura di cinque anni. Dal progetto Patijn<sup>352</sup> scaturì l'atto del consiglio dei ministri del 20 settembre 1976. Questo stabiliva il periodo entro il quale si dovevano tenere le elezioni, le norme provvisorie da adottare, e attribuiva al parlamento il compito di elaborare un progetto per risolvere la questione della procedura uniforme.

In attesa dell'introduzione di un sistema elettorale uniforme, che in teoria sarebbe dovuto essere pronto in tempo per la seconda elezione, per il periodo transitorio sarebbero stati applicati i sistemi elettorali nazionali

---

<sup>351</sup> Pasquinucci, D, Verzichelli L., *Elezioni europee e classe politica sopranazionale 1979- 2004*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 23

<sup>352</sup> Secondo tale progetto le elezioni si sarebbero svolte in tutta la Comunità negli stessi tre giorni ed il doppio mandato parlamentare era ammesso ma non incoraggiato.

Rimaneva a descrizione degli stati l'età minima degli elettori e dei candidati, i criteri per la copertura dei seggi resisi vacanti, le norme per i partiti politici e le condizioni applicate ai deputati europei. Nell'attesa dell'entrata in vigore della procedura

elettorale uniforme, sarebbe stato il Parlamento a decidere in merito alla verifica delle credenziali dei membri. V.

[ww.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf](http://ww.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf)

La relazione Patijn si è dimostrata sufficientemente pragmatica per gli Stati membri, tanto da essere utilizzata come base per i negoziati in seno al Consiglio. L'ostacolo più grande al raggiungimento di un accordo continuava a essere, tuttavia, il rifiuto da parte del governo britannico di adottare un sistema elettorale di tipo proporzionale, in cui i seggi al Parlamento europeo rispecchiassero complessivamente i voti espressi alle urne.

Dopo un cammino piuttosto travagliato si arrivò finalmente alle prime elezioni a suffragio universale nel giugno del 1979, svoltesi però con sistemi elettorali piuttosto disomogenei tra loro: tutti gli stati adottarono un sistema elettorale proporzionale, tranne il regno Unito che anche alle elezioni europee applicò il sistema di elezione del parlamento nazionale, fondato sui collegi uninominali.<sup>353</sup>

### 3.1.4 La mancanza della procedura uniforme

La mancanza di una procedura elettorale uniforme venne affrontata immediatamente dal neoeletto parlamento con la relazione Sitlinger. Questa in particolare proponeva circoscrizioni plurinominali composte da un numero variabile tra tre e quindici deputati europei, dove i seggi sarebbero stati attribuiti con il sistema D'Hondt, e si ammetteva la possibilità di un voto di preferenza per singoli candidati all'interno delle liste<sup>354</sup>. Tuttavia, il perdurante rifiuto britannico di abbandonare il proprio sistema maggioritario semplice con circoscrizioni uninominali, anche questa volta non permise di compiere alcun progresso in seno al Consiglio.

Un destino simile fu quello riservato a Reinhold Bocklet, relatore incaricato della questione nella legislatura 1984-1989. Per lungo tempo non è stato dunque possibile trovare una soluzione in grado di coordinare sistemi elettorali proporzionali e non proporzionali in un quadro che si potesse definire "uniforme" e che, nel contempo, consentisse di ottenere un consenso in seno al Parlamento e al Consiglio<sup>355</sup>. La materia per quasi 20 anni fu governata dalla disciplina del 1979 che, in attesa si trovasse l'accordo sulla procedura uniforme, lasciava completa libertà agli stati nel definire il sistema di elezione dei parlamentari europei<sup>356</sup>. L'eccezione del Regno Unito tra il 1979 ed il 1999, vista la consistente dimensione del paese ed il consistente numero di seggi che gli venivano assegnati, ebbe un

---

<sup>353</sup> D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sopranazionale*, pp. 23

<sup>354</sup> D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sopranazionale*, pp. 23

<sup>355</sup> Documento di lavoro sull'elezione del Parlamento Europeo (I), Commissione per gli affari costituzionali, Parlamento Europeo disponibile su:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf)

<sup>356</sup> Di Gianbattista L., Gianniti L., *Il parlamento Europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in pp.21-48

ruolo decisivo nella composizione politica del parlamento europeo. Emblematiche in tal senso furono le elezioni del 1994 che permisero al gruppo socialista di essere il gruppo di gran lunga maggioritario proprio grazie alla vittoria dei labouristi inglesi, nonostante al livello europeo avessero ottenuto meno consensi dei popolari.

È solo con l'elezione del governo laburista nel maggio 1997 che finalmente si riuscì ad uscire dalla situazione di impasse del sistema elettorale con la firma del Trattato di Amsterdam, *turning point* fondamentale per quanto riguarda la materia elettorale.

Innanzitutto il nuovo trattato indicava in 700 il numero massimo di parlamentari e fissava la legislatura del Parlamento a cinque anni; veniva inoltre modificato l'articolo 190, paragrafo 4 (precedentemente articolo 138, paragrafo 3), come segue:

“Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”; questo progetto doveva essere approvato dal Consiglio all'unanimità attraverso un procedimento legislativo speciale che prevedeva l'approvazione da parte del PE con un voto a maggioranza dei membri che lo compongono<sup>357</sup>.

Nel 2002 venne poi adottato l'atto dell'unione relativo alle elezioni del PE, questo però, lungi dal riuscire a stabilire una procedura uniforme per l'elezione degli eurodeputati, stabilì solo alcuni principi comuni e la materia a tutt'oggi rimane oggetto del legislatore nazionale.

L'atto adottato nel 2002 stabilisce che l'elezione dei parlamentari europei abbia carattere proporzionale<sup>358</sup>, permettendo però ai legislatori nazionali di stabilire una soglia minima di seggi, purché questa non sia fissata oltre il 5 % dei suffragi espressi al livello nazionale.

La suddetta disciplina non riesce comunque a risolvere la questione né la questione della dimensione delle circoscrizioni, né quella del voto di preferenza e delle soglie di sbarramento: ciascuno stato in tal senso continua ad essere libero di adottare o meno tali misure.

Nonostante i grandi passi avanti compiuti, la convergenza dei sistemi elettorali sembra ancora lontana.

---

<sup>357</sup> Di Gianbattista L., Gianniti L., *Il parlamento Europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in pp.21-48

<sup>358</sup> Decisione del Consiglio 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 che modifica l'atto relative elezioni rappresentanti parlamento europeo a suffragio universal diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, EURATOM, in *Gazzetta Ufficiale* L283 21 ottobre 2002

### 3.2 Un'istituzione inclusiva in un'Unione asimmetrica

Da quanto detto sin ora il Parlamento Europeo, soprattutto dopo la prima elezione diretta del 1979, ha sempre aspirato ad essere un'istituzione democratica dove i popoli europei potessero davvero riconoscersi e sentirsi rappresentati.

Negli ultimi anni il processo di integrazione europea però si è andato sempre più caratterizzando per una differenziazione della partecipazione degli stati all'Unione, differenziazione che ha messo seriamente in questione l'inclusività stessa di tale istituzione. La crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008 e le risposte adottate dall'Europa hanno accelerato questa tendenza, allargando il gap tra stati membri della zona euro e non, e incoraggiando il sorgere di nuovi *cleavages* fondati sulla stabilità economica e finanziaria degli stati membri<sup>359</sup>.

Il processo di integrazione europea, infatti, sin dalle sue origini, ha coinvolto stati profondamente diversi tra loro sia dal punto di vista economico che socio/culturale. Queste asimmetrie "de facto" si sono intensificate durante il processo di integrazione, soprattutto a seguito dell'allargamento dell'Unione Europea<sup>360</sup>, coinvolgendo questo, sia quantitativamente che qualitativamente, un numero sempre maggiore di stati i cui interessi difficilmente potevano essere resi omogenei e convergere da qualche parte .

A partire dell'Atto unico Europeo, inoltre, le competenze dell'Unione hanno subito un'enorme espansione tanto che oramai rientrano nel suo dominio anche molte politiche sociali. Questa espansione dei poteri a favore delle istituzioni europee da molti stati membri è stata percepita come invadenza ed ha portato molte ritrosie al livello degli stati nazionali: l'unico modo per andare avanti nell'integrazione in alcune aree, in cui l'unanime consenso fosse impossibile da raggiungere, era dunque quello di differenziare la partecipazione.

Questa tendenza è poi aumentata notevolmente con lo scoppio della crisi nel 2008: la nuova *governance* economica ricorre infatti sempre più spesso a forme di integrazione differenziata, la cui base deriva da accordi intergovernativi. Il centro decisionale sembra pertanto essersi spostato dalle istituzioni comunitarie verso le istituzioni intergovernative: ci si è così improvvisamente accorti che il parlamento europeo, nonostante il suo ruolo da co-legislatore e l'importanza rivestita al livello democratico, viene stato lasciato fuori dalla nuova *governance*.

---

<sup>359</sup> Nugnes, F., *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del parlamento italiano*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) , , ISSN 2038-3711, 2014, pp.1-13

<sup>360</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, in "Il sistema Parlamentare" di Lupo N, Manzella A. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2012, pp. 51-54

<sup>361</sup>Alla luce di tali osservazioni, possiamo affermare come la questione democratica, e quindi il ruolo del parlamento europeo, sia diventata oggi una questione cruciale nella crisi di legittimazione di cui è vittima l'unione: che ruolo dovrebbe avere un parlamento inclusivo come quello europeo in un'unione asimmetrica? È giusto adattare la struttura ed il funzionamento del PE alla geometria variabile dell'Unione Europea? Queste sono le domande a cui cercheremo di dare una risposta nei prossimi paragrafi.

### 3.2.1 La natura inclusiva del Parlamento europeo

Fino al trattato di Lisbona la rappresentanza affidata agli euro deputati non era direttamente quella dei cittadini ma passava per gli stati membri; a dimostrazione di ciò, l'articolo 189 CE affermava che il parlamento europeo era composto dai "rappresentanti dei popoli degli stati riuniti nella Comunità". Con il trattato di Lisbona viene introdotta una nuova formulazione della disposizione (art 14 par 2 del TUE) che recita in questo modo:

"Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione". la rappresentanza è riferita ai cittadini dell'Unione e non ai singoli stati"

La portata del nuovo art. 14 TUE viene inoltre rafforzata dall'art 10, par 1 e 2 TUE che stabilisce il principio di democrazia rappresentativa e sancisce la rappresentanza diretta dei cittadini al livello dell'unione nel Parlamento Europeo.

L'articolo 49 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea afferma inoltre che i cittadini europei esercitano il loro diritto ad eleggere i propri rappresentanti non in base al criterio della cittadinanza ma in base a quello della residenza, a conferma del fatto che la rappresentanza si pone in essere senza differenziare tra i cittadini dei vari stati membri <sup>362</sup>.

La rappresentanza transnazionale del parlamento europeo è confermata dal trattato di Maastricht secondo cui è possibile essere eletti al Parlamento europeo nello stato di residenza e non di cittadinanza.

La decisione del Consiglio del 2002/ 772 CE, che modifica l'atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo del 1976, stabilisce poi il divieto di doppio mandato (europeo e nazionale) confermando quindi l'autonoma rappresentanza del parlamento europeo e sancendo l'esistenza di una cittadinanza europea, che seppur non autonoma in quanto complementare a quella nazionale, non è comunque sovrapponibile ad essa.

---

361

<sup>362</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.54-59

D'altra parte è vero però che nei trattati vige ancora un'impostazione in qualche modo stato-centrica<sup>363</sup>; emblematico di ciò è la disciplina dell'attribuzione supplementare dei seggi: il protocollo del 2009, che modifica il protocollo 360 allegato al TUE, TFUE ed Euratom prevede infatti che siano gli stati membri interessati dall'aumento del numero dei seggi a designare le persone che occuperanno tali seggi, purché questi siano eletti a suffragio universale. Nonostante questo il concreto operare del parlamento si basa comunque sul principio del libero mandato, espressamente disciplinato dall'art 2 del regolamento interno del parlamento che recita come segue “gli europarlamentari non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo”. Il divieto di mandato imperativo è infatti un tratto caratterizzante del Parlamento europeo e lo distingue nettamente da Consiglio e Consiglio Europeo, rendendolo l'istituzione più inclusiva presente all'interno dell'architettura istituzionale europea: per i parlamentari europei non a caso non è prevista alcuna forma di voto ponderato derivante dal paese di elezione. Molto importante in questo senso è inoltre l'adozione dello statuto dei deputati europei nel 2005, dove gli articoli 2 e 3 stabiliscono il parlamentare voti individualmente e personalmente; per di più viene stabilita un'indennità comune per tutti.

Ulteriore strumento di inclusività e di esercizio della democrazia è il diritto di petizione al Parlamento europeo. Questo viene infatti garantito dall'articolo 227 dei trattati che offre ai cittadini, o residenti dell'UE, individualmente o collettivamente con altri cittadini, il diritto di inviare una petizione al parlamento europeo su questioni che ricadano nella competenza legislativa dell'UE<sup>364</sup>; questo strumento in altre parole permette ai cittadini di portare davanti al parlamento le problematiche relative all'impatto delle politiche europee e della legislazione sulle loro vite. Le statistiche annuali<sup>365</sup> mostrano che la maggior parte dei cittadini si appella al parlamento europeo per richiedere assistenza su problemi riguardanti giustizia, ambiente, mercato interno e diritti fondamentali.

Sempre secondo tali statistiche, nel 2014 il Parlamento ha ricevuto 2714 petizioni, il 6% in meno comparate con le 2891 petizioni del 2013.

---

<sup>363</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.54-59

<sup>364</sup> Cfr. Annual report of the activities of the Committee on Petitions 2014, disponibile su: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20160121+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN>

<sup>365</sup> Cfr. Annual report of the activities of the Committee on Petitions 2014, disponibile su: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20160121+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN>

Circa il 59.6% delle petizioni ricevute nel 2013, sono state chiuse alle prime fasi della procedura, il 36,2% è stato giudicato inammissibile mentre la quasi totalità delle rimanenti sono state chiuse nelle prime fasi della procedura<sup>366</sup>.

Nel 2014, la percentuale delle petizioni chiuse nelle prime fasi sale addirittura al 69.5. Nonostante la percentuale delle petizioni inammissibili rimanga stabile così come la percentuale di quelle ammesse, c'è una netta differenza tra le decisioni prese dalla commissione sulle petizioni durante questi due anni: si riscontra infatti una netta crescita rispetto al 2013 nel numero delle decisioni per mandare informazioni ai *petitioners* e chiudere la petizione ad una fase iniziale della procedura, questo a conferma della volontà da parte delle istituzioni di avvicinarsi ai cittadini, stimolando il dialogo.

### 3.2.2 Il principio di proporzionalità digressiva

La composizione del Parlamento Europeo da sempre è una delle questioni politiche verso cui le istituzioni si sono mostrate maggiormente sensibili<sup>367</sup>.

In corrispondenza di ogni ampliamento del numero degli stati membri, il numero complessivo dei parlamentari e la loro distribuzione tra gli Stati Membri è stato oggetto di revisione dei Trattati.

Il trattato di Lisbona, con l'articolo 14 del TUE, tenta di sciogliere questi nodi disciplinando la composizione dell'istituzioni in modo di bilanciare l'elezione su base nazionale con la vocazione transnazionale della rappresentanza parlamentare nell'Unione<sup>368</sup>.

L'articolo in questione in particolare fissa il numero complessivo di parlamentari (751) e la soglia minima e massima di seggi che possono essere attribuiti a ciascuno stato membro (6 e 96). I seggi vengono dunque assegnati ai vari stati membri entro tali parametri e secondo il principio di proporzionalità digressiva, il cui significato è chiarito dalla decisione del Consiglio Europeo 2013/312/UE del 28 giugno 2013: i paesi con una popolazione più elevata hanno più seggi rispetto ai paesi di dimensioni minori, ma questi ultimi ottengono un numero di seggi superiore a quello che avrebbero sotto il profilo puramente proporzionale.

La disciplina dettata dal trattato di Lisbona configura quindi la composizione del PE in modo che risponda al principio di funzionalità così che a ogni successivo allargamento non

---

<sup>366</sup> Cfr. Annual report of the activities of the Committee on Petitions 2014, disponibile su: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20160121+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN>

<sup>367</sup> Giannitti L., Di Giambattista L., *Il parlamento Europeo: composizione, organizzazioni e funzioni*, cit. pp. 21-48

<sup>368</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.59-60



sia necessaria una revisione dei trattati. Va inoltre sottolineato il fatto che la decisione del Consiglio con cui è stato sancito e chiarito il principio di proporzionalità digressiva è stata adottata all'unanimità e su proposta del Parlamento, garantendo così a quest'ultimo un importante ruolo decisionale anche in quanto alla propria composizione.

Pur tenendo conto della dimensione nazionale della rappresentanza e del peso demografico di ogni stato membro, il principio di proporzionalità non viene applicato in maniera rigorosa, ossia non vi è una perfetta correlazione tra elettori nazionali e seggi messi a disposizione dello stato membro in questione, alla luce del principio per cui il Parlamento europeo rappresenta i cittadini dell'Unione Europea nel suo insieme, non di questo o quello stato membro.

Il ricorso a tale criterio, e in particolare la questione del rapporto tra seggi e popolazione, è stata duramente criticata dal tribunale costituzionale federale tedesco nella celebre sentenza del 30 giugno 2009 sulla conformità del Trattato di Lisbona alla legge fondamentale tedesca<sup>369</sup>: secondo i giudici la composizione del parlamento lo configura come un organo di rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati piuttosto che come organo di rappresentanza dei cittadini dell'Unione, essendo violato il principio di uguaglianza del voto. La celebre sentenza affermava dunque venisse violato il principio democratico in quanto il peso del voto di un elettore tedesco era inferiore al peso degli elettori degli stati membri più piccoli. Nonostante l'indiscussa autorevolezza della sentenza del tribunale tedesco, non va dimenticato però che un'istituzione con poteri legislativi, dove il criterio demografico è il criterio fondamentale per l'adozione delle decisioni, esiste già: il Consiglio dell'Unione Europea (art 16, par 4, TUE, art 238, par 2, TFUE); in questo senso sembra logico che il Parlamento europeo sia composto in modo tale da massimizzare l'interesse nazionale e non la volontà dei singoli stati membri. Se da un lato si accetta un certo grado di "disproporzionalità", dall'altro non si può negare che la popolazione degli stati membri conti notevolmente.

### 3.2.3 Partiti Politici e Commissioni

L'atteggiamento politico del Parlamento è dominato da gruppi politici transnazionali. La centralità dei gruppi politici non è un fenomeno recente: già alla prima riunione dell'Assemblea Europea nel 1952 i membri dell'assemblea decisero di sedere in base

---

<sup>369</sup> la decisione del 30 giugno 2009 sui ricorsi 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09

all'orientamento politico piuttosto che alla nazionalità<sup>370</sup>. Nel Parlamento europeo, dunque, gli europarlamentari normalmente esprimono le loro preferenze non in base allo stato membro di origine o di elezione ma in base all'appartenenza al gruppo politico.

I gruppi politici sono il nucleo organizzativo fondamentale per l'esercizio delle funzioni affidate al parlamento.<sup>371</sup>; questo emerge chiaramente dal regolamento dell'istituzione che prevede la dichiarazione di costituzione di un gruppo politico pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione: ufficializzando la loro costituzione si intende dare massimo risalto a queste organizzazioni politiche che partecipano alla gestione dei lavori parlamentari e orientano le votazioni dei propri membri.

I regolamenti interni gli riconoscono vari diritti e prerogative: nell'elezione dei membri della commissione (186), nella ripartizione del tempo nelle discussioni (149), nella richiesta di iscrizione dell'ordine del giorno di una discussione straordinaria su una questione di notevole rilevanza nella politica dell'Unione (141).

La c.d. *membership* dei gruppi politici si è evoluta nel tempo, e quella fondata sull'appartenenza alle tradizionali famiglie di partito europei si è dimostrata essere la più stabile<sup>372</sup>. Come dimostrato dai più recenti studi sul comportamento di voto degli europarlamentari, infatti, l'ideologia, intesa come elemento aggregante delle posizioni politiche dei partiti nazionali è un fattore dominante nella formazione del gruppo politico<sup>373</sup>. Quest'ultima risponde a precisi criteri: occorre un numero minimo di 25 deputati eletti in almeno un quarto degli stati membri e deve avvenire in base a affinità politiche. Questa duplice esigenza, da un lato di affinità politiche, dall'altro di appartenenza a più stati membri, dovrebbe garantire la transnazionalità di questi gruppi promuovendo l'integrazione europea e trascendendo da particolarismi e localismi<sup>374</sup>. Nonostante non sia necessario che il parlamento valuti le affinità politiche dei membri di un gruppo, questo comunque non si configura come requisito facoltativo.

Questa "*policy orientation*" si riflette anche nel modo in cui si formano le coalizioni all'interno della camera.

Quando decidono quale coalizioni formare i *leaders* dei gruppi valutano gli incentivi a formare un fronte unito che massimizzi l'impatto del parlamento *vis a vis* con le altre

---

<sup>370</sup> Haas E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957* 1958, Standford University press, 1958, *passim*

<sup>371</sup> Cartabia M., *Gruppi politici e interna corporis del Parlamento Europeo*, in Quaderni Costituzionali, 2000, p. 191

<sup>372</sup> Hix S., Bjørn H., *Empowerment of the European Parliament*, pp.171-189.

<sup>373</sup> McElroy G., Benoit K., *Policy positioning in the European Parliament*, in "European Union Politics", Vol.13: 1, 2010, pp.150-165 <http://eup.sagepub.com/>

<sup>374</sup> V. sentenza 2 ottobre 2001, Cause riunite T-222/99, T-222/99, T-327/99 e T329/99, Martinez e a.c. Parlamento Europeo, in Racc 2001, II-o2-823, punto 148.

istituzioni europee, con il desiderio di prendere una chiara posizione sulla questione. Dato il requisito della maggioranza assoluta nella seconda lettura della procedura di co-decisione, e visto e il bisogno di trovare una soluzione accettabile per una maggioranza qualificata al consiglio, così come alla commissione, e dovendo operare allo stesso tempo come una camera di confronto tra differenti idee politiche, c'è una certa tensione tra formare una grande coalizione politica ed agire secondo linee politiche. Sembra infatti che una grande coalizione abbia più probabilità di formarsi su un voto legislativo dove le regole istituzionali richiedano una maggioranza e sul voto finale<sup>375</sup>. Dunque la collocazione dei vari gruppi politici, cruciali nel determinare che tipo di coalizione formare, varia molto con il variare delle aree di policy interessate. La coesione interna dei partiti è spesso ottenuta attraverso il ricorso al voto per appello nominale, e la principale dimensione di voto rimane comunque destra e sinistra.

I fattori che hanno contribuito a rendere oggi i gruppi politici perno fondamentale per il funzionamento delle istituzioni sono diverse<sup>376</sup>. Fondamentale è stata certamente la trasformazione dell'assemblea di Strasburgo da assemblea di delegati dei parlamenti nazionali ad assemblea elettiva. Con questo passaggio le delegazioni nazionali hanno smesso di essere entità autonome all'interno delle istituzioni per divenire articolazioni interne dei gruppi stessi. Pur non volendo sminuire l'importanza di tali organi, in quanto la posizione dei gruppi spesso è proprio frutto della mediazione tra le posizioni delle delegazioni nazionali che lo compongono, esse non sono dotate di alcuna rilevanza esterna al Parlamento europeo né di alcuna rilevanza all'interno dei regolamenti parlamentari.

Una seconda ragione che ha contribuito allo sviluppo e al successo dei gruppi parlamentari è rintracciabile nell'ampliamento del Parlamento Europeo, sia per ciò che concerne le sue dimensioni che le funzioni ad esso attribuite. Per governare un'assemblea così complessa è stato infatti necessario conciliare meccanismi organizzativi in grado di inquadrare il comportamento dei propri membri entro schemi prestabiliti e di razionalizzare i suoi procedimenti - mediante la valorizzazione di sedi decisionali ristrette in grado di contemperare il principio del libero mandato parlamentare e l'assoggettamento degli eurodeputati a diverse realtà -nazionali, politiche, di settore - con la funzionalità delle procedure parlamentari.<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> Hix S., Kreppel A., Noury A., *The Party system in the European Parliament: Collusive or Competitive?*, in "JCMS", Volume 41, Number 2, 2003, pp.309-31,

<sup>376</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.60-63

<sup>377</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.62

Anche per quanto riguarda l'assegnazione delle cariche nel parlamento europeo, poco è lo spazio lasciato a considerazioni sulla base delle nazionalità degli eurodeputati; ancora una volta gli attori principali sono infatti i gruppi politici, poiché nella distribuzione delle cariche si tiene conto in primis dei rapporti di forza tra i gruppi e solo secondariamente del peso specifico delle varie delegazioni al loro interno. I membri di commissioni e delegazioni presso assemblee o consessi interparlamentari sono designati dai gruppi e devono rispettare il principio di proporzionalità, la cui applicazione deriva dalla considerazione delle dimensioni di ciascun gruppo rispetto all'assemblea, ossia la composizione di questi organi deve rispettare i rapporti di forza presenti all'interno dell'assemblea stessa<sup>378</sup>. Anche l'assegnazione delle presidenze e delle vicepresidenze delle commissioni sono stabilite in base all'accordo tra gruppi. Solo dopo che la presidenza viene assegnata a un certo gruppo entrano in gioco altre considerazioni nella scelta di quale candidato porre in tale posizione, in primis le preferenze delle delegazioni nazionali<sup>379</sup>.

Infine, anche i lavori delle commissioni parlamentari sono dominate dai gruppi attraverso i portavoce del gruppo e i loro relatori sulle singole proposte.

### 3.2.4 Il Multilinguismo

Ulteriore elemento assai evidente che contribuisce a rafforzare il carattere inclusivo del Parlamento Europeo, in particolare delle diversità linguistiche e culturali, è il multilinguismo<sup>380</sup>.

L'Unione europea ha sempre considerato una ricchezza la sua grande varietà di culture e lingue e il multilinguismo, saldamente ancorato nei trattati, è il riflesso di tale diversità culturale e linguistica, permettendo alle istituzioni europee di essere più accessibili e più trasparenti per tutti i cittadini dell'Unione.

Il Parlamento europeo, non a caso, si distingue dalle altre istituzioni europee per l'obbligo di garantire il massimo livello possibile di multilinguismo<sup>381</sup>. Questo obbligo è espressamente riconosciuto dal regolamento del Parlamento europeo che riconosce espressamente il diritto di ogni deputato di leggere e redigere i documenti parlamentari, seguire le discussioni ed esprimersi nella propria lingua.

---

<sup>378</sup> Fasone C., *Sistemi di Commissioni Parlamentari e forme di governo*, Cedam, 2012, pp.174-186

<sup>379</sup> Corbet R., Jacobs F., Shackleton M M., *The European parliament*, 8th ed., London, John Harper, 2011 cit pp.148-149

<sup>380</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.65

<sup>381</sup> Pusillo E., *Il multilinguismo nell'Unione Europea*, ECIG, 2013., *passim*

La legislazione dell'Unione sancisce inoltre il diritto dei cittadini europei di seguire l'attività del Parlamento, fare domande e ricevere risposte nella propria lingua.

Il regime linguistico delle istituzioni dell'Unione è fissato dal Consiglio, che delibera all'unanimità mediante regolamenti (art 342 del trattato di Lisbona). Il multilinguismo rientra dunque a pieno titolo tra i principi fondamentali dell'Unione europea: la coesistenza di molte lingue, infatti, è essenza portante delle varie anime europee così come sancito dalla Carta dei Diritti Fondamentali "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica" (Art. 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea).

Il Parlamento europeo conferisce inoltre a tutte le lingue ufficiali pari dignità e importanza<sup>382</sup>: ogni dibattito e documento prodotto al suo interno, in qualsiasi delle sue sedi, è tradotto nelle 24 lingue ufficiali dell'Unione

Anche durante le riunioni di commissione o di delegazione, al di fuori dei luoghi abituali di lavoro, è assicurata l'interpretazione da e verso le lingue dei membri, purché questi abbiano confermato la propria presenza alla riunione

L'adozione di un multilinguismo così ampio è un *unicum* nel panorama mondiale: la varietà di lingue garantita dall'UE, infatti, non trova pari nello scenario delle grandi organizzazioni internazionali.

L'ONU, la più vasta organizzazione al mondo, a fronte dei 193 stati membri adotta soltanto 6 lingue ufficiali: inglese, francese, cinese, russo, spagnolo e arabo.

Stessa cosa vale per l'OSCE che composta da 57 membri prevede 6 lingue ufficiali (inglese, francese, italiano, tedesco, spagnolo e russo)

Una lingua ufficiale in più è invece prevista nella redazione dei documenti ufficiali del Fondo Monetario Internazionale i cui membri annoverano a 86 (inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese, russo, giapponese)

La peculiarità del "caso europeo" rispetto ad altre grandi organizzazioni internazionali consiste nel fatto che gli atti dell'Unione europea - espressi nelle varie lingue ufficiali con equivalente valore giuridico - incidono direttamente sia sugli Stati, che sui cittadini, i quali devono poter accedere alle "leggi" europee nella propria lingua madre.

Recentemente anche una sentenza del Tribunale dell'Unione europea<sup>383</sup> è intervenuta in difesa del multilinguismo, annullando tre bandi di concorso europei pubblicati dall'EPSO<sup>384</sup>

---

<sup>382</sup> Arrigo M.F, *Le politiche del multilinguismo nell'unione europea*, disponibile su <http://www.silviacosta.it/wp-content/uploads/2015/12/Multilinguismo-UE-con-prefazione-manfredo.pdf>

in cui i candidati erano tenuti a utilizzare il francese, l'inglese o il tedesco come seconda lingua e come mezzo di comunicazione durante la procedura selettiva. I giudici, nell'accogliere i ricorsi hanno utilizzato in maniera diversa il termine "discriminazione" riferendosi a quei candidati che parlano lingue diverse rispetto alle tre citate.

A onor del vero, c'è da dire però che il multilinguismo presenta costi elevati sia in termine di risorse economiche che umane: basti considerare che un terzo dell'amministrazione del PE è addetta ai servizi linguistici e che i documenti di lavoro devono essere disponibili in anticipo rispetto alla seduta nella quale saranno utilizzati<sup>385</sup>.

Proprio al fine di contenere tali costi non vengono tradotti i resoconti stenografici delle sedute plenarie e non vengono pubblicati i resoconti delle sedute delle commissioni, mentre si assicura la traduzione simultanea dei dibattiti in qualsiasi sede. Sono consentite deroghe all'applicazione delle disposizioni dell'art. 146, qualora non siano disponibili un numero sufficiente di traduttori in una lingua ufficiale benché siano state prese tutte le misure necessarie.

### 3.3 Un'Unione Asimmetrica

Nel corso degli ultimi anni l'UE ha ricorso sempre più frequentemente a meccanismi di cooperazione e *decision making* flessibili, coinvolgendo solo un limitato numero di stati membri dell'Unione Europea. La crisi economica e finanziaria che ha colpito l'Europa ha indubbiamente rafforzato questa tendenza, determinando importanti conseguenze sia sulle istituzioni nazionali che su quelle europee, in particolare sulle assemblee parlamentari.

---

<sup>383</sup> Sentenza del Tribunale UE (VIII Sezione) del 24 settembre 2015 – Italia e Spagna / Commissione (Cause riunite T-124/13 e T-191/13) (In, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 23.11.2015, C 389/29).

<sup>384</sup> 17 Il riferimento è ai seguenti bandi:

- 1) Bando di concorso generale EPSO/AST/125/12, inteso alla costituzione di elenchi di riserva per l'assunzione di assistenti nei settori dell'audit, della contabilità e della finanza, e dell'economia e della statistica (GU 2012, C394 A, pag.1);
- 2) Bando di concorso generale EPSO/AST/126/12, inteso alla costituzione di elenchi di riserva per l'assunzione di assistenti nei settori della biologia, delle scienze della vita e della salute, della chimica, della fisica e delle scienze dei materiali, della ricerca nucleare, dell'ingegneria civile e meccanica e dell'ingegneria elettrica ed elettronica (GU 2012, C394 A, pag.11);
- 3) Bando di concorso generale EPSO/AD/248/13, inteso alla costituzione di elenchi di riserva per l'assunzione di amministratori (AD6) nei settori della sicurezza degli edifici e dell'ingegneria delle tecniche edili (GU 2013, C29 A, pag.1).

<sup>18</sup> Acronimo di European Personnel Selection Office. Si tratta della struttura che si occupa della selezione del personale delle istituzioni UE.

<sup>385</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.66-77

Le modalità attraverso cui l'integrazione differenziata dei paesi dell'Unione si declina sono numerosi. Si cercherà di darne brevemente conto nei prossimi paragrafi, prima di affrontare la questione centrale della rappresentanza all'interno del Parlamento europeo, in particolare di come questa istituzione dal carattere fortemente inclusivo abbia cercato di adattarsi a questi meccanismi.

### 3.3.1 L'integrazione *rectius* "le integrazioni"

Il progressivo allargamento dell'Unione Europea, che in meno di 10 anni ha visto quasi raddoppiare il numero degli stati membri da 15 a 28, ha certamente favorito il ricorso e lo sviluppo di nuove forme di cooperazione ed integrazione che coinvolgessero un limitato numero di stati membri.

Tutto questo però non è completamente nuovo. La possibilità di ricorrere a tali meccanismi si è presentata infatti molto prima dell'allargamento del 2004 e della recente crisi economica e finanziaria<sup>386</sup>.

La comunità europea, sin dalle sue origini, è nata avendo al suo interno una forma di cooperazione più forte tra alcuni stati membri rispetto ad altri: l'articolo 223 del Trattato sulla comunità europea (oggi articolo 350 TFUE), consentiva infatti ai paesi del Benelux di poter mantenere la loro unione regionale, a patto che questa non compromettesse il perseguimento degli obiettivi stabiliti dai trattati. Allo stesso modo - Danimarca, Finlandia e Svezia - fanno parte dell'organizzazione regionale, "*Nord Council*" ma questo non ha impedito loro di aderire alla comunità europea<sup>387</sup>.

Da una prospettiva politica, inoltre, il ricorso a meccanismi di integrazione flessibile da sempre caratterizza i momenti più critici della storia comunitaria e dell'Unione Europea<sup>388</sup>. Appare nei primi anni Ottanta conseguentemente alla richiesta di Margaret Thatcher di una riduzione del budget comunitario per l'Inghilterra; dopo la riunificazione della Germania, a fronte di cui la Francia ha richiesto una maggiore cooperazione tra un piccolo gruppo di stati membri.; nel 2005 a seguito del rigetto da parte di olanda e Francia del trattato che stabiliva una costituzione per l'Europa; e ancora nel giugno 2008 dopo l'esito negativo del referendum irlandese sulla ratifica del trattato di Lisbona.

---

<sup>386</sup> Thym, D., *United in Diversity – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, in "German Law Journal", vol. 7, no. 11, 2005

<sup>387</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.66-77

<sup>388</sup> Jensen C.B., Slapin C.B., *The Politics of multispeed integration in the European Union*, in Richardson J. (ed.) *European Union: Power and Policy-making*, pp.65-77, 2015,

In tutte queste occasioni l'idea di un'Europa a geometria variabile è stata invocata come possibile soluzione a momenti di impasse istituzionale<sup>389</sup>.

Dal punto di vista degli strumenti attraverso cui queste forme di integrazione differenziata sono state poste in essere, si possono delineare tre differenti canali di implementazione.

Il primo è quello della cooperazione intergovernativa: viene ammessa la possibilità che tra alcuni stati membri si possa instaurare una cooperazione più stretta regolata da norme di diritto internazionale, a condizione però che queste non violino i Trattati.

Esempio emblematico di tale forma di integrazione differenziata è la disciplina dell'accordo di Schengen. All'inizio regolata da due trattati internazionali, del 1985 e del 1990, e firmata da Belgio, Olanda, Francia, Germania e Lussemburgo, viene ricondotta nell'alveo del diritto comunitario solo con il Trattato di Amsterdam nel 1999. Ciò non significa comunque questa si applichi in tutti gli stati e nello stesso modo. Il protocollo 19, infatti, stabilisce la disciplina non si applichi a Irlanda e Regno Unito; per la Danimarca invece vige la così detta applicazione *a la carté*: per ogni misura riguardante l'area Schengen il governo Danese informa gli altri stati membri se si ritenga vincolato o no<sup>390</sup>. Alcuni stati membri come Croazia, Romania e Bulgaria, poi, non sono ancora stati autorizzati a prendervi parte, mentre alcuni stati terzi (Islanda, Norvegia, Svizzera, Liechtenstein) vi fanno parte tramite un accordo internazionale concluso con l'UE<sup>391</sup>.

La seconda forma di integrazione differenziata è rappresentata dalla c.d. "cooperazione rafforzata". Introdotta dal trattato di Amsterdam, e rivisitata poi dal trattato di Nizza e da quello di Lisbona<sup>392</sup>, la disciplina è attualmente contenuta nell'articolo 20 del TUE e nel Titolo III - Parte IV TFUE. Le cooperazioni rafforzate sono autorizzate dalle istituzioni europee, in particolare dal Consiglio, su proposta della commissione, previa approvazione del Parlamento; il Parlamento deve inoltre dare il suo consenso alla proposta così come definita dalla commissione.

Nonostante dal Trattato di Lisbona in poi la disciplina sia stata resa meno rigida, i requisiti perché si possa ricorrere a questo strumento sono numerosi: la cooperazione rafforzata deve riguardare materie di competenza non esclusiva dell'UE; deve rafforzare il processo di integrazione non recando alcun danno al mercato interno e alla coesione dell'Unione; non deve discriminare gli stati membri che non vi partecipino, a cui deve essere garantita la

---

<sup>389</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014, pp. 3-6 available at <http://sog.luiss.it/it/ricerca/working-papers>

<sup>390</sup> art 40, protocollo n.20

<sup>391</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.66-77



possibilità di poter partecipare in qualsiasi momento. L'art 20, par.2, TUE lo configura inoltre come strumento cui ricorrere in *extrema ratio*<sup>393</sup>

Molto interessante nel caso della cooperazione rafforzata è ciò che avviene sul piano istituzionale: mentre all'interno del Consiglio vengono modificate le regole di voto, in quanto le misure in questione vengono votate solo dai rappresentanti degli stati membri che vi abbiano aderito, il Parlamento Europeo mantiene invece le sue modalità operative intatte. La terza forma di integrazione differenziata è forse la più semplice: la c.d. clausola di *opting out*. Gli *opting out* sono essenzialmente una *species* del genere delle cooperazioni rafforzate, anche se da questa differiscono nettamente. Gli atti adottati nell'ambito di una cooperazione rafforzata, infatti, non sono considerati come *acquis communautaire* e non vincolano in alcun modo gli stati che non vi abbiano preso parte, mentre le politiche per le quali sia stato esercitato da parte di alcuni stati membri l'*opting out* producono *acquis communautaire*, e eventuali candidati all'adesione sono tenuti a rispettarle come condizione per l'accesso.

La storia dell'integrazione Europea mostra un'ampia varietà di *opting out* non sempre comparabili in termini di obiettivi istituzionali raggiunti e procedure adottate<sup>394</sup>.

In particolare alcune forme di integrazione differenziata viste precedentemente traggono origine proprio dall'*opting out*: così è, ad esempio, per la disciplina dell'area Schengen che dal 1999 ha richiesto un'apposita clausola di *opting out* per Irlanda ed UK.

Gli *opting out* possono venir poi concepiti come richiesta di deroga dall'applicazione di previsioni disciplinate dal diritto primario o derivato dell'Unione, concesse a uno o più stati individualmente alla firma dei trattati. Così è stato per questioni specifiche come l'autorizzazione del consumo di tabacco da fiuto in Svezia<sup>395</sup>.

Numerosi esempi di utilizzo di queste clausole si trovano inoltre all'interno dell'Unione monetaria ed all'interno della politica di sicurezza e difesa comune.

Anche l'introduzione del trattato di Amsterdam è stata contraddistinta da alcune scelte di *opting out*, in particolare da parte di UK e Irlanda relativamente all'applicazione della legislazione adottata nell'area di libertà sicurezza e giustizia.

Nonostante l'ampia varietà riscontrata nell'utilizzo di tale strumento, un carattere comune è certamente rintracciabile nel fatto che gli stati membri, attraverso la clausola di *opting out*, tendono a escludere la loro partecipazione in certe aree di *policy*.

Le tre forme di integrazione flessibile appena esaminate nel tempo hanno visto una notevole espansione al livello europeo: la possibilità di una più stretta collaborazione

---

<sup>393</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.66-77

<sup>394</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 6

<sup>395</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp.66-77

attraverso accordi intergovernativi, ad esempio, è stata una delle principali risposte istituzionali dell'Europa alla crisi economica e finanziaria esplosa dal 2008<sup>396</sup>.

Per quanto riguarda la cooperazione rafforzata, invece, complice la revisione della procedura ad opera del trattato di Lisbona, sono andate a buon fine tre iniziative: sulla materia del divorzio e della separazione, sui brevetti e per le imposte sulle transazioni finanziarie.

La combinazione di queste due tendenze è risultata in un incremento de facto della possibilità di *opting out*: sia rifiutando di sottoscrivere un accordo intergovernativo sia rifiutando di partecipare a forme di cooperazioni rafforzate, l'esercizio dell'opzione di *opting out* infatti non preclude la possibilità di adesione a forme di integrazione differenziata, ma permette questa possa avvenire successivamente.

Un'estensione del ricorso alla clausola di *opting out* è stato poi incentivato dal trattato di Lisbona che ne ha permesso l'utilizzo in alcune aree specifiche dell'integrazione<sup>397</sup>.

### 3.3.2 La crisi e la nuova *governance* europea: ulteriori forme di flessibilità

La crisi finanziaria ed economica scoppiata nel 2008 ha certamente favorito la tendenza dell'Unione Europea a ricorrere a forme di integrazione differenziata, rafforzando dunque il legame tra integrazione e moneta unica<sup>398</sup>. La gran parte della legislazione europea adottata in materie di natura economico e finanziaria negli ultimi anni, infatti, si riferisce specificamente ai paesi membri la cui moneta è l'euro, tanto da far parlare non più di integrazione a più velocità ma di integrazione a due velocità<sup>399</sup>. Il *six pack* ed il *two pack*<sup>400</sup>, ad esempio, definiscono criteri rigorosi per le politiche macroeconomiche degli stati membri, introducendo procedure stringenti di controllo e sanzioni solo per i paesi dell'area euro.

La riforma della *governance* economica europea, dunque, adottando soluzioni che hanno visto un certo grado di flessibilità nella partecipazione degli stati membri, rappresenta una summa dei metodi di integrazione differenziata<sup>401</sup>.

---

<sup>396</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, cit.

<sup>397</sup> Fletcher, M., *Schengen, the European Court of Justice and Variable Geometry under the Lisbon Treaty: Balancing the UK's 'Ins' and 'Outs'*, "in *The European Constitutional Law Review*". Vol. 5, 2009

<sup>398</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 6-10

<sup>399</sup> Piris, J.C., *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 20-32

<sup>400</sup> il *six pack* è un pacchetto legislativo composto da 5 regolamenti ed una direttiva adottato nel 2011 mentre il *two pack* è composto da due regolamenti e viene adottato nel 2011

<sup>401</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit., pp. 77

La maggior parte delle misure adottate in tale contesto ha assunto la forma di accordi conclusi su base intergovernativa e firmati solo da alcuni stati membri su base volontaria. Uno degli accordi più importanti in tal senso è certamente il c.d. *Fiscal Compact*, attraverso cui alcuni stati membri hanno deciso di adottare politiche di bilancio e politiche macroeconomiche comuni, lasciando aperta la possibilità agli altri di partecipare in un secondo momento. Da un punto di vista meramente giuridico il *Fiscal Compact* è un trattato internazionale, e, nonostante sembri destinato ad un processo di “unionizzazione” nell’arco di poco tempo, non rientra attualmente nel quadro delle procedure europee. Questa scelta è stata duramente criticata da parte della dottrina<sup>402</sup>: secondo molti il *Fiscal Compact* sarebbe dovuto rientrare all’interno del quadro delle procedure europee tramite l’adozione di una cooperazione rafforzata in base all’articolo 20 del TUE e titolo III- Parte V TFUE. Il fatto che due stati al di fuori dell’area euro (GB e Repubblica Ceca) non abbiano voluto sottoscriverlo sembra infatti non bastare a giustificare la scelta di adottare un trattato internazionale. Una decisione in tal senso sembra piuttosto derivare dal fatto che l’incalzare della crisi non abbia permesso di esperire tale procedura, che, come visto poc’anzi, richiede particolari condizioni ed ha bisogno di tempo per completarsi.

Va poi considerato che *Il Fiscal Compact*, oltre a estendere l’uso del metodo intergovernativo, rafforza la *governance* economica europea da un punto di vista istituzionale attraverso il doppio binario dell’Eurogruppo e del Vertice Euro.

Il primo è composto dai ministri delle finanze degli stati facenti parte dell’eurozona e, a differenza dell’Ecofin, non è dotato di una presidenza a rotazione ma di una presidenza stabile di due anni mezzo; il motivo di questa scelta risiede probabilmente nella volontà da parte degli stati dell’eurozona di adottare una linea comune in vista del successivo Ecofin<sup>403</sup>. Nella prassi poi le riunioni di questo organismo hanno assunto valenza decisionale, nonostante il protocollo n 14 gli attribuisca esplicitamente un valore meramente informale.

IL Vertice Euro, che riunisce i capi di stato e di governo con i rappresentanti della commissione, è stato introdotto invece dall’Eurosummit del 2011 per poi venir istituzionalizzato dal Fiscal Compact. Quest’ultimo prevede si riunisca almeno due volte l’anno e che l’elezione del presidente avvenga a maggioranza semplice dei voti espressi dai capi di stato/governo contraenti la cui moneta è l’euro. I condizionamenti di politica economica di questo organismo sono senza dubbio assimilabili a quelli del Consiglio Europeo.

---

<sup>402</sup> Fabbrini, F., *The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism*, 36 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 1 (2013), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss1/1>, *passim*

<sup>403</sup> Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*, pp. 1-9

In forza del protocollo n.14 questi due organismi rientrano a pieno titolo nella *governance* dell'area euro, e quindi nella giurisdizione dell'Unione, creando una struttura speculare a quella istituzionale intergovernativa dell'Unione, dove il binomio Vertice ed Eurogruppo ricalca quello di Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione<sup>404</sup>.

Con la crisi, assistiamo dunque ad un'espansione del sistema intergovernativo e a un rafforzamento dei governi nazionali rispetto alle istituzioni europee, più specificamente, si sono innescate dinamiche che hanno portato al rafforzamento dell'esecutivo dell'Unione, soprattutto del Consiglio Europeo. A tal proposito va sottolineato che i trattati non conferiscono esplicitamente poteri legislativi al consiglio. L'Articolo 15, par.1, TUE recita infatti:

“Il Consiglio Europeo conferisce all'Unione il necessario impulso per il suo sviluppo e definisce la linea politica generale e le sue priorità. Non esercita funzioni legislative”.

Andando a guardare la frequenza con cui il consiglio si è riunito dal 2005 in poi, emerge chiaramente il ruolo di 'gestore della crisi' esercitato da quest'ultimo. In particolare, tra il 2011 ed il 2013, i capi di stato/governo si sono incontrati approssimativamente ogni mese rispetto alle due volte ogni semestre, che, seppur come soglia minima, sono delineate dal TUE<sup>405</sup>.

Andando dunque ben oltre le funzioni di impulso attribuitegli dai trattati, il Consiglio ha sempre più spesso svolto la funzione di indirizzo politico, assumendo il ruolo di gestore della crisi.

Nell'assetto configurato dalla nuova *governance*, la Commissione, invece, sembra aver un ruolo volto principalmente a tradurre sul piano tecnico le indicazioni del Consiglio europeo<sup>406</sup>. Infatti, nonostante le disposizioni del *two pack* e del *six pack*, insieme al *Fiscal Compact*, abbiano senz'altro rafforzato il ruolo di tale istituzione nel monitoraggio degli stati membri, tale rafforzamento non si è rivelato sufficiente a rendere indipendente la Commissione dai condizionamenti politici del Consiglio europeo e del Consiglio dell'unione. In tal senso basti pensare al caso del rinvio del paraggio di Bilancio da parte del Governo Italiano nel 2014, o al fatto che verso la Germania non sia mai stato preso alcun

---

<sup>404</sup> G.L. Tosato, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in [www.astridonline.eu](http://www.astridonline.eu), p.9

<sup>405</sup> Wessels W., *The European Council*, Palgrave Macmillan, 2015, pp.13-17

<sup>406</sup> Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*, pp. 7-11

provvedimento, nonostante ormai sia il sesto anno che viola le regole sul surplus della bilancia commerciale<sup>407</sup>

Dunque, se le disposizioni dei trattati fanno pensare certamente ad un rafforzamento della commissione, tale rafforzamento collocato all'interno degli equilibri di potere costituitisi dopo la crisi appare ridimensionato dallo spostamento del centro decisionale dalle istituzioni comunitarie alle istituzioni intergovernative.

### 3.3.3 Una democrazia rappresentativa mancata

La costituzione composita dell'Unione Europea, in principio, delinea la democrazia europea come una democrazia rappresentativa. Il concetto di costituzione composita si propone infatti di accogliere una visione dei rapporti tra gli ordinamenti non fondata su un ordine gerarchico, bensì su un riconoscimento reciproco<sup>408</sup>. Il primato del diritto dell'Unione dunque non è dato, ma deriva di volta in volta da autolimitazioni presenti nelle costituzioni degli stati membri, quelle stesse costituzioni i cui i principi sono le basi della costituzione europea<sup>409</sup>.

La forma di democrazia rappresentativa viene poi espressamente richiamata dall'articolo 10 del TUE, il quale prevede una rappresentanza duale: da un lato quella assicurata dal Parlamento Europeo, dall'altro quella assicurata dai governi nazionali legittimati dal sostegno parlamentare<sup>410</sup>. Proprio questa articolazione duale del circuito rappresentativo rende così complesso il funzionamento della democrazia europea: basta lo stallo del governo di anche un solo paese membro per bloccare l'intero meccanismo, come dimostrato dagli esiti referendari negativi di Francia e Olanda sul recepimento del trattato costituzionale europeo nel 2005.

All'interno di questi equilibri istituzionali, gli effetti della nuova *governance* europea si abbattano sul ruolo del parlamento europeo, modificato sensibilmente dal ricorso sempre più frequente a forme di integrazione differenziata.

Negli ultimi anni la prevalenza del metodo intergovernativo ha in qualche modo danneggiato l'architettura sovranazionale, non essendo le istituzioni rappresentative in grado

---

<sup>407</sup> European Commission, Economic and financial affairs  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm)

<sup>408</sup> Lupo N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composita dell'UE: le diverse letture possibili*, in Rivista AIC, n3, 2014

<sup>410</sup> Griglio, E., Lupo, N., *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in "Law and Economics Yearly Review", vol.1, part. II' 2012

di controllare un esecutivo così frammentato e sfuggente come quello in capo all'Unione Europea. Non esiste infatti alcuna istituzione che possa essere additata come "il governo europeo" che invece risiede sia in istituzioni sovranazionali, come la Commissione e le Agenzie<sup>411</sup>, sia in istituzioni composte principalmente dai rappresentanti dei governi nazionali, come il Consiglio Europeo ed il Consiglio. Non è un caso dunque che uno dei temi più dibattuti al livello europeo sia quello dell'*accountability*: la necessità di adottare misure rapide ed incisive ha fatto sì che il centro del potere decisionale si concentrasse nelle mani dell'esecutivo dell'Unione, verso cui le istituzioni rappresentative non riescono a esercitare efficacemente la funzione di controllo, visto il suo alto grado di frammentarietà.

Non è quindi in maniera del tutto ingiustificata che buona parte della dottrina denunci la mancanza di trasparenza e di legittimazione democratica nelle procedure poste in essere dalla nuova *governance* economica: né il parlamento nazionale né quello europeo, nelle rispettive aree di competenza, sembrano siano riuscite ad adeguarsi alle crescenti aspettative di trasparenza e democraticità delle regolamentazioni derivanti da questi accordi intergovernativi.

Questo succede parallelamente all'emergere di problemi di giustizia distributiva relativi a politiche sociali e fiscali, e al venir meno delle principali fonti di legittimazione che da sempre hanno giustificato le azioni delle istituzioni europee: il c.d. Messianismo Politico e la c.d. *output legitimacy*.

L'Europa, sin dalle sue origini, per ottenere consenso ha sempre fatto riferimento alla promessa di un futuro migliore; questo era così forte nell'immaginario collettivo-soprattutto nelle prime fasi dell'integrazione quando gli stati coinvolti erano appena usciti da due sanguinose guerre-che ha compensato le debolezze della c.d. *input legitimacy*, legata ai procedimenti ed al funzionamento delle istituzioni. Non a caso, il messianismo politico è stato fattore decisivo nella legittimazione dell'Unione soprattutto prima che l'Europa raggiungesse i grandi successi economici degli anni Ottanta: la giustificazione delle sue azioni derivava non dai processi, come nelle classiche democrazie, né dai risultati e dal successo, ma dall'idea perseguita. Il messianismo politico per molto tempo ha rappresentato per l'Europa quel meccanismo attraverso il quale essa poteva aspirare a un alto grado di impegno politico senza essere essa stessa una nazione o uno stato. Ma il collasso è parte inevitabile della fenomenologia dei progetti messianici, poiché la realtà è sempre più complicata e meno soddisfacente del sogno su cui si costruisce.

---

<sup>411</sup> Trondal J., *An Emergent European Executive Order*, Oxford University 2010, pp.50-65

Non dobbiamo dimenticare poi che la democrazia non era parte della versione originale dell'integrazione europea<sup>412</sup> e oggi bisogna far fronte anche al venir a meno dell'altra fonte di legittimazione, l'*output legitimacy*, visti gli sconcertanti dati che vedono l'UE avere un livello di crescita europea più basso rispetto a quello di tutti gli altri continenti<sup>413</sup>. Il ricorso a misure molto poco popolari di risanamento ha infatti posto definitivamente fine al mito della legittimazione in base all'output, spesso invocata per giustificare i problemi democratici in seno all'unione secondo la logica *panem et circens*<sup>414</sup>.

### **3.4 Alla ricerca della legittimazione**

La legittimazione non può più esser ricercata né negli output né nella dietrologia di ideali e principi<sup>415</sup>, l'unica soluzione possibile sembra dunque quella di porre attenzione agli input, ossia a quei meccanismi attraverso cui le decisioni vengono prese. Un miglioramento del circuito democratico si configura infatti come necessario alla sopravvivenza stessa dell'Unione, in particolare a quella del Parlamento, messo sempre più sotto accusa per decisioni che in realtà vengono prese altrove e al di là della sua responsabilità.

In molti hanno cercato la risposta al problema della legittimazione democratica al livello istituzionale. In tal senso sono state vagliate varie ipotesi, in particolare negli ultimi anni molto successo ha avuto la proposta di adattare il Parlamento europeo alla geometria variabile dell'Unione. Nei prossimi paragrafi esamineremo questa ipotesi alla luce dei trattati e del buon funzionamento dell'Unione

#### **3.4.1 La marginalizzazione del ruolo del Parlamento di fronte alle sfide della nuova governance economica**

È nell'ambito delle dinamiche istituzionali precedentemente analizzate che va pensato e collocato il ruolo del Parlamento Europeo.

A dispetto del Trattato di Lisbona, che certamente ha contribuito ad un suo rafforzamento rispetto al passato, negli ultimi anni è emerso piuttosto chiaramente come il Parlamento

---

<sup>412</sup> *Ibidem*

<sup>413</sup> Schmidt V., *Dealing with Europe's other deficit*, in "Public Policy Research, Vol.19, No.2 pp.108, 2012

<sup>414</sup> Weiler J., *Europe in Crisis. On 'Political messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, in 'Singapore Journal of Legal Studies', 2012, pp. 248-268

europeo non sia in grado di esercitare i suoi tradizionali poteri di indirizzo e controllo. La debolezza del PE è evidente soprattutto rispetto ad istituzioni come il consiglio Europeo verso cui, contrariamente a quanto avviene con la commissione, non ha adeguati poteri di investitura e controllo.

Con il trattato di Lisbona il Consiglio Europeo è divenuto infatti un'istituzione a tutti gli effetti; dal 2009 inoltre, come evidenziato precedentemente, questo ha giocato un ruolo da protagonista andando ben oltre la funzione di impulso conferitagli dai trattati per esercitare una vera e propria funzione di indirizzo politico ed assumendo il ruolo di gestore della crisi. La sempre maggiore importanza rivestita da tale istituzione avrebbe certamente richiesto un adeguato contrappeso al livello parlamentare, per rimanere nell'ambito di una democrazia rappresentativa. In realtà, le forme di controllo del Parlamento rispetto al Consiglio formalmente riconosciute si riducono all'obbligo da parte del presidente del Consiglio europeo di inviare una relazione al Parlamento Europeo dopo ogni riunione, oltre alla partecipazione del Presidente del Parlamento europeo all'avvio delle riunioni del Consiglio dove esprime gli orientamenti prevalenti del Parlamento.

Vista la composizione del Consiglio poi sembrerebbe naturale che il controllo gravi prevalentemente sulle assemblee nazionali<sup>416</sup>; anche in questo caso però gli strumenti del parlamento nazionale risultano insufficienti per adempiere tale funzione. Nella migliore delle ipotesi, infatti, ciascun parlamento nazionale può verificare che il proprio rappresentante seduto al consiglio abbia agito tutelando l'interesse nazionale, ciò che manca invece è un controllo, per così dire, in chiave europea.

Non si può non considerare, inoltre, come le misure del *Fiscal Compact* incidano direttamente sulle politiche di bilancio degli Stati Membri, con pesanti risvolti negativi sulla percezione della legittimazione democratica delle soluzioni adottate al livello sovranazionale. Il deficit democratico percepito è un tema dunque abbastanza complesso, in quanto non deriva solamente dalla prevalenza del carattere intergovernativo su quello comunitario o dalla mancanza di *output legitimacy* e di un nuovo messianismo politico, ma anche, e, soprattutto, dall'entrata in vigore di nuovi strumenti giuridici al di fuori delle istituzioni europee che non coinvolgono tutti gli stati membri( *Fiscal Compact*)<sup>417</sup>. Il Parlamento europeo sembra infatti incapace di adattare il suo funzionamento interno alla geometria variabile dell'Unione e al suo orientamento intergovernativo, in quanto le sue radici e le sue

---

<sup>416</sup> Lupo N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composite dell'UE: le diverse letture possibili*, in AIC, 3/2014

<sup>417</sup> Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*, pp. 8-11



procedure istituzionali sono ancorate nel c.d. metodo comunitario, che la nuova *governance* economica ha *de jure* e *de facto* superato<sup>418</sup>.

Anche l'incremento continuo delle competenze formali attribuite al Parlamento dai trattati, sperimentato dall'Atto Unico Europeo in poi, oggi sembra aver subito un arresto. Nonostante alcuni strumenti che le procedure designate dal *six pack* e dal *Fiscal Compact* gli attribuiscono, il PE sembra essere stato coinvolto troppo tardi: non potendo né concorrere alla fissazione delle priorità strategiche del semestre Europeo né alla revisione delle raccomandazioni specifiche una volta adottate dal Consiglio<sup>419</sup>, al parlamento non viene infatti conferito alcun potere decisionale.

Molti strumenti e procedure riguardanti esclusivamente l'Eurozona poi (meccanismo europeo di stabilità e fondo EFSF) non dipendono dal budget europeo, dove il Parlamento ha l'ultima parola.

L'Assemblea di Strasburgo viene dunque relegata a un ruolo meramente consultivo/informativo, non avendo a voce in capitolo nel controllo e nel *decision making* di questi strumenti<sup>420</sup>.

Allo stesso tempo però, va evidenziato come la nuova *governance* economica europea, sotto specifici profili, abbia rafforzato la posizione del Parlamento Europeo rispetto alla precedente versione del patto di stabilità<sup>421</sup>. Un esempio fra tutti è quello del c.d. "dialogo economico", prassi attraverso la quale il Parlamento si confronta con i vertici di alcune tra le principali istituzioni europee (BCE, Commissione, Vertice Euro).

Il Parlamento infine ha giocato un ruolo decisivo nell'adozione di normative fondamentali per la *governance* economica, come il *six pack* ed il *two pack*, entrambe adottate infatti tramite la procedura di co-decisione<sup>422</sup>. Tuttavia non si può non evidenziare il fatto che gli strumenti da queste ad esso conferiti siano di natura prettamente consultivi<sup>423</sup>.

Il problema sembra dunque essere duplice: da un lato il poco coinvolgimento del Parlamento Europeo nella costruzione delle misure economiche, dall'altro quel poco coinvolgimento esistente incorre in problemi di legittimazione democratica in quanto spesso

---

<sup>418</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 10-12

<sup>419</sup> Fasone, C., Griglio, E., *Can Fiscal Councils enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in De Witte, B. - Héritier, A. - Trechsei, A.H., *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, European University Institute e-book, 2013

<sup>420</sup> Maurer, A., *National Parliaments in the Architecture of Europe after the Constitutional Treaty*, in G. Barrett (ed.), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press, 2008, pp. 64 ss

<sup>421</sup> Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*, pp. 12-14

<sup>422</sup> Craig P., *The financial Crisis, The Eu institutional Order and Constitutional Responsibility*, paper presentato FIDE Conference in Copenhagen, 2014, <http://ssrn.com/abstract=2517434>, pp.21

<sup>423</sup> K. Tuori, *The European Financial crisis. Constitutional aspects and implications*. EUI Working papers, Law 2012/28, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW\\_2012\\_28-Tuori.pdf?sequ](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28-Tuori.pdf?sequ)

i parlamentari votanti non corrispondono con gli Stati membri contraenti della misura in questione.

### 3.4.2 Un parlamento europeo flessibile è davvero desiderabile?

Adattare la composizione ed il funzionamento del PE alla geometria variabile del sistema politico e giuridico dell'Unione non è una novità nel panorama comparato<sup>424</sup>. La questione è emersa infatti anche in un sistema federale come gli Stati Uniti nei periodi di crisi e di profonda divisione tra gli stati<sup>425</sup>. Un problema simile, anche se posto in termini diversi come visto precedentemente, è quello della *West Lothian Question* in Gran Bretagna. Tornando all'Unione Europea, il 10 febbraio 1994 il PE ha approvato una risoluzione sulla Costituzione Europea contenente una proposta di riformulazione generale dei trattati<sup>426</sup>. Nell'articolo 46 di questo progetto era previsto che alcuni stati membri potessero decidere di optare per un'integrazione più rapida e profonda nel rispetto degli obiettivi dell'Unione delineati nella costituzione stessa<sup>427</sup>. I membri della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, rappresentanti di quegli stati che non decidevano di farvi parte, dovevano astenersi dalla partecipazione alla discussione ed alla votazione sulle decisioni inerenti alla maggiore integrazione. Questa circostanza tuttavia all'interno del Parlamento non è mai stata sviluppata né ha ricevuto alcun seguito.

L'idea di una composizione flessibile del Parlamento europeo successivamente è occasionalmente emersa nei dibattiti parlamentari, ma mai ha dato vita a un seguito concreto. Il PE recentemente ha infatti affermato la sua opposizione a qualsiasi partecipazione asimmetrica riguardante i rappresentanti degli stati membri facenti parte dell'Eurozona, in quanto sarebbe violato il principio di eguaglianza sancito dall'art 14 TUE<sup>428</sup>.

La crisi e le conseguenti misure di *governance* economica adottate pongono il tema oggi al centro di un importante dibattito politico: la *governance* economica europea si applica in 19

---

<sup>424</sup> D. Curtin and C. Fasone, "Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?" in corso di pubblicazione in B. de Witte, E. Vos and A. Ott (eds.) *Between Flexibility and Disintegration: The State of EU law today*, Edgar Elgar Publishing, 2016 pp. 1-4

<sup>425</sup> Kincaid, J., *The United States of America. From dualistic simplicity to Centralized Complexity* in John Loughlin and Wilfried Swenden (eds) *Routledge Handbook of Regionalism and federalism*, London 2013, pp.159

<sup>426</sup> CFR. Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 ottobre 1994 sulla Costituzione dell'Unione Europea, A30064/94 (GUCE, C 61/155, del 28 febbraio 1994)

<sup>427</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp. 80

<sup>428</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo 12 dicembre 2013 sul problema costituzionale della governance multilevello nell'Unione Europea, A7-0372/2013, 29

stati membri, mentre le decisioni nel PE coinvolgono equamente tutti rappresentanti dei 28 stati membri, senza alcuna differenza.

Ma un parlamento asimmetrico è davvero desiderabile?

Partendo da un punto di vista meramente giuridico una simile trasformazione, in virtù del già citato art 14 del TUE, non potrebbe aversi a trattati vigenti, in quanto sarebbe violato il principio secondo cui i parlamentari rappresentano i cittadini dell'Unione e non degli Stati Membri. Un tale cambiamento richiederebbe dunque la modifica delle norme dei trattati relative alla composizione e alle procedure decisionali dell'Assemblea parlamentare, che come sappiamo richiede l'unanimità dei consensi da parte degli stati membri. L'adattamento del Parlamento alle geometrie variabili dell'Unione appare dunque in primo luogo complicato da attuare dal punto di vista giuridico e, conseguentemente, politico<sup>429</sup>.

Tale ipotesi tocca inoltre un tema molto delicato, in quanto stravolgerebbe la natura tradizionalmente inclusiva del PE trasformandolo in un'istituzione intergovernativa e divisiva.

Nonostante queste considerazioni, qualora si dovesse comunque decidere di differenziare, la prima domanda che dobbiamo porci è: "cosa differenziare?". In altre parole, un adattamento istituzionale del Parlamento europeo dovrebbe riguardare solo le attività inerenti alla *governance* economica europea oppure tutte le asimmetrie riguardanti gli stati membri già in essere?<sup>430</sup>

Qualora si optasse per la seconda ipotesi, da un lato si avrebbe il vantaggio di applicare la medesima procedura a tutti i casi, evitando così una differenziazione nella differenziazione, dall'altro si avrebbe una frammentazione delle procedure decisionali tale da compromettere la coesione stessa dell'Unione Europea<sup>431</sup>.

Dunque, se la scelta di differenziare solo le attività parlamentari inerenti alla *governance* economica appare strategicamente migliore, allo stesso tempo sul piano logico sembra essere difficilmente giustificabile. Bisognerebbe dimostrare infatti che il caso della *governance* economica europea sia ontologicamente diverso dagli altri casi di asimmetria. Questa scelta appare inoltre difficilmente argomentabile anche sul piano della rappresentanza, in particolare qualora si attribuisca a quest'ultima lo scopo di dar voce agli interessi economici dei soggetti su cui ricada il peso delle scelte fiscali. È evidente come le misure anticrisi, di

---

<sup>429</sup> D. Curtin and C. Fasone, "Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?", pp.12-15

<sup>430</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp. 84-88

<sup>431</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp. 84

fatto, abbiano prodotto effetti *spill over* anche sugli stati al di fuori dell'area euro<sup>432</sup>, essendo l'Euro non solo la moneta dell'eurozona ma dell'intera Unione Europea.

Questo è confermato dall'articolo 5 par.5 delle regole procedurali del Vertice Euro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea nel marzo 2013 secondo cui:

“I capi di Stato o di governo delle parti contraenti del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, diverse da quelle la cui moneta è l'euro, che hanno ratificato tale trattato partecipano alle discussioni delle riunioni del vertice euro relative alla competitività per le parti contraenti, alla modifica dell'architettura complessiva della zona euro e alle regole fondamentali che ad essa si applicheranno in futuro, nonché, ove opportuno e almeno una volta all'anno, a discussioni su questioni specifiche di attuazione del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*”.

La necessità di aprire la partecipazione dell'Euro Summit anche ai rappresentanti degli stati non facenti parte dell'Eurozona ma che hanno adottato il Fiscal Compact, conferma il fatto che la regolazione economica/monetaria è una questione di primaria importanza per il destino dell'integrazione europea<sup>433</sup> e non può che riguardare tutti gli Stati Membri.

Facendo un'ulteriore forzatura- e accettando dunque l'argomento per cui i cittadini non facenti parte dell'eurozona non siano colpiti dalle misure anti crisi dell'eurozona, quindi non abbiano diritto di essere rappresentanti nel PE durante l'adozione di misure in tal senso- andremmo comunque incontro a un' ulteriore problema<sup>434</sup>. Tra i vari stati membri, infatti, ci sono differenti gradi di obbligazioni nei confronti delle regole fiscali e di politica economica dell'UEM. Ad esempio, il Patto Europlus, sottoscritto durante un vertice del Consiglio Europeo nel marzo 2011, vede il coinvolgimento non solo degli stati dell'eurozona ma anche di alcuni paesi al di fuori dell'area euro come Danimarca, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Tra questi ci sono da un lato coloro che hanno tutte le intenzioni di far parte dell'UEM e che sottoscrivendo il Patto cercano di allineare le proprie politiche fiscali a quelle degli Stati Eurozona; dall'altro ci sono invece stati come la Danimarca che hanno espressamente deciso di non far parte dell'area euro, ma che hanno comunque deciso di partecipare all'accordo.

Nell'adottare un sistema di rappresentanza differenziata all'interno del PE sarebbe poi importante definire a quale livello andrebbe applicata la limitazione dei diritti dei Parlamentari europei. In altre parole, per le misure oggetto di integrazione differenziata

---

<sup>432</sup> Constitutional Change through Euro crisis Law, Project EUI, Law department available at <http://eurocrisislaw.eui.eu>

<sup>434</sup> Fasone C., *European economic governance and Parliamentary representation. What place for European Parliaments?*, in “European law journal”, Vol.20, No. 2, pp. 182-183, 2013

andrebbe limitato solo il diritto di voto degli stati membri o andrebbe limitato anche il diritto di partecipare al dibattito?

Qualora venisse dato seguito a questa seconda ipotesi, limitare dunque sia il diritto al voto che quello alla partecipazione, verrebbe in primo luogo violato il principio di proporzionalità; la limitazione del diritto di espressione minerebbe, inoltre, la natura inclusiva dell'istituzione parlamentare. Il PE in tal caso sarebbe infatti assoggettato ad una logica ancor più intergovernativa rispetto a quella cui è sottoposto il Consiglio. Nei casi di cooperazione rafforzata è espressamente previsto infatti (artt.20 par 3 TUE e 330 TFUE) che tutti i membri del Consiglio prendano parte alle sue deliberazioni ma solo i membri del Consiglio rappresentanti degli stati partecipanti alla cooperazione prendano parte al voto. Nel caso si optasse per una differenziazione del Parlamento estesa anche al diritto di partecipare al dibattito, il PE risulterebbe dunque l'istituzione più intergovernativa di tutti.

Qualora si intenda preservare la natura inclusiva dell'istituzione, l'unica ipotesi plausibile sembrerebbe quella di limitare il diritto di voto, rispetto a misure oggetto di partecipazione differenziata degli stati membri, ai parlamentari europei eletti in quegli stessi stati<sup>435</sup>. Il diritto al voto potrebbe poi risandersi qualora lo stato in questione esercitasse la clausola di *opting in* o entrasse a far parte della cooperazione rafforzata o ancora qualora diventasse membro dell'eurozona.

Dopo aver deciso che la limitazione debba riguardare solo il diritto di voto, bisognerebbe poi decidere se valga in tutte le sedi o meno. In altre parole, la limitazione dovrebbe riguardare solo il diritto di voto quando l'assemblea si riunisce nel *plenum* o dovrebbe riguardare anche il diritto di voto in commissione?

Dal punto di vista della coerenza organizzativa la soluzione ottimale sembrerebbe essere quella di scegliere la medesima soluzione per tutte le sedi, visto che lo status del parlamentare dovrebbe essere il medesimo in tutte le sedi parlamentari.

D'altro canto però non si può ignorare il fatto che il voto in commissione e quello in plenaria abbiano implicazioni molto differenti tra loro; i membri della commissione, infatti, non possono prendere alcuna decisione definitiva, poiché ad avere valore vincolante sono solo le deliberazioni adottate in plenaria. Le dinamiche all'interno delle commissioni sono caratterizzate poi da un alto grado di informalità e, nonostante i capi gruppo giochino un importante ruolo, i parlamentari riuniti in commissione sono certamente molto più

---

<sup>435</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp. 84-88

autonomi che in plenaria. Logicamente, dunque, la scelta migliore sembrerebbe quella di limitare il voto al plenum<sup>436</sup>.

Aspetto non poco problematico nella determinazione del diritto di voto sarebbe poi quello di stabilire di volta in volta la lista degli esclusi e degli inclusi<sup>437</sup>, compito che stando all'art 20 par 1 reg PE spetterebbe al Presidente. Particolari problemi potrebbero emergere nella composizione del collegio dei votanti soprattutto nel campo della *governance* economica europea, poiché soggetta a continue variazioni nel tempo (ed in molti casi frutto di una scelta arbitraria<sup>438</sup>). Non sembrerebbe così agevole, infatti, stabilire quando una decisione riguardi solo alcuni stati membri o quando sia suscettibile di produrre effetti anche sugli altri stati membri dell'Unione<sup>439</sup>. Ad esempio, l'imposta sulle transizioni finanziarie, nonostante supportata solo da 11 stati membri, difficilmente non avrà effetti sul mercato interno in particolare sulla circolazione dei capitali.

Gli esclusi poi potrebbero non versare tutti nelle medesime condizioni, visti i diversi gradi di *commitment* degli stati membri su talune materie. Come visto in precedenza, ad esempio, tra i paesi che hanno sottoscritto il *fiscal compact* sussistono posizioni assai differenti e non assimilabili tra loro (la posizione di Gran Bretagna e Danimarca non è assimilabile a quella di paesi come Lituania e Lettonia: i primi non intendono adottare l'euro e non hanno firmato il *fiscal compact*, mentre i secondi, pur non essendo parte dell'eurozona, hanno intenzione di entrar a fare parte dell'UEM).

Nonostante l'ampia varietà di proposte riguardanti possibili differenziazioni all'interno del parlamento, le più plausibili sembrano essere quelle volte ad organizzare la partecipazione dei membri del parlamento europeo attorno all'unico criterio di essere o non essere membro dell'eurozona. Nell'ipotesi di una differenziazione, dunque, questo sarebbe certamente lo spartiacque intorno al quale il PE sarebbe disegnato<sup>440</sup>. La partecipazione degli Europarlamentari in tal senso potrebbe essere organizzata in vari modi.

Il primo potrebbe essere quello di responsabilizzare i gruppi politici attraverso un c.d. *gentlement agreement*, dunque senza escludere formalmente gli altri membri dalla partecipazione alle attività parlamentari. Tale accordo dovrebbe prevedere che le figure dei relatori e dei relatori ombra, relativamente a misure riguardanti solo l'area euro, dovrebbero

---

<sup>436</sup> D. Curtin and C. Fasone, *Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?*, pp. 16-20

<sup>437</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, cit. pp. 86

<sup>438</sup> Il parlamento europeo negli ultimi ha adottato un cospicuo numero di risoluzioni sulla *governance* economica europea di contenuto piuttosto eterogeneo. queste si dovrebbe procedere votandole per parti tenendo conto del diritto di voto differenziato o sarà consentito a tutti di votarle?

<sup>439</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, pp. 86

<sup>440</sup> pp. 89

essere nominati tra i membri facenti parte dell'eurozona<sup>441</sup>; un simile accordo potrebbe riguardare inoltre la nomina delle presidenze chiave per le questioni inerenti l'eurozona. Questa sembra essere la soluzione più plausibile in quanto si responsabilizzerebbero i gruppi ma senza intaccare il funzionamento del PE e senza bisogno di alcuna riforma dei trattati e dei regolamenti parlamentari.

Una seconda ipotesi emersa è quella di creare una sottocommissione nell'ambito della commissione per gli affari economici e monetari (ECON), composta solo da europarlamentari dell'area euro che dovrebbe esaminare gli atti non legislativi afferenti esclusivamente il funzionamento dell'eurozona. Stando ai regolamenti parlamentari - secondo cui le sottocommissioni non possono prendere decisioni in autonomia rispetto alle commissioni di cui fanno parte - queste sottocommissioni avrebbero una funzione meramente consultiva ed istruttoria

Qualora invece si volesse dotare questa istituzione di poteri decisionali, bisognerebbe creare un'ulteriore commissione permanente composta solo da rappresentanti dell'eurozona e che si occupi specificamente di materie riguardanti esclusivamente essa. Tuttavia, anche in questo caso, ci sarebbero ulteriori sviluppi a cui pensare, primo fra tutti la relazione tra questa commissione ed il plenum: nella seduta plenaria relativa alla relazione trasmessa da tale commissione sono ammessi alla partecipazione al dibattito tutti i parlamentari europei? Qualora sì, sono ammessi egualmente tutti al voto?

Cerca di dare una risposta a queste domande la proposta del Senato francese e del ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble, che si rifà a un'idea di parlamento differenziato. In particolare la proposta espressa dal Senato francese è quella di ricorrere, quando si discuta di misure riguardanti l'eurozona, ad un parlamento in c.d. composizione eurozona, permettendo la partecipazione alle attività parlamentari solo ai membri eletti nell'area euro<sup>442</sup>. L'idea è essenzialmente quella di una sorta di sdoppiamento dell'istituzione<sup>443</sup>: un parlamento ordinario che si occupi di tutte le questioni relative alle politiche dell'unione e dove tutti i parlamentari dell'assemblea partecipino sia alle riunioni plenarie che alle sedute in commissione; e un parlamento in "composizione eurozona"<sup>444</sup> in cui è escluso l'accesso o la partecipazione alle procedure istituzionali ai parlamentari non facenti parti dell'eurozona.

---

<sup>441</sup> posizione espresso da Rafel Trzaswosky, parlamentare europeo eletto in Polonia in occasione di un'intervista pubblicata su euobserver.com il 10 giugno 2013 <http://euobserver.com/political/120402>

<sup>442</sup> Senat français, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les perspectives de l'Union européenne par M. Pierre Bernard- Reymond no 407, session ordinaire 2013/ 2014

<sup>443</sup> Mendez AJ., *The existential Crisis of European Union*, in German Law journal vol.14, No.5 2013

<sup>444</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, pp. 91

Tale modulazione potrebbe essere oggetto però di duplice critica: da un lato infatti si presterebbe alle già citate critiche rispetto alla limitazione dell'esercizio di voto per taluni deputati europei, d'altro lato tale organizzazione potrebbe esser messa in dubbio da un punto di vista di legittimità istituzionale in quanto verrebbe violato ancora una volta il concetto di rappresentanza espresso dall'articolo 14 TUE; una distinzione del diritto di voto per i rappresentanti della zona euro, in qualunque maniera avvenga, rappresenterebbe infatti un'alterazione del ruolo che i trattati conferiscono al Parlamento<sup>445</sup>.

Alla luce di quanto detto sin ora le conseguenze di un Parlamento europeo differenziato al suo interno appaiono dunque altamente imprevedibili. Operando un'analogia con i sistemi federali possiamo infatti affermare che il PE svolga la funzione di una corrispettiva camera bassa, in quanto il principio della rappresentanza è legato indissolubilmente a quello dell'eguaglianza secondo la formula "un cittadino un voto". Diverso è quello che avviene nel Consiglio che potremmo invece paragonare ad una seconda camera, in quanto il tipo di rappresentanza espresso è essenzialmente la rappresentanza territoriale. Se anche all'interno del Parlamento europeo si adottasse un criterio di rappresentanza diverso da quello della cittadinanza europea ne deriverebbe una sovra rappresentazione delle istituzioni territoriali, quando invece è essenziale, per la sopravvivenza stessa della federazione, un bilanciamento tra elementi unitari e territoriali. D'altronde un parlamento che voglia definirsi tale o cerca di ricomporre il pluralismo nell'unità attraverso un costante confronto e dibattito o ha poche *chance* per legittimarsi<sup>446</sup>.

Qualora si ammettesse comunque l'idea di differenziare il parlamento bisognerebbe capire come trasporre questa idea nella pratica. Per prima cosa bisognerebbe decidere cosa differenziare. Non è chiaro infatti come si possa realizzare un Parlamento a due velocità quando le velocità dell'Unione sono molteplici. D'altro canto, però, differenziare il Parlamento per quante sono le asimmetrie presenti all'interno dell'Unione rischia di renderlo ingestibile e di minare la sua natura inclusiva. La natura del Parlamento europeo e il suo sembrano dunque renderlo inadatto alla sperimentazione di soluzioni asimmetriche al suo interno.

---

<sup>445</sup> Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*, cit.

<sup>446</sup> Fasone C., *Il parlamento Europeo nell'unione asimmetrica*, pp 96



### 3.4.3 Esternalizzare il problema

Preso visione dei problemi che comporterebbe un Parlamento europeo asimmetrico, dobbiamo analizzare un secondo filone di proposte che vorrebbe risolvere i problemi di democraticità in seno all'Unione attraverso la loro esternalizzazione, in altre parole attraverso la costituzione di una nuova istituzione.

La prima proposta che prendiamo in considerazione è quella espressa dall'europarlamentare tedesco Michal Roth che suggerisce la creazione di una sorta di Euro Parlamento, un'assemblea parlamentare quindi composta dai membri dei parlamenti nazionali e dai membri del parlamento europeo appartenenti esclusivamente all'eurozona.

Appartenente al medesimo filone è la proposta, ancor più radicale, della creazione di una terza camera composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali. La radicalità di tale proposta sta principalmente nel fatto che, qualora le fosse dato seguito, si tornerebbe all'architettura istituzionale pre- 1979 del doppio mandato.

Una posizione intermedia tra le prime due<sup>447</sup> è quella sottoscritta da Thomas Piketty et al. il 14 Maggio 2014<sup>448</sup>. Questa suggerisce la creazione di una Camera europea composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali che dovrebbe inizialmente coinvolgere solo gli stati dell'eurozona che vogliono muoversi verso una maggiore integrazione; i poteri attribuitigli sarebbero principalmente di controllo ma potrebbero includere anche poteri di veto su certe decisioni prese dal Vertice Euro e dalla Commissione.

Il principale problema di tutte queste proposte è che non considerano l'interconnessione tra la dimensione nazionale e sovranazionale presente all'interno del sistema di rappresentanza europeo<sup>449</sup>. L'esercizio individuale del potere di veto da parte dei parlamenti nazionali, ad esempio, potrebbe causare un'*impasse* istituzionale nel processo di *decision making*, facendo entrare interessi nazionali all'interno della *governance* europea e mettendo in pericolo il perseguimento dell'interesse generale dell'Unione. Non considerando, inoltre, che certamente la creazione di una nuova istituzione parlamentare accrescerebbe non di poco la

---

<sup>447</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 15-19

<sup>448</sup> L'iniziativa segue la recente pubblicazione di due manifesti ad opera di intellettuali francesi e tedeschi, in cui rivive l'idea di creare una comunità politica per l'euro. In particolare il 17 Ottobre 2013, un gruppo di 11 accademici tedeschi, conosciuto come "Glienicke group" ha pubblicato un saggio intitolato, "Towards a Euro Union" nel giornale tedesco Die Zeit (<http://www.glienickergruppe.eu/english.html>), che auspicava la creazione di un Euro- governo e di un Euro Parlamento. Pochi mesi più tardi, un gruppo francese di esperti dell'UE hanno fondato il c.d. "Eiffel group" (<http://www.groupe-eiffel.eu>), pubblicando all'inizio del 2014, nel quotidiano Le Monde una proposta intitolata "Manifesto for a Euro Political Union" che auspicava il rafforzamento dell'apparato istituzionale dell'Eurozona, trasformandola in una vera e propria comunità politica con un proprio governo ed un proprio parlamento.

<sup>449</sup> D. Curtin and C. Fasone, "Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?" pp. 24-25

complessità dell'architettura istituzionale europea, rendendola ancor meno trasparente e comprensibile agli occhi dei cittadini. Il parlamento europeo ne uscirebbe poi indebolito, e ci sarebbe concretamente il rischio di trasformare la nuova camera in una voce contro l'integrazione europea<sup>450</sup>.

Proposta certamente meno radicale delle precedenti è quella della creazione di una nuova conferenza di parlamenti nazionali all'interno dell'UEM, cui spetterebbe l'esercizio di meri poteri di controllo. Questa proposta nasce dall'esigenza di un maggior controllo democratico delle procedure di bilancio nazionali in seno al Semestre Europeo, visto l'effetto *spill over* che possono creare tra i membri dell'eurozona e i limitati poteri che il *two-pack* e il *six-pack* attribuiscono nel merito al PE<sup>451</sup>. La proposta in questione sottolinea dunque l'esigenza di una maggiore cooperazione orizzontale tra i parlamenti nazionali. Il problema di una simile proposta è che viola comunque l'articolo 9 del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali che non permette che il parlamento europeo sia escluso dalla cooperazione interparlamentare.

### *3.5 Il Sistema Euro Nazionale e la cooperazione interparlamentare*

Rispondere alla crescente asimmetria dell'Unione rendendo le istituzioni esistenti, in particolare il parlamento Europeo, a loro volta asimmetriche non sembra essere una soluzione ottimale in quanto, come visto nei precedenti paragrafi, potrebbe danneggiare la coesione dell'intera unione ed il buon funzionamento delle varie istituzioni governative. La comparazione con le istituzioni federali in questo senso risulta essere illuminante: l'architettura istituzionale dell'UE dovrebbe essere infatti basata su una combinazione bilanciata tra elementi territoriali ed unitari. Una consistente variazione nella ratio istituzionale, ed in particolare nel funzionamento interno del PE, potrebbe realmente metterne in pericolo la natura democratica, danneggiando il principio "una testa un voto"<sup>452</sup> alla base di ogni ordinamento democratico, così come il principio del divieto di mandato imperativo su cui il sistema rappresentativo si fonda.

Queste considerazioni ci portano a riconsiderare l'intero circuito rappresentativo su cui l'Unione Europea si basa, in particolare suggerendoci una riflessione sulla natura composita della rappresentanza democratica europea, basata su un doppio canale di rappresentanza e

---

<sup>450</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 15 ss

<sup>451</sup> D. Curtin and C. Fasone, "Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?", pp. 25-27

<sup>452</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 20 ss

sull'intervento di una moltitudine di corpi intergovernativi più o meno collegati alle assemblee elettive<sup>453</sup>.

La stratificata e composita natura della dimensione rappresentativa dell'Unione- molto ben dipinta dall'espressione “*multilevel parliamentary field*”<sup>454</sup> e dall'idea leggermente differente di sistema euro nazionale<sup>455</sup>– sembra essere un punto di partenza fondamentale per riflettere sulle soluzioni istituzionali da adottare per affrontare il problema di disconnessione democratica in seno all'Unione. In particolare non è pensabile di affidare la funzione di rappresentanza e quella di controllo<sup>456</sup> a una singola istituzione, soprattutto alla luce di un esecutivo altamente frammentato come è quello dell'Unione; Infatti il PE, nonostante la sua diretta legittimazione democratica, è incapace di gestire una tale situazione da solo. La natura inclusiva che lo caratterizza e la funzione di rappresentanza che gli viene affidata lo rendono di fatto inadatto all'adozione di qualsiasi soluzioni asimmetrica diretta a differenziare la sua organizzazione ed il suo funzionamento in base all'estensione territoriale delle decisioni in questione<sup>457</sup>.

Affinché i circuiti della democrazia rappresentativa funzionino in maniera democratica ed efficace, è chiaro dunque che, ci sia bisogno di un coinvolgimento attivo tanto del Parlamento europeo quanto dei Parlamenti nazionali, attraverso lo sviluppo di una permanente quanto fisiologica cooperazione tra i vari livelli di rappresentanza raggiungibile combinando acutamente i diversi tipi di partecipazione democratica.

### 3.5.1 I parlamenti nazionali ed il Parlamento Europeo: una risorsa collettiva di legittimazione

Le istituzioni rappresentative, sia al livello europeo che al livello nazionale, possono ricorrere ad una moltitudine di procedure e poteri più o meno formali.

Per i Parlamenti nazionali ci riferiamo in particolare al meccanismo di “*early warning*”<sup>458</sup>; chiariamo subito che non si tratta di uno strumento euristico: nonostante non possa compiersi in un unico luogo fisico, ci troviamo comunque di fronte ad una vera e propria

---

<sup>453</sup> Curtin D., *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in “The Modern Law Review”, vol. 77, 1: 1-32, 2014,

<sup>454</sup> Crum B., Fossum J. E., *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in “European Political Science Review”, pp 249

<sup>455</sup> Manzella Andrea, Lupo Nicola (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*. Lezioni, Giappichelli, Torino, 2014, *passim*

<sup>456</sup> Curtin D., *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, pp. 1-32

<sup>457</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp.20 ss

<sup>458</sup> prevede che ciascun Parlamento nazionale possa sollevare obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in relazione a singole proposte legislative trasmesse

funzione parlamentare al livello europeo<sup>459</sup>. Ancorché i Parlamenti nazionali non formino un vero e proprio soggetto collettivo in senso sociologico, vista la mancanza di un senso di identità e la definizione di obiettivi comuni, il Trattato di Lisbona lo considera tale in senso giuridico, poiché dotato di precise regole procedurali ed in grado di agire collettivamente<sup>460</sup>. In tale procedura è evidente inoltre come i parlamenti nazionali non siano meramente canali rappresentativi che legano il cittadino alle istituzioni europee, ma si vengono a delineare come veri e propri organi di rappresentanza al livello europeo insieme a Consiglio e Parlamento<sup>461</sup>. L'uso di questo meccanismo dà origine ad un importante scambio deliberativo sia orizzontale, al livello dei parlamenti nazionali, sia verticale, con le istituzioni europee.

In tal senso un'altra importante "procedura" – avviata un anno prima della firma del Trattato di Lisbona – è il c.d. "dialogo politico", pensato con lo scopo di rafforzare le basi democratiche dell'Unione e che assume oggi un'importanza notevole. Questa procedura in origine nasce dall'esigenza emersa in seno alla Commissione di rapportarsi con i Parlamenti nazionali in forma cooperativa e non antagonistica<sup>462</sup>, proprio nel momento in cui compariva il meccanismo dell' *Early warning*.

La Commissione, con l'intento di indurre i Parlamenti nazionali ad agire entro una logica collaborativa e non ostruzionistica, decise dunque di affiancare al meccanismo dell'EW la c.d. "procedura Barroso"<sup>463</sup>, solo successivamente denominata "dialogo politico". Il dialogo politico dunque - avviando la sistematica trasmissione ai Parlamenti nazionali delle proposte legislative e dei documenti di consultazione della Commissione europea - impegna quest'ultima a rispondere a eventuali osservazioni da parte dei Parlamenti a prescindere dal contenuto delle stesse, e a prescindere dalla presenza di eventuali riferimenti ai rilievi relativi al controllo sul principio di sussidiarietà<sup>464</sup> -

---

<sup>459</sup> Lupo N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composite dell'UE: le diverse letture possibili*

<sup>460</sup> Esposito A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in Andrea Manzella e Nicola Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*. Lezioni, Giappichelli, Torino, 2014, pp.169,

<sup>461</sup> Lupo N., *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composite dell'UE: le diverse letture possibili*

<sup>462</sup> Lupo N., *I poteri europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A.Manzella-N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, p. 116.

<sup>463</sup> 6 L'articolo 12 del TUE prevede espressamente che i parlamenti nazionali contribuiscano attivamente al buon funzionamento dell'Unione: venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendone i progetti di atti legislativi; vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà; partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust; partecipando alle procedure di revisione dei trattati; venendo informati delle domande di adesione all'Unione; partecipando alla cooperazione interparlamentare fra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

<sup>464</sup> Jancić D., *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in "Utrecht Law Review", Vol.8: 1, 2013 pp. 81

I due strumenti appena esaminati coinvolgono direttamente le assemblee rappresentative degli stati membri nella primissima fase della formazione del diritto dell'Unione, con lo scopo di accrescere la partecipazione dei Parlamenti nazionali agli affari europei così da rafforzare la dimensione parlamentare e democratica dell'UE.

Quindi, sebbene l'articolo 10 del TUE sembri delineare un sistema bicamerale che comprende Parlamento e Consiglio, il protocollo numero 2 allegato al trattato di Lisbona sembra configurare piuttosto un sistema di democrazia rappresentativa che coinvolge non solo le istituzioni europee ma anche i parlamenti nazionali, e da alcuni definito "tricamerale". Questi strumenti potrebbero infatti assumere una sempre maggiore rilevanza come strumenti collettivi per il controllo democratico del processo decisionale UE, configurando l'insieme dei Parlamenti nazionali come sorta di terza camera virtuale<sup>465</sup>.

Le implicazioni pratiche di queste procedure comunque tendono ad essere differenti da Parlamento a Parlamento: solo una parte delle assemblee parlamentari infatti è riuscita di fatto a sfruttare questi strumenti partecipativi, poiché la loro concreta espletazione dipende da come questi vengono recepiti dalle legislazioni nazionali<sup>466</sup>.

Non va dimenticato poi che l'attività di controllo da parte dei parlamenti nazionali trova il suo principale interlocutore nei rispetti esecutivi, e per questo è incapace di coprire l'intero spettro delle attività decisionali delle istituzioni europee. Questo spiega in parte perché l'attività di controllo posta in essere dai parlamenti nazionali risulti insufficiente ai fini di un efficace funzionamento del circuito democratico, e, dunque, debba essere coordinata dalle attività del PE<sup>467</sup>. Il PE può infatti positivamente contribuire alla dimensione dello scrutinio collettivo dei parlamenti nazionali attraverso il c.d. dialogo economico e la pratica di "*open confrontation*", grazie ai quali ha l'opportunità di essere coinvolto nelle prime fasi del processo decisionale, partecipando anche in procedure nelle quali solo una limitata parte di stati membri sono coinvolti. Il dialogo economico nasce infatti al fine di intensificare il dialogo

---

<sup>465</sup> Cooper I., *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in "West European Politics", vol. 35, no. 3, 2012 pp. 441,

<sup>466</sup> Neyer J., *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, "The Journal of Legislative Studies" Vol. 20 n.1, 2014, pp. 125-138

<sup>467</sup> Uno studio sulle differenti modalità di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'esercizio dei poteri di controllo al livello europeo è stato fatto da Auel et al. All'interno del progetto OPAL. Lo studio rivela che solo una minoranza dei Parlamento cerca di sviluppare un dialogo diretto con le istituzioni europee, in particolare con la commissione attraverso il dialogo politico e la partecipazione al *early warning mechanism*. La maggior parte dei Parlamenti Nazionali infatti indirizza la sua attività di controllo principalmente ai governi nazionali. Questa prospettiva è ora favorita dalla credenza che la crisi economica e finanziaria abbia portato parlamenti nazionali e parlamento europeo a condividere il medesimo rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive nel circuito governativo. Su questo punto, il Report annuale del Parlamento europeo sulle "relazioni interparlamentari tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali alla luce del trattato di Lisbona", disponibile su

[http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/11900%20Annual%20Report%202012\\_EN\\_lowres.pdf](http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/11900%20Annual%20Report%202012_EN_lowres.pdf).

tra le istituzioni dell'Unione, in particolare tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, e di garantire un maggior grado di trasparenza ed *accountability*<sup>468</sup>. La commissione competente del Parlamento europeo può invitare alle proprie riunioni il Presidente del Consiglio, la Commissione, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo per discutere delle decisioni da questi prese o per chiedere loro di illustrare le rispettive attività nel contesto del Semestre europeo. Nel quadro di tale dialogo, fondamentale è la possibilità del PE di poter offrire a uno stato membro, oggetto di una decisione del Consiglio in base alla procedura per i disavanzi eccessivi o alla procedura per gli squilibri eccessivi, la possibilità di partecipare a uno scambio di opinioni.

Durante il Semestre europeo il Parlamento esprime la sua opinione, inoltre, sul progetto di analisi annuale della crescita in risoluzioni specifiche, tenendo conto dei contributi raccolti durante la settimana di incontri parlamentari sul Semestre europeo dove partecipano i parlamenti nazionali e che si tiene all'inizio dell'anno<sup>469</sup>. Verso la fine dell'autunno il Parlamento si pronuncia sul ciclo del Semestre europeo in corso (comprese le RSP adottate dal Consiglio), tenendo conto anche dell'esito di una riunione congiunta con i presidenti delle commissioni competenti dei Parlamenti nazionali.

Il Parlamento promuove ulteriormente il coinvolgimento dei parlamenti nazionali attraverso riunioni annuali con i membri delle rispettive commissioni competenti.

In altre parole, i membri del Parlamento europeo possono esaminare le proposte e le decisioni delle principali istituzioni UE e chiedere spiegazioni nel merito<sup>470</sup>.

L'informazione acquisita e la posizione assunta in queste fasi del processo decisionale europeo, dunque, possono essere effettivamente confrontate con quelle dei parlamenti nazionali così da creare un network di assemblee rappresentative capaci di condividere, se non di coordinare, le loro attività di controllo e le loro posizioni<sup>471</sup>.

Le molteplici forme di cooperazione che questa prospettiva offre sono particolarmente adatte ad offrire soluzioni istituzionali alle sfide che l'asimmetria dell'UE pone.

Componente fondamentale di questo parlamentarismo multilivello è certamente la cooperazione interparlamentare (IPC) che, insieme agli strumenti e le procedure viste finora, ha permesso un maggiore coordinamento tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali e maggiore influenza di questi ultimi nel processo decisionale europeo, cercando di

---

<sup>468</sup> Note sintetiche sull'Unione Europea, *La governance economica*, disponibile su:

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.4.html)

<sup>469</sup> Note sintetiche sull'Unione Europea, *La governance economica*, disponibile su:

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.4.html)

<sup>470</sup> Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*, pp. 7-10

<sup>471</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp. 20 ss

realizzare quell'obiettivo tanto necessario quanto desiderato di avvicinare le istituzioni europee ai cittadini<sup>472</sup>. L'IPC in particolare, nelle sue manifestazioni poliedriche, può essere più facilmente adattabile alla flessibilità richiesta da un'unione sempre più asimmetrica. Vi è dunque una forte connessione tra il superamento del deficit democratico ed il miglioramento della cooperazione interparlamentare, potendo solo quest'ultima colmare le lacune delle attività di controllo e di *policy making* esercitate singolarmente dal Parlamento Europeo e dai Parlamenti nazionali. In tal senso Crum e Fossum definiscono il coordinamento parlamentare come mezzo per compensare il vantaggio in mano agli esecutivi per quanto riguarda il possesso di informazioni, visto il loro diretto coinvolgimento nel processo decisionale<sup>473</sup>.

Alla luce di quanto detto finora non è difficile capire i motivi per cui negli ultimi anni grande attenzione è stata posta su questo strumento, in primis dai trattati. L'articolo 12 del TUE in particolare specifica che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al funzionamento dell'Unione<sup>474</sup>, sottolineando la necessità di un miglioramento della cooperazione interparlamentare negli affari europei.

La decisione di dar vita a nuove forme di cooperazione interparlamentare deriva, dunque, in buona parte, dalla constatazione delle difficoltà nell'attività del controllo parlamentare e dalla crescente attenzione datagli dai trattati. I modelli tradizionali di cooperazione parlamentare, infatti, pur essendosi negli ultimi decenni sviluppati sensibilmente, non sono riusciti ad andare molto al di là dello scambio di informazioni e buone prassi<sup>475</sup>.

### 3.5.2 I modelli di IPC: COSAC e Convenzione

Oggi ci sono molte forme di IPC che possono essere raccolte attorno a due modelli principali. Il primo modello è quello attorno a cui è stata costruita la Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Comunitari – alias COSAC.

È solita attribuirsi la paternità della COSAC a Laurent Fabius, Presidente dell'Assemblea nazionale francese che nel 1989 prese l'iniziativa per la costituzione di un organo

---

<sup>472</sup> Denopra M., EU Inter-parliamentary Cooperation: Challenges and Opportunities, in *Transnational and Global Perspectives in Europe: Part IV "Parliaments in European governance"* March 31, 2015 [https://www.academia.edu/12850478/EU\\_Inter-parliamentary\\_Cooperation\\_Challenges\\_and\\_Opportunities](https://www.academia.edu/12850478/EU_Inter-parliamentary_Cooperation_Challenges_and_Opportunities)

<sup>473</sup> Crum Ben, Fossum John E. (eds), *Practices of interparliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013

<sup>474</sup> Wouters J., Raube K., *Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny*, in "The International Spectator" Vol. 4, No. 7, 2012, pp.149-163.,

<sup>475</sup> Fasone C., 2009, *I Parlamenti degli stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di), Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati, Luiss University Press, Roma: 159-244.

interparlamentare composto dai membri delle commissioni dei Parlamenti nazionali competenti per gli affari comunitari e da una delegazione del Parlamento europeo. La COSAC avrebbe dovuto configurarsi come nucleo di una futura “terza camera” europea, rappresentativa dei parlamenti nazionali e destinata a rispondere alla questione del deficit democratico. Alla prima Conferenza, il 17 novembre 1989, molto si è dibattuto sul rafforzamento del controllo parlamentare sugli affari europei, manifestandosi numerose divergenze di opinioni sul ruolo che il nuovo organo avrebbe dovuto ricoprire.

La COSAC non è mai diventata una sede decisionale nell’Unione, come si augurava la Francia, ma nel corso del tempo ha ottenuto sempre maggiore importanza: oltre ad essere l’unica sede di cooperazione interparlamentare dell’Unione europea in cui dal 2003 si può prescindere dalla regola del *consensus*, questa ha ottenuto anche riconoscimento nei Trattati comunitari a partire dal Trattato di Amsterdam.

Nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali annesso al Trattato di Lisbona del 2007 si attribuisce alla COSAC: il compito di promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate; l’organizzazione di conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare su argomenti di politica estera e di sicurezza comune. Viene specificato, inoltre, che la COSAC può inviare a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione qualunque contributo essa ritenga utile; infine si ribadisce che i suoi contributi non vincolano in alcun modo i Parlamenti nazionali, non pregiudicando le loro azioni e la loro posizione

Nonostante a oggi la COSAC sia la piattaforma di cooperazione interparlamentare maggiormente istituzionalizzata, non è ancora riuscita ad acquisire un’identità precisa, finendo così per oscillare tra <<diverse aspirazioni di volta in volta prevalenti o combinate>><sup>476</sup> espresse dai parlamenti nazionali. Sul piano dell’organizzazione interna è costituita da delegazioni nazionali composte da sei membri per 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.

La conferenza plenaria, destinata a riunirsi ogni sei mesi nello Stato cui è assegnata 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. Il compito di assistere la presidenza è affidato alla troika presidenziale (composta dai rappresentanti della presidenza precedente e di quella

---

<sup>476</sup> Esposito A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, pp. 174.



successiva, nonché del parlamento europeo), e al segretariato, una struttura ad hoc il cui scopo è garantire un coordinamento di tipo esclusivamente organizzativo<sup>477</sup>. Infine, la COSAC adotta le proprie conclusioni per consenso, ma nel caso ciò non fosse possibile si ricorre alla maggioranza di almeno tre quarti dei voti espressi, purché questi rappresentino almeno la metà di tutti i voti.

Il modello delineato dalla COSAC configura dunque una cooperazione interparlamentare dal carattere consultivo, dove Parlamenti nazionali e Parlamento Europeo formalmente sono collocati sullo stesso piano, nonostante de facto vi sia una prevalenza numerica a favore dei primi.

Il secondo modello di cooperazione interparlamentare si basa invece sulla Convenzione Europea istituita nel 2001 in vista del processo di riforma delle istituzioni europee.

L'accordo sul mandato da conferire alla "Convenzione sull'avvenire dell'Europa", poi rinominata "Convenzione europea" dall'assemblea stessa, è stato raggiunto nel Vertice di Laeken tenutosi il 14 e il 15 dicembre 2001: "per assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione<sup>478</sup>".

Secondo la Dichiarazione la Convenzione avrebbe dovuto "esaminare le questioni essenziali per il futuro dell'Unione" e "ricercare le diverse soluzioni possibili". Il peso che il prodotto conoscitivo della Convenzione doveva assumere restava però indeterminato, così come indeterminato restava il mandato in seno alla Convenzione. Si specificava solamente che sarebbe stato redatto "un documento finale contenente opzioni diverse (...) o raccomandazioni, in caso di consenso<sup>479</sup>", il quale avrebbe costituito il punto di partenza per i lavori della CIG<sup>480</sup>.

Fin da subito fu chiaro però che come era avvenuto per la Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali, sarebbe stato impossibile trascurare il risultato dell'attività di un organismo che vantava una così ampia legittimazione.

---

<sup>477</sup> Fasone C., *I Parlamenti degli stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in Carmela Decaro e Nicola Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma, 2009, pp. 147-159

<sup>478</sup> Tutte le informazioni relative alla composizione, all'organizzazione interna, al metodo di lavoro, ai dibattiti e ai contributi della Convenzione sono reperibili sul sito internet <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=IT>; per una cronaca giornalistica meticolosa dei lavori della Convenzione, si veda A. DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Parigi, 2004, specialmente da p. 103 a p. 293.

<sup>479</sup> Cfr. Consiglio europeo, Dichiarazione di Laeken, 14-15 dicembre 2001, p. 6.

<sup>480</sup> Fasone C., 2009, *I Parlamenti degli stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, pp.161-168

Rispetto alle Conferenze intergovernative, la Convenzione in primo luogo si è contraddistinta per la presenza di delegazioni di due istituzioni europee, Parlamento e Commissione, e in secondo luogo per la predominanza numerica della componente parlamentare nel *plenum*<sup>481</sup>; la Convenzione era composta da 102 membri: 15 rappresentanti dei governi degli Stati membri, 13 rappresentanti dei governi degli Stati candidati all'adesione, 2 rappresentanti della Commissione europea, 16 rappresentanti del Parlamento europeo, 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati candidati ed era presieduta da V. Giscard D'Estaing, affiancato da due vicepresidenti. Vi erano inoltre 13 osservatori che rappresentavano il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, del mediatore e delle parti sociali europee.

Specie nella fase conclusiva dei lavori la Convenzione europea si trasformò però in una sorta di “pre-conferenza intergovernativa” e l'accordo sulla parte istituzionale fu ottenuto grazie alle reciproche concessioni fatte dai Governi. I parlamentari nazionali contribuirono comunque a stimolare il dibattito nazionale e l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dei lavori della Convenzione.

L'organizzazione interna della Convenzione risultava essere piuttosto articolata e si basava essenzialmente sul “modello parlamentare per commissioni”; gli argomenti che in essa dovevano essere discussi, infatti, non potendo essere approfonditi adeguatamente durante le sessioni plenarie, venivano discussi nei gruppi di lavoro, undici strutture ad adesione volontaria che avrebbero dovuto esaminare e presentare proposte su determinate questioni sotto la direzione di un membro del Presidium<sup>482</sup>. Nell'organizzazione dei lavori, molta importanza venne data alla trasparenza, che sarebbe dovuta essere garantita dalla possibilità per ogni componente della Convenzione di partecipare alle riunioni di tutti i gruppi e dall'incarico conferito al Segretariato di redigere un resoconto sommario di ogni loro seduta. Al fianco degli organi “ufficiali” della Convenzione operarono anche strutture di tipo informale: gruppi, partiti politici a livello europeo e l'assemblea dei parlamentari nazionali.<sup>483</sup>

L'esperienza della Convenzione europea ha rappresentato certamente un importante momento nel processo di integrazione dell'Unione: una parte autorevole della dottrina ha rilevato nelle attività della Convenzione un'inversione del metodo tradizionalmente seguito

---

<sup>481</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione*, Bruxelles, 29 novembre 2001.

<sup>482</sup> Tizzano A., *Una Costituzione per l'Europa, testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, in Quaderni della Rivista di diritto dell'UE, Giuffrè, Milano No. 3, VII, 2004, pp 60 s.

<sup>483</sup> . Il 4 giugno 2003, dopo la decisione del Presidente della Convenzione di udire separatamente le componenti del consenso a causa della crescente difficoltà di raggiungere il consenso, D'Estaing ha registrato l'esistenza di un fronte coeso di parlamentari nazionali decisi ad andare avanti nella costruzione di un'Unione europea più federalista.

per la riforma dei Trattati, in ragione del forte protagonismo parlamentare” a spese della dominanza dello Stato-Governo.

L’art. 48 TUE oggi prevede che la procedura ordinaria di revisione dei Trattati consista nella convocazione da parte del Presidente del Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, di una Convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione<sup>484</sup>. Come si può notare, è stata confermata la presenza delle diverse anime della Convenzione europea, anche se non si specifica se i rapporti di forza saranno i medesimi e soprattutto se la componente parlamentare sarà quella più rappresentata.

L’articolo 48 TUE prevede inoltre una sorta di missione per le future Convenzioni “la Convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri”. La disposizione si presta evidentemente ad un’interpretazione piuttosto elastica del mandato, suscettibile di un’interpretazione in senso espansivo dei compiti della Convenzione, come accaduto nelle precedenti esperienze. Risulta difficile rintracciare, tuttavia, un modello ben preciso di Convenzione che sia valido in ogni circostanza e a prescindere dal peso delle modifiche da esaminare.<sup>485</sup>

Molto interessante a questo punto risulta essere la recente creazione della “Conferenza per la *Governance* Economica e Finanziaria<sup>486</sup>, prevista dall’articolo 13 del TSGC e che combina caratteristiche di entrambi i modelli dell’IPC.

La difficoltà di individuare uno strumento, in grado di rispondere all’esigenza di un effettivo controllo da parte dei Parlamenti nazionali e dell’Assemblea europea sulle politiche economico-finanziarie e di bilancio nel quadro della nuova *governance* dell’Eurozona, si è riflessa 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 dibattito che ha preceduto il suo insediamento a Vilnius nell’ottobre 2013.

---

<sup>484</sup> Ai sensi dell’art. 48, comma 4, per modifiche di modesta entità “il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare la Convenzione”. Cfr. più approfonditamente, N. Verola, *Convenzione, Conferenze intergovernative tradizionali e Conferenze intergovernative “asimmetriche”: i tre volti del processo di riforma 2002-2007*, in ASTRID Rassegna, n. 93, 28 maggio 2009, [http://www.astrid-online.it/rassegna/28-05-2009/Verola\\_Articolo-su-metodo-della-Convenzione-e-Metodo-della-CIG--2-.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/28-05-2009/Verola_Articolo-su-metodo-della-Convenzione-e-Metodo-della-CIG--2-.pdf).

<sup>485</sup> Fossum, J.E., *Contemporary European constitution-making: constrained or reflexive?*, in Eriksen, E.O. (ed.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, London, Routledge, 2005, pp. 143,

<sup>486</sup> Kreiling, V., *The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance*, Notre Europe - Jacques Delors Institute, Policy Paper No. 100, October 2013, <http://www.delorsinstitute.eu/011016-2049-Yves-Bertoncini.html>

L'attuazione dell'art. 13 ha evidenziato tra alcuni dei parlamenti nazionali la volontà di individuare l'obiettivo ultimo della cooperazione interparlamentare nel riequilibrio democratico delle istituzioni dell'UE. In particolare, l'istituzione della conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria, intesa come contromisura democratica al TSCG<sup>487</sup>, è apparsa ancora una volta funzionale alla futura costituzione di una "terza camera" dell'Unione chiamata a svolgere un'importante funzione consultiva e di controllo all'interno dell'architettura istituzionale europea<sup>488</sup>. Il contrasto tra le camere francesi e le altre assemblee nazionali, tuttavia, ha reso complessa l'attuazione dell'art. 13 e ritardato l'insediamento della conferenza. Il parlamento tedesco si è infatti opposto all'esercizio congiunto di funzioni di indirizzo e controllo sulle altre istituzioni dell'UE da parte dei parlamenti nazionali,<sup>489</sup> pur riconoscendo l'importanza della cooperazione interparlamentare nell'ottica di un miglioramento della capacità di influenza di ciascuna assemblea a livello europeo e di un rafforzamento dei rapporti tra Parlamenti e Commissione europea<sup>490</sup>.

La soluzione di compromesso che ha consentito la costituzione della nuova conferenza ha tuttavia sciolto solo alcuni dei nodi critici relativi alla definizione dei suoi obiettivi e delle procedure da seguire, il permanere di forti contrapposizioni tra le varie delegazioni parlamentari ha infatti impedito l'adozione di un regolamento interno permanente.

La nuova conferenza interparlamentare, sulla base di una valutazione del rapporto costi - benefici, è stata dunque chiamata a sostituire le riunioni periodiche delle commissioni competenti (economia e finanze); è composta dai rappresentanti di tutti i Parlamenti nazionali 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 si fondava sul primato dell'art. 9 del protocollo n. 1 quale base giuridica dell'«indivisibilità», della cooperazione interparlamentare e del Parlamento europeo rispetto alle «geometrie

---

<sup>487</sup> Casella R., *L'art 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza Interparlamentare sulla governance economica e finanziaria* [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Casella\\_convegnoprin12-13\\_5\\_2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Casella_convegnoprin12-13_5_2015.pdf)

<sup>488</sup> 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

<sup>489</sup> Deubner C., *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the Economic and Monetary Union*, Brussels Foundation of European Progressive Studies, 2013, pp. 49 ss

<sup>490</sup> Manzella A., *La cooperazione interparlamentare* nel "Trattato internazionale", 22 Feb. 2013, [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), pp. 2,

variabili della dimensione intergovernativa»<sup>491</sup>. Non veniva inoltre accolta la proposta contenuta nel Rapport Caresche volta a creare una «conferenza speciale» all'interno della nuova conferenza composta soltanto dai rappresentanti dei parlamenti dell'Eurozona e dotata di specifiche competenze. Dunque per trovare un terreno comune dove Parlamenti nazionali e Parlamento Europeo potessero incontrarsi si è finiti per adottare un concetto di conferenza «modesto» e consensuale<sup>492</sup>. 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 coordinata con il semestre europeo.

Le funzioni di segretariato non vengono assicurate da una troika presidenziale come nel caso della COSAC ma dal Parlamento ospitante.

Nello sviluppo di collegamenti più stretti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, quindi, 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. Tuttavia, la composizione «necessariamente generalizzata e quantitativamente incerta»<sup>493</sup> - data dalla mancata adozione di soluzioni organizzative che restringessero la partecipazione ai soli rappresentanti dei parlamenti degli Stati firmatari del TSCG, di quelli dell'Eurozona o comunque «a geometria variabile» e dall'assenza di un regolamento interno non ancora adottato per le divisioni sorte tra i parlamenti nazionali e il parlamento europeo - ne rende scarsa l'efficacia e difficile l'operatività.

La mancanza di un quadro chiaro del ruolo e delle modalità di funzionamento impedisce di fatto alla conferenza di poter assumere risposte adeguate alle sfide epocali emerse dalla nuova *governance* economica e finanziaria e dalle sempre maggiori asimmetrie che essa comporta. La prolungata incapacità dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo di individuare un accordo rischia di rendere la conferenza interparlamentare ex art. 13 del TSCG una mera sede di scambio di informazioni e di *best practices*, incapace dunque di svolgere funzioni congiunte di indirizzo e controllo

La sempre maggiore attenzione posta sulla cooperazione interparlamentare, ed il sempre maggiore ricorso a ad essa, mostra che il dialogo tra i parlamenti è oggi oggetto di crescenti

---

<sup>491</sup> Esposito A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, pp. 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.

<sup>492</sup> Krelinger V., *La nouvelle conférence interparlementaire*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 100, 2013 pp. 17.

<sup>493</sup> Lupo N., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE*, in AIC, n3/2014, pp. 7

aspettative e di un ruolo sempre più importante all'interno della nuova *governance* europea<sup>494</sup>. Gli attuali modelli di cooperazione sembrano assicurare, infatti, non soltanto la progressiva europeizzazione dei Parlamenti nazionali, ma soprattutto la costruzione di un compiuto sistema parlamentare europeo<sup>495</sup> che potrebbe diventare, in coerenza con la costituzione composita dell'Unione, un vero e proprio <<parlamentarismo per connessione<sup>496</sup>>>, ossia un network 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.<sup>497</sup>

I primi passi di queste conferenze, però, sembrano confermare la maggior parte delle contraddizioni dei tradizionali modelli di IPC.

Uno dei principali problemi emersi è senza dubbio quello dello scarso interesse dimostrato dai Parlamenti nazionali nel rafforzare le relazioni con il Parlamento europeo<sup>498</sup>; una possibile spiegazione a ciò è quella secondo cui, essendoci fasi e procedimenti dove i Parlamenti nazionali non sono coinvolti, questi difficilmente riescono a seguire le negoziazioni tra Parlamento e Consiglio<sup>499</sup>, soprattutto durante la prima lettura del procedimento legislativo.

Esiste inoltre un problema per così dire fisiologico, in quanto i Parlamenti nazionali non hanno tutto il tempo e le risorse necessarie per mettere effettivamente in pratica la cooperazione interparlamentare.

Ulteriori problemi risiedono poi nella struttura delle Conferenze stesse: la flessibilità che le caratterizza diventa infatti un'arma a doppio taglio e se da un lato sembra essere l'unica soluzione adeguata e possibile al livello parlamentare per affrontare le asimmetrie in seno all'Unione, dall'altro impedisce di adottare soluzioni organizzative efficaci e permanenti. La mancanza della capacità di adottare decisioni vincolanti, inoltre, rende queste conferenze meri organi consultivi privi del potere decisionale necessario per attuare un vero e proprio coordinamento politico<sup>500</sup>.

Questo conferma che la cooperazione tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento Europeo dovrebbe mutare la sua concezione istituzionale ed iniziare seriamente ad essere considerata

---

<sup>494</sup>Esposito, A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, pp. 133

<sup>495</sup> *Ibidem*

<sup>496</sup> Manzella A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013 pp. 143

<sup>497</sup> Crum B., e Fossum J. E., *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for theorizing representative democracy in the EU*, in, pp. 249

<sup>498</sup> Bache I., George S., Bulmer S., *Politics in the European Union*, 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press, 2011 pp.308,

<sup>499</sup> Corbett R., *The evolving roles of the European Parliament and of national parliaments* in Biondi A., Eeckhout P. and Ripley S. *EU law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012, pp.260

<sup>500</sup> Lupo, N., *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quaderni costituzionali*, 2014 pp. 113-115.113

come un'opportunità non solo per scambiare informazioni e *best practices*, ma anche per coordinare le rispettive posizioni in merito a questioni europee e per co-determinare interessi reciproci.

Un'altra sfida da affrontare è poi legata al fatto che l'interesse per le elezioni europee da parte dei cittadini continua ad essere piuttosto basso, i parlamenti nazionali, infatti, da un lato vorrebbero rispondere al regionalismo, dall'altro alla domanda di una maggiore integrazione europea. La cooperazione interparlamentare in questo senso gioca un ruolo fondamentale come strumento per rafforzare la legittimazione democratica dell'UE<sup>501</sup>.

Nel controllo sulla legislazione, il parlamento europeo ed i parlamenti nazionali, di fatto, possono sempre collaborare poiché i Parlamenti nazionali hanno comunque l'ultima parola e questo di per sé può essere già considerato un contributo degli stessi.

Un esempio cruciale di ciò è senza dubbio il semestre europeo, il quale richiede una cooperazione interparlamentare per armonizzare le politiche nazionali ed europee di bilancio<sup>502</sup>.

Nonostante difetti e mancanze, dunque, l'IPC potrebbe giocare potenzialmente un importante ruolo all'interno del circuito democratico dell'Unione; il PE ed i Parlamenti nazionali potrebbero infatti utilizzare le conferenze esistenti, in particolare la nuova conferenza per la *governance* economica e finanziaria, come luoghi dove confrontarsi sulle posizioni adottate o da adottare al livello domestico sugli strumenti più importanti introdotti dal meccanismo di *governance*. Ad esempio, le decisioni strategiche attribuite al comitato esecutivo dell'ESM dall'articolo 5.6 del trattato (che stabilisce il meccanismo europeo di stabilità) potrebbero essere messe nell'agenda di queste conferenze così da promuovere una discussione comune sulle rispettive direttive parlamentari da adottare al livello nazionale.

Finora il funzionamento complessivo dell'IPC si è strutturato principalmente come una forma di cooperazione internazionale tra le varie legislature<sup>503</sup> caratterizzata da relazioni vaghe, da mancanza di continuità e di poteri vincolanti. Gli ultimi sviluppi dell'integrazione europea rendono invece necessario lo sviluppo di tipologie di cooperazioni interparlamentari di natura federale, in modo da legittimare e da controllare le decisioni prese dalle varie branche esecutive dell'UE.

---

<sup>501</sup> Raube K., *Parliamentarization approaches: Parliamentary control in EU foreign policy* In Wilga M. and Karolewski I.P (eds), *New approaches to EU foreign policy*, Routledge, 2014

<sup>502</sup> Hallerberg M., Marcinotto B., Wolff G., *On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies*, Bruegel Policy Brief, No.4, 2012, pp. 1-8

<sup>503</sup> Šabič Z., *Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, no. 2, 2008, pp. 255,

Gli strumenti esistenti dell'IPC possono infatti essere pensati come strumenti federali, in quanto offrono la possibilità di confrontare e coordinare le politiche parlamentari su specifiche *policy* non danneggiando comunque la sovranità delle singole assemblee. Un uso proattivo di questi strumenti potrebbe riprodurre al livello europeo la prassi di cooperazione e di coordinamento politico tipica del modello di federalismo cooperativo.

Questo ruolo strumentale dell'IPC - come dimensione che può attivamente contribuire al coordinamento tra le varie assemblee rappresentative nell'esercizio dei loro diritti di partecipazione nel processo decisionale europeo<sup>504</sup> - spiega in parte i limiti di questa esperienza che può essere sviluppata solo all'interno dei poteri conferiti sulla legislazione e che non è stata disegnata per creare un autonomo livello parlamentare.

Questo implica che anche un'Unione più asimmetrica dovrà contare sui tradizionali canali di rappresentanza per rispondere alla richiesta di legittimazione democratica. Quello che c'è da cambiare non c'entra molto con la natura o il tipo di rappresentanza ma piuttosto con la sua operatività che potrebbe contare su un rafforzamento della cooperazione tra i Parlamenti (europeo e nazionali).

---

<sup>504</sup> Martin L., *Democratic Commitments. Legislatures and international cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2000, pp.184,



#### 4. I Parlamenti oggi sono ancora organi di rappresentanza generale?

Nel primo capitolo abbiamo visto come l'evoluzione del concetto di rappresentanza e il cambiamento del ruolo dei parlamenti siano stati funzionali al soddisfacimento di esigenze storiche diverse<sup>505</sup>: nel medioevo quella del Sovrano di veder approvate le sue proposte senza che i rappresentanti convocati dovessero renderne conto ai loro committenti; con la Rivoluzione inglese prima e con quella Francese poi, quella del Parlamento di sostituirsi al Re e della borghesia d'identificare la sua volontà con quella della Nazione e/o dello Stato; con l'avvento dei partiti di massa e l'affermazione dello Stato moderno, infine, quella di portare la conflittualità sociale direttamente all'interno delle istituzioni così da poterla controllare.

Assumendo diversi significati in funzione dei vari contesti in cui ha operato, e celando di volta in volta differenti interessi materiali<sup>506</sup>, il concetto di rappresentanza, sin dalle sue origini, sembra essersi mosso tra i due poli opposti dell'interesse particolare e dell'interesse generale, oscillando come un pendolo da un polo all'altro a seconda delle diverse contingenze storico/sociali.

Così dalla rappresentanza nel medioevo, di carattere consuntivo e volta all'espressione di interessi particolari attraverso un mandato vincolante, si è passati alla rappresentanza dello stato monoclasse liberale<sup>507</sup>, in cui la libertà di mandato era funzionale all'affermazione della borghesia il cui interesse veniva identificato con quello generale della nazione. L'entrata delle masse nello stato consacra poi il passaggio dallo stato liberale monoclasse allo stato democratico, dove il parlamento diviene luogo del pluralismo, o se vogliamo, della conflittualità sociale. Assistiamo così al ritorno del mandato imperativo ma nella sua versione partitica: attraverso i partiti di massa le classi sociali possono finalmente esprimere le loro rivendicazioni. I partiti, dunque, diventano espressione della maggiore complessità sociale rappresentando gruppi di potere caratterizzati da divisioni sociali ed economiche<sup>508</sup>.

Con l'avvento dei partiti di massa sembrava finalmente risolto l'annoso problema della rappresentanza che metteva in contrapposizione il principio rappresentativo e il principio democratico: attraverso l'intermediazione partitica si era riusciti da un lato a evitare che

---

<sup>505</sup> Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, pp. 35

<sup>506</sup> Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, pp. 35

<sup>507</sup> Gianniti M.S., *Il pubblico potere*, il Mulino, Bologna 1986, pp. 35

<sup>508</sup> Neumann F., *Nascita e sviluppo dei partiti politici.*, pp.47

l'autonomia del rappresentante degradasse a libertà assoluta, dall'altro che il necessario rapporto tra elettori ed eletti impedisse il conseguimento dell'interesse generale.<sup>509</sup>

L'arrivo della globalizzazione e l'evoluzione dell'integrazione europea, però, rompono ancora una volta gli equilibri portando a una profonda crisi della rappresentanza politica. Con l'avvento della cd "modernità liquida"<sup>510</sup> e l'affermazione di una società sempre più frammentata, i partiti diventano incapaci di rappresentare le nuove istanze sociali e di rispondere al richiamo delle cd "piccole patrie"<sup>511</sup>. Le tendenze alla scarsa associabilità e alla mutevolezza delle preferenze da un lato, e il richiamo alla territorialità dall'altro, spiegano, almeno in parte, la sempre più pressante richiesta di rappresentanza territoriale da parte di alcune democrazie europee, riportando al centro del dibattito della dottrina istituzionale il tema della rappresentanza territoriale ed una sua eventuale istituzionalizzazione a livello parlamentare, sia negli stati che al livello europeo<sup>512</sup>.

Il problema della rappresentanza, dunque, emerge di nuovo abbattendosi questa volta sulla Camera Alta, oggetto negli ultimi decenni di numerosi tentativi di riforma.

È difficile stabilire con certezza quali siano i fattori che determinino tali cambiamenti in quanto a ogni rottura ha contribuito un mix di fattori storici, contingenti e di natura sociale. Quel che è certo è che ogni cambiamento in seno alla rappresentanza sottintende un cambiamento della struttura sociale: così come il passaggio dal mandato imperativo del medioevo al libero mandato dello stato nazione ha sotteso il passaggio dalla società feudale alla società corporativa, il passaggio dal mandato politico al mandato territoriale ha sotteso il passaggio da una società organizzata intorno ad istanze sociali condivise a una società sempre più atomistica ed individualista.

Stando alle evidenze finora riportare sembra che dove i vari fattori sociali ed economici interagiscono in maniera complessa anche il principio di rappresentanza si atteggi in maniera altrettanto complessa<sup>513</sup>. Negli ultimi decenni in particolare, come accennato poc'anzi, questa complessità sociale si è espressa nell'articolazione bicamerale della rappresentanza, con la presenza pressoché costante dell'architettura del "Senato" in quasi tutte le odierne "Grandi Democrazie". Il problema della rappresentanza ha così investito la Camera Alta, divenuta

---

<sup>509</sup> Crisafulli, *Partiti e rappresentanza politica nella costituzione italiana, in amm. Civ. 1958, n10-11-23 ss.*

<sup>510</sup> Bauman Z., *Liquid modernity*, cit. *passim*

<sup>511</sup> Haberle P., *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia in Europa*, Roma, la Nuova Italia, 1994 pp.67- 88

<sup>512</sup> M. Cotta, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino 2004, pp. 897-903

<sup>513</sup> Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte*, cit. *passim*

sede privilegiata di differenziazione ed adeguamento, per il suo ruolo e le sue limitate funzioni rispetto alla prima camera<sup>514</sup>.

I due *case studies* analizzati nel presente elaborato sembrano a questo punto essere ancor più interessanti: nel caso del Regno Unito e dell'Unione Europea, infatti, il problema della rappresentanza si esprime in maniera diversa, se vogliamo più profonda, tornando il principio della rappresentanza a confliggere con il principio democratico. Il dibattito istituzionale in questi due casi non investe la camera alta bensì la camera bassa, luogo dove il principio democratico è custodito e si esprime, investendo dunque non la rappresentanza di interessi ma la rappresentanza politica. Nonostante queste siano entrambe volte alla rappresentanza del medesimo soggetto, il cittadino, quest'ultimo, a seconda della rappresentanza considerata, rileva in maniera distinta: nella rappresentanza politica come soggetto indistinto ed indifferenziato, mentre in quella territoriale come membro di un determinato ente territoriale dello stato. La rappresentanza politica, in altre parole, preserva quel principio di uguaglianza tanto caro ai protagonisti della rivoluzione francese, e che nell'Europa continentale per molto tempo ha impedito l'affermarsi di qualunque altro tipo di rappresentanza di interessi. Cosa succede allora quando è proprio questo principio ad esser messo in discussione?

Nei prossimi paragrafi analizzeremo le diverse risposte che Regno Unito ed Unione Europea hanno dato al problema della rappresentanza. Prima però cerchiamo di capire perché tale dibattito istituzionale abbia investito proprio questi due ordinamenti.

#### *4.1 Il Regno Unito: una piccola Europa?*

Prima di procedere all'analisi delle diverse risposte che Regno Unito ed Europa hanno dato al problema della rappresentanza, è importante capire perché tale dibattito istituzionale si sia sviluppato in tali ordinamenti. In altre parole, ci sono delle specificità che hanno reso questi due casi terreno fertile per tale dibattito o il problema della rappresentanza in seno alla prima camera è un problema generalizzabile ed è solo un caso che si sia sviluppato per primo in questi ordinamenti?

In caso positivo il Regno Unito oggi può essere considerato davvero una piccola Europa?

---

<sup>514</sup> J. Luther, *The search for constitutional geography and historiography of Second Chambers*, pp.25 ss

Non è assolutamente nel nostro intento paragonare il sistema di governo inglese con quello europeo, ammesso che in Europa possa parlarsi di un vero e proprio sistema di governo vista la frammentarietà dell'esecutivo<sup>515</sup>, perché molto diversi tra loro. Quello che invece si sta cercando di fare è rintracciare caratteri comuni all'interno dei due ordinamenti che possano spiegare l'emersione del medesimo problema in seno alla rappresentanza.

Una prima evidenza, facilmente riscontrabile, è il fatto che entrambi gli ordinamenti non rientrino nelle tradizionali categorizzazioni di forme di stato né possano essere assimilabili a alcuna di queste: Unione europea e Regno Unito vengono definite, infatti, rispettivamente “organizzazione sui generis” “ordinamento devoluto basato su una forte asimmetria<sup>516</sup>”.

Queste due definizioni sottolineano la peculiarità di questi ordinamenti, rendendoli, in un certo senso, dei veri e propri casi: non tanto nelle sfide che devono affrontare, (la tensione tra unità e diversità è infatti tipica degli stati federali) quanto nella maniera in cui si trovano ad affrontarle. Vediamo, allora, come questa peculiarità si manifesti nei due ordinamenti cercando di coglierne similitudini e differenze.

Innanzitutto, in entrambi i casi, facciamo riferimento a un'Unione volontaria di stati. Per quanto riguarda il Regno Unito questo si è espresso manifestamente e drammaticamente in occasione del referendum sull'indipendenza scozzese del 2014. Come evidenziato nel II capitolo, infatti, la possibilità di recesso della Scozia dall'Unione è stata implicitamente dichiarata con l'accordo tra *Westminster* e Governo con il quale è stato concessa alla Scozia la possibilità di indire il referendum. Per l'Irlanda del Nord il diritto alla secessione è poi espressamente stabilito nel *The Northern Ireland Act* del 1998<sup>517</sup>. È importante sottolineare come in questo caso il diritto di secessione comunque non possa essere esercitato in maniera unilaterale, in quanto *Westminster*, almeno formalmente, rimane sovrano.

Questo al contrario di ciò che succede in seno all'Unione Europea dove il diritto di recesso, sancito dall'articolo 50 del TUE, si configura come un diritto che ogni stato membro dell'Unione può esercitare unilateralmente. Tale eventualità sino ad oggi si è verificata solo una volta con la cd “*Brexit*”: il referendum con il quale è stata sancita l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea non è stato infatti preceduto da alcuno accordo con le istituzioni europee, il Regno Unito ha potuto esercitare il suo diritto di recesso unilateralmente in quanto stato sovrano.

---

<sup>515</sup> Per maggiori informazioni sulla frammentarietà dell'esecutivo europeo si veda il III capitolo e l'annessa bibliografia.

<sup>516</sup> Parolari S., *La English Question e il regionalismo inglese*, pp.7-10

<sup>517</sup> *The Northern Ireland Act* 1998, C. 47

Nonostante il principio di supremazia di *Westminster* sia ribadito dalla *Sevel Convention* e sia confermato all'interno delle legislazioni devolute<sup>518</sup>, sono in molti quelli che oggi vedono una sempre maggiore somiglianza tra il Regno Unito e l'Unione europea. Secondo parte della dottrina, infatti, la consacrazione del referendum come risorsa ultima di autorità politica avvenuta negli ultimi 20 anni<sup>519</sup>, insieme al processo di devoluzione, ha significativamente ridotto l'autorità di *Westminster*<sup>520</sup>. I referendum in Galles e Scozia, che hanno approvato la creazione delle istituzioni devolute, ad esempio, non hanno riguardato l'intero Regno Unito ma sono rimasti confinati all'interno degli stati in questione. Alla luce di questo è difficile immaginare come *Westminster* possa esercitare il suo diritto di abolire le istituzioni devolute senza il consenso delle popolazioni di tali nazioni.

In Scozia questa percezione è divenuta ancor più forte a seguito del referendum sull'indipendenza del 2014. L'elettorato scozzese, agendo tramite referendum, sembra essersi conferito sovranità in materie che riguardano lo status della Scozia all'interno del Regno Unito. C'è da dire, inoltre, che questo è stato permesso da *Westminster* senza imporre particolari condizioni (come il raggiungimento di maggioranze qualificate), contrariamente, ad esempio, a quanto avviene in Canada dove il governo federale attraverso *the Clarity Act 1999* ha imposto una maggioranza qualificata su ogni futura decisione referendaria riguardante la secessione del Quebec. È in questo senso che Ronan McCrea parla di Regno Unito come una Mini-UE<sup>521</sup> non solo in quanto confederazione di stati volontaria, ma alla luce del fatto che venga riconosciuta all'elettorato scozzese una sorta di sovranità su materie riguardanti il suo status all'interno dell'Unione che gli consente di agire unilateralmente<sup>522</sup>, proprio come stabilito per gli stati membri dalla clausola di recesso del TUE.

Ulteriore caratteristica che accomuna i due ordinamenti, rendendoli terreno particolarmente fertile per il dibattito istituzionale sulla prima camera, è la loro intrinseca asimmetria: sia il Regno Unito che l'Unione europea nascono e si evolvono con forti asimmetrie al loro interno.

---

<sup>518</sup> La legge che istituiscono processi devolutivi in Scozia, Galles ed Irlanda del nord, sono leggi ordinarie di Westminster e, come tali, non possono essere modificate dalla legislazione di parlamenti devoluti che non possono attribuirsi nuove competenze, per maggiori informazioni V. McEldowney J., *The Impact of Devolution on the UK Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*, Hart, 2013, 197-220

<sup>519</sup> In Scozia e Galles sono stati indetti referendum sulla devolution sia nel 1979 che nel 1997. Nel Nord dell'Irlanda si è tenuto il referendum sulla ratifica del *Good Friday Agreement* nel 1998. In varie città, inoltre, nel 2011, si sono tenuti referendum sull'elezione diretta dei sindaci; sempre nel 2011 si è tenuto un referendum sul sistema elettorale per l'elezione di Westminster

<sup>520</sup> McCrea R., *Is the United Kingdom a mini UE?* In UK Constitutional Law association, 2016 <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/19/ronan-mccrea-is-the-united-kingdom-a-mini-eu/>

<sup>521</sup> McCrea R., *Is the United Kingdom a mini EU?* cit.

<sup>522</sup> McCrea R., *Is the United Kingdom a mini EU?* cit.

Il Regno Unito, come visto nei capitoli precedenti, si è costituito attraverso una serie di agglomerazioni incrementalmente, ognuna sancita da differenti trattati che stabilivano differenti condizioni<sup>523</sup>; in generale poi, in questo processo di agglomerazione tutte le nazioni furono di fatto assoggettate all'Inghilterra che fino al 1997 ha mantenuto un ruolo predominante all'interno dell'Unione. Dal 1997 in poi, con l'avvio dei processi devolutivi, sono state istituite assemblee parlamentari in Scozia e Galles ed è stata ripristinata l'autonomia delle istituzioni nell'Irlanda del nord. Questi processi però non sono avvenuti in maniera uniforme: la *devolution* si è infatti affermata nelle varie nazioni in tempi e modi molto differenti, escludendo totalmente l'Inghilterra. Il sistema che ne viene fuori è un sistema fortemente asimmetrico caratterizzato da interventi *ad hoc* più che da riforme coerenti che coinvolgano il sistema nel suo complesso.

Anche per quanto riguarda l'Unione Europea, pur con un'evoluzione ed uno sviluppo totalmente diversi, possiamo osservare fenomeni simili. La Comunità europea, sin dalle sue origini, si è caratterizzata per avere al suo interno forme di integrazione più forti tra alcuni stati membri<sup>524</sup>: l'articolo 223 del Trattato sulle comunità europee (oggi articolo 350 TFUE) consentiva infatti ai paesi del Benelux di poter mantenere la loro unione regionale a patto che questa non compromettesse il perseguimento degli obiettivi stabiliti dai trattati. Il ricorso a meccanismi di cooperazione e *decision making* flessibili ha subito poi un notevole incremento a seguito della crisi economico e finanziaria che ha colpito l'Europa dal 2008, determinando importanti conseguenze sia sulle istituzioni nazionali che su quelle europee, in particolare sulle assemblee parlamentari.

La storia di entrambe le nostre Unioni sembra dunque essere contraddistinta dalla continua tensione tra unità e diversità, espressa molto chiaramente dal motto che l'Unione europea ha adottato dal 2000 "Uniti nella diversità"<sup>525</sup>.

Questa continua tensione si è riflessa anche nella struttura delle assemblee rappresentative. Se da un lato infatti abbiamo elementi di forte asimmetria dall'altro ci sono elementi che sembrano suggerirci l'inclusività di tali istituzioni. Nel Regno Unito, ad esempio, per motivi di natura politica e storica la Scozia all'interno di *Westminster* godeva di una condizione di eccesso di rappresentanza: su 659 parlamentari, 529 rappresentavano collegi elettorali inglesi, 72 scozzesi, 40 gallesi e 18 nord irlandesi. Il motivo di questa sovra-rappresentazione

---

<sup>523</sup> Per maggiori dettagli sui processi che hanno portato alla costituzione del Regno Unito, vedere The Constitution Committee, *The Union and devolution* 25 May 2016, HL, 149 2015/2016, ), <http://www.parliament.uk/hlconstitution>

<sup>524</sup> Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, pp.10-13

<sup>525</sup> Il motto sta ad indicare come, attraverso l'UE, gli europei siano riusciti a operare insieme a favore della pace e della prosperità, mantenendo al tempo stesso la ricchezza delle diverse culture, tradizioni e lingue del continente.

poggiava sull'*Act of Union* del 1707 che garantiva alla Scozia una rappresentanza considerevole all'interno di *Westminster* (61 membri) come compensazione per la perdita della sua autonomia<sup>526</sup>. Con l'istituzione del parlamento scozzese, però, questa ratio è venuta a meno essendo venuti a meno i motivi politici e storici sui cui essa era fondata. Un qualcosa di molto simile, oggi, accade all'interno del Parlamento Europeo dove i seggi sono distribuiti secondo il principio della cd "proporzionalità digressiva", per cui i paesi con una popolazione più elevata hanno più seggi dei paesi di dimensioni minori ma questi ultimi ottengono un numero di seggi superiore a quello che avrebbero sotto il profilo puramente proporzionale<sup>527</sup>.

Pur tenendo conto della dimensione regionale/nazionale della rappresentanza e del peso demografico di ogni componente delle rispettive unioni, la scelta di non applicare rigorosamente il principio di proporzionalità è dipesa probabilmente dal fatto che sia *Westminster* che il Parlamento europeo assolvono il compito di rappresentare i cittadini dell'Unione nel loro insieme e non nelle sue singole componenti.

Questa idea di rappresentanza generale emerge anche osservando il comportamento dei parlamentari: in entrambi gli ordinamenti questi normalmente esprimono le loro preferenze non in base alla/o regione/stato di origine ma all'appartenenza a un gruppo politico. Questo non significa le identità regionali/statali non siano abbastanza salienti per influenzare il voto, ma non sono il *cleavage* dominante attorno al quale il voto è costituito<sup>528</sup>. Va comunque sottolineato che questo è molto più vero per *Westminster* che per il Parlamento Europeo: molto più forte è infatti la disciplina di partito all'interno del Parlamento del Regno Unito<sup>529</sup> rispetto a cd fluidità dei partiti all'interno del Parlamento europeo.

Infine, è interessante notare come sia i processi devolutivi in UK che le forme di integrazione flessibile in Europea caratterizzino rispettivamente la storia britannica e comunitaria nei momenti di maggiore crisi. Il processo di devolution nel Regno Unito, come sottolineato nel secondo capitolo, non è mai stato concepito come un processo olistico che riguardasse l'intero Regno Unito, in quanto volto principalmente ad offrire risposte *ad hoc* ai problemi che emergevano di volta in volta nelle varie *constituencies* territoriali.

---

<sup>526</sup> Parolari S. *The dark side of English Devolution*, pp.45

<sup>527</sup> Decisione del Consiglio Europeo 2013/312/UE del 28 giugno 2013

<sup>528</sup> Per la formazione dei gruppi politici all'interno del parlamento europeo, V. M Cartabia, *Gruppi politici e interna corporis del Parlamento Europeo*, pp.109 ss; per quelle all'interno di Westminster: Klingemann H., et al., *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. New York: Oxford University Press, USA.

<sup>529</sup> Bruce C., Ferejohn J.A., Morris P., *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Cambridge, MA: Harvard University Press., 1987, *passim*

Non a caso le prime forme di *devolution* negli anni Settanta sono state proposte in Irlanda sull'ondata della violenza causata dalla frattura religiosa, e in Scozia e in Galles per far fronte all'esplosione dell'ondata nazionalista<sup>530</sup>; in ultimo, l'EVEL nasce per placare i cattivi umori dell'Inghilterra, irritata dall'ingerenza della Scozia sulle proprie questioni quando a Holyrood vengono devolute un numero sempre maggiore di competenze.

Anche all'interno dell'Unione europea il ricorso a meccanismi di integrazione flessibile da sempre caratterizza i momenti più critici della storia comunitaria e dell'Unione. Questi meccanismi non sembrano seguire un piano ben preciso o perseguire un determinato fine, vengono utilizzati piuttosto come ultima ratio per superare il blocco di alcuni paesi: nei primi anni Ottanta conseguentemente alla richiesta di Margaret Thatcher di una riduzione del budget comunitario per l'Inghilterra; dopo la riunificazione della Germania, a fronte di cui la Francia richiese una maggiore cooperazione tra un piccolo gruppo di stati membri; nel 2005 a seguito del rigetto da parte di Olanda e Francia del trattato che stabiliva una costituzione per l'Europa; e ancora nel giugno 2008 dopo l'esito negativo del referendum irlandese sulla ratifica del trattato di Lisbona.

Sia la *devolution* che l'idea di un'Europa a geometria variabile sembrano dunque esser state invocate come soluzioni *ad hoc* a momenti di impasse istituzionale.

Nonostante simili peculiarità avvicinino i due ordinamenti configurando uno scenario analogo entro il quale sembra muoversi il problema della rappresentanza, non possiamo ignorare il fatto che il caso del Regno Unito e quello dell'Unione Europea restano profondamente differenti tra loro.

Partiamo dal principio, ossia dal fatto che le due Unioni siano costituite da elementi diversi.

Il Regno Unito, come analizzato ampiamente nel II capitolo, si configura infatti non solo come un'Unione economica ma anche come Unione politica, sociale, culturale e militare. L'Unione economica garantisce un mercato e una moneta unica e, insieme alla *welfare union* - il meccanismo redistributivo dell'Unione sociale - aiuta le singole nazioni ad affrontare l'impatto degli shock asimmetrici<sup>531</sup>. Il Regno Unito poi grazie all'Unione politica e culturale, e in particolare all'esercizio del cd "*soft power*", al livello internazionale non solo si configura come una singola entità ma gode di una certa influenza, offrendo alle quattro nazioni che lo compongono una voce sulla scena mondiale, voce che individualmente probabilmente non avrebbero avuto.<sup>532</sup>

---

<sup>530</sup> Giovannini A., *Disunited Kingdom: se anche l'Inghilterra vuole la devolution*, cit.

<sup>532</sup> The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 2016, para. 60



Questi elementi dell'Unione sono fondamentali in quanto collettivamente offrono vantaggi alle quattro nazioni del Regno Unito che queste da sole non potrebbero mai raggiungere, contribuendo alla definizione di quel messianismo politico vitale per la sopravvivenza di ogni Unione, lo stesso *Political Messianism* che invece l'Europa sembra aver perso e dover ritrovare. Essa, infatti, sin dalle sue origini per ottenere consenso ha sempre fatto riferimento alla promessa di un futuro migliore. Questo era così forte nell'immaginario collettivo - soprattutto nelle prime fasi dell'integrazione, quando gli stati coinvolti erano appena usciti da due sanguinose guerre - che ha compensato le debolezze della c.d. *input legitimacy*, legata ai procedimenti ed al funzionamento delle istituzioni. Non a caso il messianismo politico è stato fattore decisivo nella legittimazione dell'Unione soprattutto prima che l'Europa raggiungesse i grandi successi economici degli anni Ottanta: la giustificazione delle sue azioni e le sue spinte derivavano, quindi, non dai processi, come nelle classiche democrazie, né dai risultati e dal successo economico, ma dall'idea perseguita. Il messianismo politico, dunque, per molto tempo ha rappresentato per l'Europa quel meccanismo attraverso il quale essa poteva aspirare a un alto grado di impegno politico senza essere essa stessa una nazione o uno stato<sup>533</sup>.

Ma la democrazia non era parte della versione originale dell'integrazione europea e oggi bisogna far fronte al venir a meno non solo del Messianismo politico ma anche dell'unica altra fonte di legittimazione, l'*output legitimacy*<sup>534</sup>, visti gli sconcertanti dati che vedono l'UE avere un livello di crescita europea più basso rispetto a quello di tutti gli altri continenti

Concludendo, il problema di legittimazione all'interno dell'Unione europea sembra configurarsi in maniera differente rispetto a quello emerso all'interno del Regno Unito, se vogliamo in maniera più profonda: in quest'ultimo infatti ciò che sembra esser venuto a meno è la cd *input legitimacy*, un problema quindi inerente alle procedure che includono la voce pubblica nel processo decisionale<sup>535</sup>, restano solide però la *output legitimacy* e il messianismo politico, ossia quella percezione dei cittadini per cui si ancora convenga esser parte dell'Unione.

In Europa, invece, il fallimento democratico sembra esser più profondo, in quanto riguarda tutte 3 le dimensioni della legittimità: ideale, degli *input* (fino ad oggi forse mai esistita) e degli *output*. Il fallimento democratico viene inoltre aggravato dall'erosione della solidarietà tra i

---

<sup>533</sup> Schmidt V., *Dealing with Europe's other deficit*, in "Public Policy Research, vol.19, pp.108, 2012

<sup>534</sup> Weiler J., *Europe in Crisis. On 'Political messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, in "Singapore Journal of Legal Studies", pp. 248-268

<sup>535</sup> Fossum, John E./Trenz, Hans-Jörg 'When the people come in'. *European Governance Papers* (EUROGOV), No. C-06-03, 2006 <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-03.pdf>.

vari paesi europei mancando quel meccanismo di solidarietà sociale e di *welfare union* che consentono una redistribuzione delle risorse in base ai bisogni.

Anche al livello internazionale l'UE sembra ancora incapace di esprimersi all'unisono: le voci provenienti dagli stati membri sono tante e spesso contrastanti. Questo si ripercuote sia al livello esterno che al livello interno: al livello esterno impedisce all'UE di essere percepita come una singola entità riducendo dunque la capacità di influenza e il *soft power* che essa può esercitare, al livello interno invece non incentiva lo sviluppo di un'identità comune e condivisa, aumentando incertezze e debolezze<sup>536</sup>.

In conclusione, possiamo affermare che i due *case studies* presi in considerazione condividano evidentemente alcune peculiarità che li hanno resi entrambi terreno fertile per lo svolgimento del dibattito sulla rappresentanza in seno alla prima camera. In particolare ci riferiamo all'interazione tra le asimmetrie presenti all'interno dei due ordinamenti e l'inclusività che caratterizza entrambe le assemblee parlamentari: è proprio questa interazione che rende il concetto di rappresentanza controverso, in quanto ci si chiede se la rappresentanza politica e generale, che da sempre caratterizza la prima camera, debba adattarsi alle asimmetrie di tali ordinamenti.

Tali simmetrie nell'asimmetricità, però, risultano assolutamente insufficienti per l'ulteriore passaggio di definire il Regno Unito una mini UE: se il problema affrontato dai due ordinamenti può essere considerato comune, questo comunque si inserisce all'interno di due contesti istituzionali totalmente differenti, che solo paragonare sarebbe un azzardo. Da una parte abbiamo un'Unione economica, sociale, politica, culturale e militare, che conta quattro stati e con una lunga storia alle spalle, dall'altra un'Unione economica nata poco più di 50 anni fa che conta circa 7 volte il numero degli stati presenti all'interno del Regno Unito.

Senza contare poi che l'entità stessa del problema che i due ordinamenti si trovano ad affrontare risulta assai diversa: da un lato abbiamo un problema di legittimità che investe prevalentemente la *input legitimacy*, dall'altro abbiamo invece un problema che investe tutte 3 le dimensioni di legittimità: ideale (messianismo politico); *output legitimacy*, *input legitimacy*.

In contesti così diversi, dunque, non sorprende che le soluzioni adottate in risposta alla sfida posta dalla rappresentanza siano state profondamente diverse. Nei prossimi paragrafi esamineremo le diverse soluzioni a cui i due ordinamenti sono giunti, cercando di rimanere su un piano di comparazione e cercando di capire come i vari fattori contingenti e di contesto abbiano influito sull'adozione di queste scelte.

---

<sup>536</sup> Il ruolo internazionale dell'Unione europea, Roma, Artistic&Publishing Company, aprile 200. (Collana CeMiSS ; 23 ) <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/il-ruolo-internazionale-dellunione-europea#sthash.0B2nwVZi.dpuf>

#### 4.2 *Un problema, due soluzioni.*

Chiarite le differenze di contesto, e, il differente spessore dei problemi in seno alle assemblee rappresentative di Regno Unito e Unione Europea, vediamo come queste hanno risposto alla sfida alla rappresentanza.

Per quanto riguarda il Regno Unito, escluse le ipotesi di federalismo, il governo conservatore guidato dall'ex primo ministro David Cameron ha deciso di muoversi in direzione dell'EVEL, dunque, restringendo il diritto di voto per i parlamentari eletti al di fuori della circoscrizione inglese (o inglese e gallese) sulle questioni relative esclusivamente all'Inghilterra (o a Inghilterra e Galles). Nella fattispecie è stata istituita una nuova fase tra il *report stage* e la terza lettura: *The Legislative Grand Committee* - LGC - in cui ai parlamentari inglesi (o inglesi e gallesi) viene conferito il potere di veto per le disposizioni certificate dallo *Speaker* relative esclusivamente a Inghilterra, (o a Inghilterra e Galles). Qualora questi approvino tutte le mozioni certificate, l'iter legislativo procede normalmente. Nel caso invece questi decidano di utilizzare il potere di veto conferitogli, successivamente a LGC avrà luogo un'ulteriore fase, il *Reconsideration stage*, in cui l'*House of Commons* e i parlamentari inglesi cercheranno di giungere ad una soluzione di compromesso sulle disposizioni oggetto di contestazione. Qualora non si giunga ad una soluzione condivisa, queste disposizioni cadono automaticamente.

La scelta del governo appare dunque una scelta piuttosto radicale in quanto, ignorate le raccomandazioni della Commissione McKay – che prevedevano il conferimento al LGC di un potere di *voice* e non di *veto*<sup>537</sup> – sottopone l'adozione di provvedimenti legislativi riguardanti solo l'Inghilterra (o Inghilterra e Galles) a una sorta di *double consensus*, sia da parte della maggioranza dei parlamentari Inglesi (o Inglesi e Gallesi) che dell'intera Camera, con il rischio di creare un impasse istituzionale qualora un compromesso tra le due non venisse raggiunto. Per questo motivo l'EVEL è stato ampiamente criticato soprattutto dall'opposizione che accusa i conservatori di voler creare due classi di parlamentari con differenti diritti e prerogative<sup>538</sup>. Le prime evidenze empiriche di tale procedura sembrano scongiurare però gli scenari catastrofici prospettati dall'opposizione, in quanto, almeno per ora, non si è giunti ad alcuna situazione di *impasse istituzionale*. L'applicazione di tale

---

<sup>537</sup> McKay W., *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, pp. 43-47

<sup>538</sup> *Ibidem*

procedura non è comunque stata immune da problematiche: come evidenziato durante l'analisi dell'*House and Planning bill*, infatti, molti dettagli della procedura non sono ancora stati chiariti, in particolare nel merito della definizione di effetti “minori o consequenziali” da parte dello *Speaker*. La posizione di quest'ultimo poi sembra essere particolarmente controversa, in quanto i compiti che gli vengono affidati esulano dal suo tradizionale ruolo “neutrale”. Parte della dottrina, infine, solleva dubbi in merito alla reale utilità di tale riforma, visti gli effetti marginali sulla legislazione.

Possiamo concludere dicendo che la stabilità dell'Unione, almeno per il momento, non sembra essere in pericolo, anche se molto in futuro dipenderà dalla responsabilità con cui i Parlamentari inglesi affronteranno il loro ruolo, così come la stessa sopravvivenza dell'EVEL sembra legata alla discrezionalità delle future maggioranze al governo.

Molto meno chiara risulta essere invece la risposta data dal Parlamento europeo: nonostante molte siano state le ipotesi passate al vaglio ancora sembra esser lontani da una soluzione condivisa. A questo punto, dunque, sorge spontaneo chiedersi se l'EVEL non possa fungere da modello anche per il Parlamento europeo.

La *Eurozone Votes for Eurozone Laws* - qualora fosse deciso di adattare la rappresentanza all'interno del PE in base all'appartenenza o non appartenenza all'Eurozona – implicherebbe innanzitutto la creazione di un *Legislative Grand Committee*, la cui composizione rispecchi il numero dei parlamentari dell'Eurozona all'interno dei partiti. Stabilire tale composizione non sarebbe però agevole come nel caso britannico: tra i vari stati membri compaiono infatti differenti gradi di obbligazioni nei confronti delle regole fiscali e di politica economica dell'UEM; le misure della *governance europea* sono poi soggette a numerose variazioni nel tempo. Dunque, per il Presidente, a cui stando all'articolo 20 par.1 dei regolamenti parlamentari del PE spetterebbe stabilire di volta in volta il collegio dei votanti, il compito non sarebbe certamente facile. Senza contare poi che gli esclusi non verserebbero tutti nelle medesime condizioni. Come dimostrato dal caso del *Fiscal Compact*, infatti, tra i paesi firmatari alcuni hanno intenzione di adottare l'euro, dunque sarebbero più o meno direttamente colpiti dalle decisioni in materia di politica monetaria adottate da un eventuale *Eurozone Grand Committee* senza possibilità di essere rappresentati. Sempre al Presidente, poi, spetterebbe il compito di certificare di volta in volta le disposizioni che si applichino esclusivamente all'eurozona. In questo caso le difficoltà emerse nel Regno Unito in merito alla definizione dei cd effetti minori e consequenziali sarebbero moltiplicate, in quanto le legislazioni degli stati di cui tener conto non sarebbero 4 ma 28 e, come dimostrato

ampiamente dagli effetti *spill over* generati dalle misure anticrisi, non sarebbe facile stabilire la conseguenzialità di tali effetti per tutti gli stati membri.

Rispetto allo *Speaker* britannico, quindi, il Presidente del PE nel certificare le disposizioni che si applichino alla sola euro-zona incontrerebbe non poche difficoltà in quanto le variabili di cui tener conto sarebbero certamente maggiori e più complesse, e questa complessità potrebbe rendere tali procedure ancor meno comprensibili agli occhi dei cittadini, aggravando il problema di legittimazione democratica invece di risolverlo.

Ogni misura che abbia un impatto sull'Eurozona, in realtà, poi, dovrebbe essere presa nell'interesse dell'intera Europa, come confermato dalla necessità di aprire l'Euro Summit anche ai rappresentanti degli stati non facenti parte dell'eurozona ma che hanno adottato il Fiscal Compact; decisione questa che conferma che la regolazione monetaria è di vitale importanza per il destino dell'intera Europa in quanto, come ricordato precedentemente, l'euro è la moneta dell'Europa e non solo dell'Eurozona.

Assumiamo però che lo *Eurozone Legislative Grand Committee*- ELGC -riesca a formarsi senza alcuna difficoltà e che il presidente riesca a certificare le disposizioni afferenti esclusivamente all'Eurozona. Le disposizioni una volta certificate passerebbero all'esame del *ELGC*; qualora questo ponesse il veto su una delle disposizioni certificate essere relativa esclusivamente all'Eurozona, avrebbe luogo il *reconsideration stage*, dove ELGC e l'intero Parlamento dovrebbero cercare di raggiungere un compromesso sulle disposizioni oggetto di contestazione. Coinvolgendo l'intero Parlamento il *reconsideration stage* dovrebbe avvenire all'interno del Parlamento riunito in plenaria, e, viste le rigide regole di funzionamento di quest'ultimo, giungere ad un compromesso sarebbe un obiettivo difficile da raggiungere in tempi adeguati, aumentando dunque il rischio di *impasse* istituzionale.

Non considerando le difficoltà pratiche a cui l'applicazione di un EVEL europeo andrebbe incontro, al livello giuridico comunque la sua adozione risulterebbe particolarmente complicata. Una differenziazione all'interno del PE violerebbe infatti l'art 14 TUE che sancisce il principio di uguaglianza, richiedendo dunque una revisione dei trattati. Questa come sappiamo necessità del consenso unanime di tutti gli stati membri, e per questo da un punto di vista politico appare particolarmente complicata da raggiungere<sup>539</sup>.

Considerando poi le differenze strutturali tra i due ordinamenti evidenziate in precedenza, le conseguenze di tale procedura in termine di equilibri istituzionali sarebbero certamente molto differenti.

---

<sup>539</sup> Curtin D, Fasone C., *Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?*, *passim*.

Innanzitutto, assumendo il Consiglio Europeo sia una seconda camera, in quanto il tipo di rappresentanza espressa è di tipo territoriale, se anche il Parlamento Europeo adottasse un criterio di rappresentanza di tipo territoriale ne risulterebbe una sovra-rappresentazione delle istituzioni territoriali, venendo a mancare il necessario bilanciamento tra elementi territoriali e unitari. Per quanto riguarda il Regno Unito la situazione invece si configura diversamente in quanto la camera dei *Lords*, non è rappresentativa di interessi territoriali ma risponde(va) all'esigenza di riprodurre le divisioni sociali presenti all'interno dell'Unione.

Nella ricerca di soluzioni istituzionali da adottare per far fronte al problema di disconnessione democratica in seno all'Unione, inoltre, non può essere ignorata la natura composita della rappresentanza al livello europeo, basata su un doppio canale di rappresentanza e sull'intervento di una moltitudine di corpi intergovernativi più o meno collegati alle assemblee elettive<sup>540</sup>. In una democrazia cd *multi-level*<sup>541</sup> come è l'Unione Europea, ai fini del buon funzionamento del circuito democratico infatti l'attività di controllo, affinché risulti efficace, deve coinvolgere sia il Parlamento europeo che i Parlamenti Nazionali, poiché, come messo in evidenza nel precedente capitolo, gli strumenti a disposizione delle istituzioni rappresentative dell'UE prese singolarmente non sono sufficienti ad esperire le tradizionali funzioni di controllo e scrutinio dei Parlamenti.

Alla luce di un esecutivo altamente frammentato come si configura l'esecutivo Europeo, non è pensabile poi di affidare la funzione di rappresentanza e controllo ad una singola istituzione. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che uno dei problemi che ha causato la crisi democratica in seno all'Unione è stata proprio l'estromissione dei parlamenti nazionali dal processo legislativo al livello dell'Unione, con un accentramento dei poteri nel merito in mano agli esecutivi. Questa tendenza si è rafforzata con la crisi e le conseguenti misure anti-crisi<sup>542</sup> la cui maggior parte ha assunto la forma di accordi conclusi su base intergovernativa e firmata solo da alcuni stati membri su base volontaria.

Concludendo, il deficit di democrazia percepito al livello europeo è un problema abbastanza complesso in quanto non deriva solo dai problemi di rappresentanza all'interno del Parlamento europeo, ma anche dalla mancanza di *output legitimacy*, di un messianismo politico, e dall'introduzione di nuovi strumenti giuridici al di fuori delle istituzioni europee che non solo non coinvolgono tutti gli stati membri ma rimangono anche al di fuori del controllo dei parlamenti nazionali.

---

<sup>540</sup> Curtin D., *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in "The Modern Law Review", vol. 77, 1: 1-32, 2014,

<sup>541</sup> Crum B., Fossum J. E., *The Multilevel Parliamentary Field*, pp.249

<sup>542</sup> Per un approfondimento sulla governance economica europea dopo la crisi V. Nugnes F., *I riflessi della nuova governance economica sul parlamento europeo e del parlamento italiano*

Il problema di rappresentanza in seno all'Europa sembra dunque essere duplice: da un lato il poco coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nella costruzione delle misure economiche; dall'altro questo poco coinvolgimento può incorre in problemi di legittimazione democratica in quanto i parlamentari votanti spesso non corrispondono con gli stati membri a cui poi effettivamente sarà applicata la misura in questione.

Alla luce di queste considerazioni, sembra esser confermata la tesi esposta nel II capitolo per cui l'unico strumento che possa permettere maggior coordinamento tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, contemporaneamente a una maggiore influenza di questi ultimi nel processo decisionale europeo, sia la cooperazione interparlamentare. Solo quest'ultima infatti sembra colmare le lacune delle attività di controllo e di *policy making* esercitate singolarmente dal Parlamento Europeo e dai Parlamenti nazionali.<sup>543</sup>

Anche se finora il funzionamento dell'IPC si è strutturato principalmente come una forma di cooperazione internazionale, caratterizzata da relazioni vaghe, da mancanza di continuità - ed in alcuni casi - da una composizione necessariamente generalizzata e quantitativamente incerta<sup>544</sup>, ciò non toglie che questa in futuro possa essere utilizzata come sede privilegiata in cui riflettere le asimmetrie in seno all'Unione. Questa potrebbe infatti configurarsi come uno strumento federale, a cui – come suggerito dalla Commissione McKay per il LGC inglese – siano conferiti poteri di *voice* e non di veto, affinché possa controllare le decisioni prese dalle varie branche dell'esecutivo.

---

<sup>543</sup> Crum Ben, Fossum John E. (eds.) *Practices of interparliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013

<sup>544</sup> Lupo N., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE*, cit., p. 7

## 5. Riflessioni Conclusive

A questo punto è arrivato il momento di rispondere alla nostra domanda iniziale, ossia se i Parlamenti oggi possano ancora assolvere la loro funzione di rappresentanza generale.

Prima di addentrarci nella risposta, dobbiamo però precisare l'ambito di applicazione di tale domanda: alla luce dei dati raccolti sinora emerge, infatti, come il dibattito istituzionale sulla rappresentanza politica della Camera bassa si sia sviluppato all'interno del Regno Unito e dell'Unione europea non casualmente, ma in quanto tali ordinamenti sono caratterizzati da peculiarità non estendibili a qualsiasi altro ordinamento.

Pur non volendo azzardare alcun improprio paragone tra Unione Europea e Regno Unito, ordinamenti profondamente diversi per origine, evoluzione, storia e caratteri istituzionali, quello che si è cercato di fare è rintracciare caratteri comuni all'interno dei due ordinamenti che possano spiegare l'emersione del medesimo problema in seno alla rappresentanza.

Non è infatti la tensione tra unità e diversità, tipica di ogni ordinamento federale, a rendere i nostri casi atipici, ma il modo in cui questa tensione viene affrontata alla luce di determinate caratteristiche.

Innanzitutto in entrambi i casi ci troviamo di fronte a Unioni "volontarie" di stati dove viene riconosciuto, anche se in maniera formalmente diversa, il diritto di recesso/secessione. Questo in entrambi i casi conferisce una certa flessibilità ai due ordinamenti, che seppur in modo diverso, non può che ripercuotersi sulle assemblee rappresentative.

Possiamo inoltre osservare la presenza pressoché costante di asimmetrie: gli stati membri, in entrambi i casi, si contraddistinguono per diversi gradi di *commitment* rispetto alle politiche decise dai rispettivi Parlamenti "centrali". Abbiamo visto poi come tale peculiarità nei due casi si atteggi in maniera distinta per evidenti ragioni storiche: da un lato abbiamo un'Unione volontaria di stati che mantengono la loro sovranità; dall'altra un'Unione di stati in cui l'unica istituzione formalmente riconosciuta come sovrana è *Westminster*.

Abbiamo evidenziato infine come tali soluzioni asimmetriche, sin dalle origini, siano state adottate per far fronte a momenti di particolare crisi: sia la *devolution* che le forme di cooperazione flessibile sono state di fatto adottate per superare particolari situazioni di *impasse* istituzionale e di crisi della rispettiva Unione.

Chiarito il contesto istituzionale nel quale il dibattito si è sviluppato, possiamo ora alle soluzioni adottate dai due ordinamenti per rispondere alla sfida della rappresentanza.



Per quanto riguarda il Regno Unito, la soluzione EVEL risulta certamente essere una scelta molto forte in quanto restringe il diritto di voto dei parlamentari all'interno della *House of Commons*, dove in teoria ogni cittadino dovrebbe essere rappresentato in maniera eguale, a prescindere da qualsiasi appartenenza territoriale. Come illustrato ampiamente nei precedenti capitoli, tale riforma è stata duramente criticata, in particolar modo dall'opposizione che ne sottolinea i possibili risvolti in termini di stabilità istituzionale, visto l'intrinseco rischio di *impasse* istituzionale sotteso a tale procedura.

Alla luce delle evidenze empiriche sinora registrate, tali conseguenze non sembrano però essersi verificate: in entrambi i casi in cui l'EVEL è stato applicato il processo di approvazione sembra non aver riscontrato infatti particolari difficoltà. riproponendosi invece le ormai ricorrenti problematiche relative alle riforme costituzionali *ad hoc*.

L'EVEL, di fatto, sia nella teoria che nella pratica, è esemplificativo dell'approccio adottato nel Regno Unito in merito alle riforme costituzionali negli ultimi decenni. In tali occasioni si è riscontrata una costante tendenza da parte dei governi a guardare a queste riforme in maniera frammentata ed isolata, non considerando il quadro all'interno del quale queste si andavano inserendo. Relativamente all'EVEL, ci riferiamo in particolare al fatto che allo *Speaker* siano stati affidati compiti e funzioni che probabilmente avrebbero richiesto un ripensamento del suo ruolo e delle qualifiche per questo richieste, venendo negata la tradizionale neutralità della sua figura. Ulteriore esempio di tale mancanza di visione lo troviamo per quanto riguarda il regime finanziario, il cui cambiamento sarebbe dovuto essere considerato un pre-requisito necessario all'adozione di ogni sistema di EVEL, in quanto la cd Barnett formula implica che le decisioni di spesa in Inghilterra in parte determinino l'ammontare complessivo di finanziamenti anche verso le nazioni devolute.

Nella valutazione di tale procedura non possiamo poi non considerare il reale impatto che la *English Question* ha avuto nel corso della storia sugli equilibri di *Westminster*. La questione inglese, infatti, alla luce dei dati sembrerebbe configurarsi più come problema politico che reale: dal 1945 - di 19 governi - 16 si sono retti su una maggioranza costituita da parlamentari Inglesi e i casi in cui i voti scozzesi hanno annullato una maggioranza inglese su una questione esclusivamente relativa all'Inghilterra sono prossimi allo zero<sup>545</sup>.

Più precisamente per quanto riguarda l'applicazione dell'EVEL, nella sessione 2014-15 solo due disegni di legge sarebbero stati oggetto della nuova procedura e dal 22 Ottobre 2015, momento in cui la procedura è stata adottata, sino ad oggi solo due provvedimenti sono stati approvati con il ricorso ad essa.

Per quanto riguarda il Regno Unito - alla luce della restrizione del diritto al voto per i parlamentari di *Westminster* in talune circostanze e sulla base del criterio di rappresentanza territoriale - possiamo concludere che il Parlamento, in linea teorica, non si atteggi più come un organo di rappresentanza generale, in quanto ogni cittadino non rileva più come soggetto indistinto ma in quanto membro di una certa entità territoriale. Nella pratica però, visto l'impatto marginale delle legislazioni adottate con tale procedura e alla luce delle evidenze empiriche sin qui rilevate, una simile affermazione non sembra essere molto realistica. Certo è che il potenziale affinché si creino due classi di parlamentari all'interno della stessa camera esiste, bisognerà vedere poi se si verificheranno le condizioni necessarie affinché questo si realizzi nella pratica.

Per quanto riguarda l'Unione Europea abbiamo invece visto come ad oggi ancora non sia stata adottata formalmente alcuna soluzione nel merito. Come evidenziato nei precedenti capitoli, l'ipotesi di una differenziazione in seno all'assemblea di Strasburgo sembra comunque molto poco probabile. Innanzitutto storicamente, come rilevato nel primo capitolo, l'Europa continentale per molto tempo ha rifiutato qualsiasi tipo di rappresentanza settoriale, compresa quella territoriale; dunque, adattare la camera bassa, dove si esprime il principio democratico, alle geometrie variabili dell'Unione sembra una via difficilmente percorribile, in primis al livello culturale. Abbiamo visto inoltre che un adattamento in tal senso per un organismo come il Parlamento europeo, al livello pratico, sia pressoché impossibile: le variabili di cui tener conto sono molteplici e si articolano in maniera complessa, non considerando poi che la *governance* economica europea è soggetta a numerose variazioni nel tempo. La concomitanza di questi fattori renderebbe il compito del Presidente - di scegliere di volta in volta il collegio dei votanti - soggetto a numerose difficoltà e a lunghi tempi di attesa; il procedimento legislativo poi risulterebbe ancor meno comprensibile agli occhi dei cittadini, aggravando il problema di legittimazione democratica.

Oltre a problemi pratici e questioni culturali, un adattamento del PE in tal senso andrebbe incontro anche a problemi di legittimità istituzionale alla luce del principio di uguaglianza sancito dall'art 14 TUE, la cui modifica richiederebbe una revisione dei trattati, dunque il raggiungimento dell'unanimità dei consensi tra gli stati membri.

Un Parlamento europeo differenziato al suo interno in base all'appartenenza o meno all'Eurozona, infine, recherebbe problemi al livello di equilibri istituzionale, in quanto vi sarebbe una sovra-rappresentazione delle istituzioni territoriali a discapito dell'equilibrio tra unità e diversità, che invece sappiamo essere essenziale alla sopravvivenza di qualsiasi Unione.

Esclusa dunque tale ipotesi, rimane quella della cooperazione interparlamentare che sembra meglio adattarsi sia alla esigenza di coordinare efficienza e rappresentanza sia a quella di risolvere i problemi di disconnessione democratica in seno all'Unione. Questi ultimi, infatti, come visto in precedenza, vanno oltre il mero problema di *input legitimacy*, inserendosi all'interno di una cd *multilevel democracy*, dove necessarie sono soluzioni originali che consentano a entrambi i canali di rappresentanza all'interno dell'Unione di collaborare affinché il circuito democratico funzioni in maniera efficiente.

## 6. Works Cited

Alt J.E., *The Constitutional Revolution of Tony Blair*, in T. Casey (a cura di), *The Blair Legacy. Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*, London, Palgrave Macmillan, 2009

Arcelli F., Tufarelli F. (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea*, Rubettino, 2004

Arrigo M.F, *Le politiche del multilinguismo nell'unione europea*,  
<http://www.silviacosta.it/wp-content/uploads/2015/12/Multilinguismo-UE-con-prefazione-manfredo.pdf>

Bache I., George S., Bulmer S., *Politics in the European Union*, 3 rd edition. Oxford University Press, 2011

Bagheot W., *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995

Bamfort N., Leyland P. (ed), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford; Portland, OR: Hart Publishing, 2003

Barbera A., *I parlamenti*, Laterza, Bari- Roma, 1999

Barbera A., *Una democrazia con i partiti*, in “Democrazia e Diritto”, XXXII (4), 1992

Bardi L, Katz R.S, Mair P., *Verso una politica europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Vol. 3, No. 1, Dicembre 2011

Bardi L., Ignazi P., *Il parlamento europeo*, il Mulino, Bologna, 2004

Bastianelli R., *La “devolution” in Galles e Scozia ed i suoi effetti*, in “Europa 2010 Magazine”, 14 set. 2014, <http://www.europa2010.org/magazine/2014/09/la-devolution-in-galles-e-scozia-ed-i-suoi-effetti/>

Bauman Z., *Liquid modernity*, Cambridge-Malden 2000 (trad. it. Roma-Bari 2002, 2007)

Benneworth P., *Regional Development Agencies. The Early Years 1998-2001*, Seaford, Regional Studies Association, 2001

Bezzi F., *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Conferenza del Segretario generale del Senato della Repubblica al “Seminario di studi e ricerche Parlamentari”, Facoltà di Scienze politiche, Firenze, 12 maggio 1967

Bianchi D.G., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, FrancoAngeli, Milano, 2005

Bindi F.M., *Il futuro dell'Europa: storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005

Blick A., *Devolution in the UK: Historical Perspective*, Kings's College London, 2016

Blondel J. et al., *Political Leadership, Parties and Citizens. The personalization of leadership*, New York, Routledge, 2010

Bobbio N., *I partiti politici in Inghilterra*, Associazione Italo- Britannica, Roma, 1946

Bogdanor V., Elis-Thomas D., Lawson D., Williams H., *The Future of the Union*, Legatum Institute Paper, Nov 2014  
[http://li.com/docs/defaultsource/publications/future\\_of\\_the\\_union\\_a4web.pdf?sfvrsn=4](http://li.com/docs/defaultsource/publications/future_of_the_union_a4web.pdf?sfvrsn=4)

Bradbury J., McGarvey N., *Devolution: Problems, Politics and Prospects*, in Parliamentary Affairs, Vol. 56, No.2 , 2003

Bruce C., Ferejohn J.A., Morris P., *The personal vote: Constituency service and electoral independence*, Cambridge, MA: Harvard University Press., 1987

Burdeau G., *La democrazia*, FrancoAngeli, Milano 1964

Burdeau G., *Débats constituante*, seduta del 3 settembre 1946, in Journal officiel 3478

Burke E., *Speech to the Electors of Bristol*, 1774, in Fisichella D. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma, 1996

Cabiddu, M. A., *Rappresentanza e rappresentazione: partiti e sindacati al bivio*, in Rivista di scienze giuridiche, 1/ 2003,

Cabinet Office, *English Votes for English Laws: An Explanatory Guide to Proposals*,  
<https://www.gov.uk/government/publications/english-votes-for-english-laws-proposed-changes/english-votes-for-english-laws-an-explanatory-guide-to-proposals>

Cabinet Office, *Revised Proposed Changes to the Standing Orders of the House of Commons and Explanatory Memorandum*, October 2015

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468329/english-vote-english-laws-revised-explanatory-memorandum.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468329/english-vote-english-laws-revised-explanatory-memorandum.pdf)

Cameron D., Scottish Independence Referendum: statement by the Prime Minister, 19 Settembre 2014

<https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister>

Carnevale G., *Unelected, unaccountable and unloved. Il fallimento del regionalismo inglese*, in “Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, n 23-05/12/2012 <http://www.federalismi.it/document/29112012091350.pdf>

Carre' De Malberg R., *La legge espressione della volontà generale*, Giuffrè, FrancoAngeli, Milano, 2008

Cartabia M., *Gruppi politici e interna corporis del Parlamento Europeo*, in Quaderni Costituzionali, (1)2000

Casella R., *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza Interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, Convegno “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello” – PRIN 2010-2011

Castelli L., *Il Senato delle autonomie. Regioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010

Cheli E., *Bicameralismo*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, 2, Utet, Torino, 1987

Colavitti G., *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè editore, Milano 2005

Colombo A., *La dinamica storica dei partiti politici*, Istituto editoriale Cisalpino, Milano, 1970

Colucci M. e Sica S. (a cura di), *L'Unione Europea: : principi, istituzioni, politiche, costituzione*, Zanichelli, 2005

Constant B., *Cours de politique constitutionnelle*, II, Paris, 1861,

Cooper I., *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in "West European Politics", vol. 35, n. 3, 2012

Corasaniti G. et al., *Diritto tributario Internazionale*, Cedam, Padova, 2012

Corbett R., *The evolving roles of the European Parliament and of national parliaments* in Biondi A., Eeckhout P. and Ripley S. *EU law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012

Corbett R., Jacobs F., Shackleton M M., *The European parliament*, 8th ed., London, John Harper, 2011

Costant B., *Oeuvres politiques*, Charpentier, Paris 1874

Constitutional Change through Euro crisis Law, Project EUI, Law department  
<http://eurocrisislaw.eui.eu>



Cotta M., *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., Giappichelli editore, Torino 2004

Craig P., *The financial Crisis, The Eu institutional Order and Constitutional Responsibility*, paper presentato FIDE Conference in Copenaghen, 2014,  
<http://ssrn.com/abstract=2517434>, pp.21

Crisafulli V., *Partiti e rappresentanza politica nella costituzione italiana*, in “Amministrazione Civile 1958, 2, n. 10-11, 1957

Crum B., Fossum J. E., *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in “European Political Science Review”, Vol.1, No., 2009

Crum Ben, Fossum John E. (eds.) *Practices of interparliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013

Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004

Curtin and C. Fasone, *Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable?* in corso di pubblicazione in B. de Witte, E. Vos and A. Ott (eds.) *Between Flexibility and Disintegration: The State of EU law today*, Edgar Elgar Publishing, 2016

Curtin D., *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in “The Modern Law Review”, Vol. 77, No.1, 2014

D’Atena A., *Diritto Regionale*, II edizione, Giappichelli editore, Torino, 2013

Dauvergne A., *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Parigi, 2004

De Feo A., *The European Coal and Steel Community 1952-2002*, in *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament. Part I*, European Parliamentari Research Service, PE 538.883, Luxemburg, 2015

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS\\_STU\(2015\)538883\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS_STU(2015)538883_EN.pdf)

Deacon R., *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, 2012

Decaro C., Lupo N., (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma, 2009

Denopra M., *EU Inter-parliamentary Cooperation: Challenges and Opportunities*, in *Transnational and Global Perspectives in Europe: Part IV "Parliaments in European governance"* March 31, 2015

Deputy Prime Minister's Office and Cabinet Office , *The Coalition: Our Programme for Government*, HM Government, 2010

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)

Deubner C., *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the Economic and Monetary Union*, Brussels Foundation of European Progressive Studies, 2013

Di Gianbattista L., Gianniti L., *Il parlamento Europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in "Il sistema Parlamentare" di Lupo N, Manzella A. ( a cura di), Giappichelli, Torino, 2012

Di Giovine A., Sicardi S. (a cura di), *Democrazie imperfette*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Giappichelli editore, Torino, 2005

Di Maria R., *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, FrancoAngeli, Milano, 2013

Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, *La Public Governance in Europa*, Formez, 2004, Vol.5.: Il Regno Unito

Doria G., *Bicameralismo e federalismo: analisi dei modelli di relazione*, Roma, Carocci, editore, 2015

Duso G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2003

Duverger M., *La republique de citoyens*, Ramsay, Paris, 1982,

Fabbrini, F., *The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism*, , 36 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 1 (2013),  
<http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss1/1>

Fasone C., *European economic governance and Parliamentary representation. What place for European Parliaments?*, in European law journal, Vol.20, No. 2, 2013

Fasone C., *Sistemi di Commissioni Parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012

Fasone, C., Griglio. E, *Can Fiscal Councils enhance the role of National Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in De Witte, B. - Héritier, A. – Trechsei, A.H., *The Euro Crisis and the state of European Democracy*, European University Institute e-book, .2013

Ferrara G., *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia, Annali 17. Il parlamento*, Violante L. (a cura di) Torino, 2001

Fisichella D., *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996

Fletcher M., *Schengen, the European Court of Justice and Variable Geometry under the Lisbon Treaty: Balancing the UK's 'Ins' and 'Outs'*, in “The European Constitutional Law Review”, Vol. 5, 2009

Floridia G.G., *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale, I. Dal medioevo inglese al 1791*, Giappichelli editore, Torino, 1991

Fossum, J.E., *Contemporary European constitution-making: constrained or reflexive?*, in Eriksen, E.O. (ed.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, London, Routledge, 2005

Fossum, John E./Trenz, Hans-Jörg , *When the people come in*, European Governance Papers (EUROGOV), No. C-06-03, 2006 <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-03.pdf>.

Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli editore, Torino, 2008

Furet F., *La Rivoluzione francese*, Laterza, Bari, 1974

Gallagher J., *England and the Union: How and why answer the West Lothian Question*, IPPR, London, 2012

[http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question\\_Apr2012\\_8954.pdf?noredirect=1](http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question_Apr2012_8954.pdf?noredirect=1)

Gallagher J., McLean I., *Nationalists at Westminster: Ireland and Scotland Century apart*, Nuffield College Gwilym Gibbon Centre, 2015

Gallagher J.D., *The problem of EVEL English Votes and the British Constitution*, Nuffield College Gwilym Gibbon Centre, 2015

Gallino L, *Dizionario di sociologia*, Tea, 1993

Geisst C., I lupi di Wall Street perdono il pelo ma non il vizio, in *Limes* “Moneta e Impero” 2/15 26/02/2015, disponibile su

<http://www.limesonline.com/cartaceo/i-lupi-di-wall-street-perdono-il-pelo-ma-non-il-vizio>

Giovannini A., *Disunited Kingdom: se anche l’Inghilterra vuole la devolution*, in “Limes” L’impero è Londra, 10/14 , <http://www.limesonline.com/disunited-kingdom-se-anche-linghilterra-vuole-la-devolution/51186>

Goldoni M., *La dottrina costituzionale di Sieyes*, Firenze University Press, 2009

Gratteri A., *Parlamento e Commissione: il difficile equilibrio fra rappresentanza e governabilità nell’Unione Europea*, in “La comunità Internazionale”, Vol. 69, No. 2, 2014

Griffith, J.A.G. and Ryle, M., *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, 2nd ed., edited by R. Blackburn and A. Kennon with Sir M. Wheeler-Booth, London: Sweet & Maxwell, 2003

Griglio E., Lupo N., *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014  
<http://sog.luiss.it/it/ricerca/working-papers>

Griglio, E., Lupo, N., *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in “Law and Economics Yearly Review”, vol.1, part. II, 2012

Grossi P., *L'ordine giuridico medioevale*, Roma, Laterza, 2006

Guastaferrero B., *Disowning Edmund Burke? The Constitutional Implications of EVEL on Political Representation*, U.K. Const. L. Blog (2nd May 2016) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

Guerrieri S., *The development of the role of the European Parliament, Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 21, No.1, 2001

Haas E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957 1958*, Standford University press, 1958

Haberle P., *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia in Europa*, Roma, la Nuova Italia, 1994

Habermas J., *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in “The European Journal of International Law,” Vol.23, No. 2, 2012, pp. 335-348

Halkier H., Danson M., Damborg C., (a cura di.), *Regional Development Agencies in Europe*, London, 1998

Hallerberg M., Marcinotto B., Wolff G., *On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies*, in “Bruegel Policy Brief”, No.4, 2012

Harding A., Hazell R., Burch M., Rees J., *Answering the English Question*, in R. Hazell (ed.), *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years*, Oxford University Press, 1999

Hazell R., *Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2008.

Hazell R. (ed.), *Devolution and the Future of the Union*, The Constitution Unit, UCL, London, 2015

Hazell R., Cornes R., *Financing Devolution: the Centre Retains Control*, in Robert n Hazell, R. (ed.) *Constitutional Futures: A History of the Next Ten Years*, Oxford University Press, 1999

Hazell R., *Regional Government in England: Three policies in search of strategy*, in Selina Chen and Tony Wright (ed.), *The English Question*, Palgrave MacMillan, London, 2000

Hazell R., *The Conservative Agenda for Constitutional Reform*, The Constitution Unit, UCL, London, 2010, p. 36.

HC library, *White Paper Scotland's Parliament*, Research Paper 98/1, 07 Jan 1998  
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-1/RP98-1.pdf>.

Hix S., Bjørn H., *Empowerment of the European Parliament*, in *Annu. Rev. Polit. Sci.*, vol. 16: pp.171-89, 2013

Hix S., Kreppel A., Noury A., *The Party system in the European Parliament: Collusive or Competitive?*, in “*JCMS*”, Vol. 41, No.2, 2003

Hix S., *Parliamentary Behaviour with two Principals: Preferences, Parties and Voting in the European Parliament*, in “*American Journal of Political Science*”, Vol. 46, No.3, 2002

House of Commons, 2015, *England, Scotland, Wales: MPs & voting in the House of Commons*, Briefing Paper Number SN07048, 26 June 2015

Il ruolo internazionale dell'Unione europea, Roma, Artistic&Publishing Company, aprile 200. (Collana CeMiSS; 23)

<http://www.iai.it/it/pubblicazioni/il-ruolo-internazionale-dellunione-europea#sthash.0B2nwVZi.dpuf>

Incerti M., *Never Mind the Spitzenkandidaten: It's All About Politics*, in CEPS Commentary, 6 giugno 2014, in [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)

Jančić D., *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in “*Utrecht Law Review*”, Vol.8, No.1, 2013

Jeffery C., Jones R.W., Henderson A., Scully R., Lodge G., *Taking England Seriously: The New English Politics*, report of the Future of England Survey 2014, Wales Governance Centre, 2014



Jensen C.B., Slapin C.B., *The Politics of multispeed integration in the European Union*, in Richardons J. (ed) *European Union: Power and Policy-making* ed. by Jeremy Richardson, 2015

Kapteyn, P J. G., *L'assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier: un essai de parlementarisme européen*, A.W. Sythoff, Leyden (Netherlands), 1962, pp. 176

Keen R., *England, Scotland, Wales: MP & Voting in the House of Commons*, House of Commons, Briefing paper Number, SN07048, 2015.

Kelsen H., *La democrazia*, Bologna, Il mulino, 1982

Kelsen H., *Teoria generale del Diritto e dello Stato* di Cotta S. e Treves G., (ed.) III ed., Milano, Edizioni di Comunità (trad. it. di General Theory of Law and State, Cambridge, Harvard University Press), 1959

Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, , II, Mohr, Tübingen 1929, tr. it.. *Essenza e valore della democrazia*, in Kelsen H., *La Democrazia*, , Bologna 1981

Kenneth O. Morgan, *Wales in British Politics 1868–1922*, University of Wales press, 1963.

Kenny M., *The politics of English Nationhood*, Oxford University press, Oxford, 2014

Kincaid, J., *The United States of America. From dualistic simplicity to Centralized Complexity* in Loughlin J., Swenden W. (eds) Routledge Handbook of Regionalism and Federalism, London, 2013

Klingemann H., et a., *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. New York: Oxford University Press, USA

Kreilinger, V., *The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance*, Notre Europe - Jacques Delors Institute, Policy Paper No. 100, October 2013

Kreppel A., *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University press, 2002

Lauricella G., *Il monocameralismo premesse per un'indagine di diritto comparato*, IIA Palma, Roma, 1990

Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè editore, Torino, 1989

Leyland P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford and Portland, 2012

Lodge G., Russell M., Gay O., *The Impact of Devolution on Westminster*, in A. Trench (ed), *Has Devolution made a Difference? The State of the Nations*, Exeter, 2004

Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000, a Zanon N. e Biondi F. (ed.) , Milano, Giuffrè, 2001

Lupo N., Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella costituzione composite dell'UE: le diverse letture possibili, in AIC, n.3/2014

Lupo, N, *La Conferenza interparlamentare sulla Governance Economica e Finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in Quaderni costituzionali, 2014

Luther J., *The Search for Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers*, in Luther J., Passaglia P., Tarchi R., *A world of Second Chambers. Handbook for constitutional studies of Bicameralism*, Giuffrè, editore, Milano 2006

Manzella A., *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale"*, 22 Feb. 2012 [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) ,

Manzella A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013

Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in Quaderni di documentazione, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997

Marongiu A., *Il parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna: contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, Giuffrè, 1962

Martin L., *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*, Princeton: Princeton University Press, 2000

Maurer, A., Wessels, W. (ed.), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Nomos Verlag, 2001

Maurer, A., *National Parliaments in the Architecture of Europe after the Constitutional Treaty*, in G. Barrett (ed.), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press, 2008

Mcckenzie R.T., *British political Parties*, London: William Heinemann Ltd., 1955

McCrea R., *Is the United Kingdom a mini UE?* U.K. Const. L. Blog (18th July 2016) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

McEldowney J., *The Impact of Devolution on the UK Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*, Hart, 2013

McElroy G., Benoit K., *Policy positioning in the European Parliament*, in “European Union Politics’ 2010, Vol.13, No.1, 2012

<http://eup.sagepub.com/>

Mendez AJ., *The existential Crisis of European Union*, in “German Law journal” vol.14, No.5, 2013

Michels R., *La sociologia del partito politico*, il Mulino, Bologna, 1966

Mitchell J.D.B, *Constitutional Law*, Second edition, W.Green & Son, Edinburgh, 1968

Montesquieu, *L'esprit de lois*, Paris, 1749

Morrone A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 2007

Neumann F., *Nascita e sviluppo dei partiti politici*, in Sivini G (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1972

Neyer J., *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, in "The Journal of Legislative Studies" Vol.20, No.1, 2014

Nocilla D., Ciaurro L., *Rappresentanza politica*, in Enc. dir., vol. XXXVIII, Milano, 1987,

Northern Ireland Life and Times, *Would you call yourself a very strong Unionist/Nationalist, fairly strong, or not very strong?*, 2014

[http://www.ark.ac.uk/nilt/2014/Political\\_Attitudes/UNINATST.html](http://www.ark.ac.uk/nilt/2014/Political_Attitudes/UNINATST.html)

Note sintetiche sull'Unione Europea, *La governance economica*

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.4.html)

Nugnes, F., *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del parlamento italiano*, ISSN 2038-3711, 2014

[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

Nye J., *Soft Power. Un nuovo futuro per l'America*, Einaudi, 2005

Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, Il mulino, Bologna, 2005

Parolari S., *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, in [www.forumquadernicostituzionali](http://www.forumquadernicostituzionali) , Rassegna n. 9/2015

Parolari S., *La English Question e il regionalismo inglese*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 04/2007

Parolari S., *The dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008

Pasquinucci, D, Verzichelli L., *Elezioni europee e classe politica sopranazionale 1979-2004*, Il Mulino, Bologna, 2004

Payling S.J., *Middle Ages Parliament and politics before 1509*, in “The History of Parliament, British Political, Social and Local History”  
<http://www.historyofparliamentonline.org/periods/medieval>

Petrillo P., *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè editore, Milano 2011

Piris, J.C., *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012

Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazione della politica*, Laterza, Roma- Bari, 1996

Poher, A., *Report on the organization of the Common Assembly to make its functioning more effective in the context of the Treaty's current provisions*. European Parliamentary Assembly, first extraordinary session 1955-1956 Document No 2 1955-1956, November 1955. [EU European Parliament Document]  
<http://aei.pitt.edu/63961/>

Polin R., Vita di PE: l'evoluzione storica del Parlamento Europeo e dei suoi poteri in Europee 2014, in De Sio L, Emanuele V., Maggini N. (a cura di), Le Elezioni Europee 2014, CISE Centro Italiano Studi elettorali, 2014  
[http://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2014/07/DCISE6\\_25-30.pdf](http://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2014/07/DCISE6_25-30.pdf)

Pollitt C., Birchall J. e Putman K., *Decentralising Public Service Management*, Palgrave, London, 1998

Portero Molina J.A., *Sobre la representación política*, in “Revista del Centro de estudios constitucionales”, n. 10, 1991

Principato L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, AIC rivista n 4/2012, 23/10/2012

Przeworski, A., Stokes S.C., Manin B. (ed), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge-New York, 1999

Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union, part one: English Votes for English laws*, Fifth Report of Session 2015–16 Report, HC 523 26 January 2016

Pusillo E., *Il multilinguismo nell'Unione Europea*, ECIG, 2013

Raube K., *Parliamentarization approaches: Parliamentary control in EU foreign policy*, in Wilga M. and Karolewski I.P. (eds), *New approaches to EU foreign policy*, Routledge, 2014

Ricker W.H., *the Justification of bicameralism*, in “International Political science Review”, Vol. 13, No.1 1992,

Rodríguez-Pose A., Bwire A., *The economic (in)efficiency of devolution*, LSE, London, 2003

Rousseau J.J, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Parigi, 1762, trad. ital. Il contratto sociale, a cura di G. Perticone. di M. Perticone de Vincolis, Milano 1965-1987

Šabič, Z., *Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, no. 2, 2008

Sartori G., *Rappresentanza*, in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna 1995

Scaffardi L., *Il ruolo “progressivo” delle seconde camera negli stati unitari: l’esperienza Britannica*, in la costituzione Britannica, Torre A., Volpe R. (a cura di), Giappicheli editore, Torino, 2005

Scalfari E., *Ora torna l’amore per le piccole patrie*, in “L’Espresso” 29/09/2014

<http://espresso.repubblica.it/opinioni/vetro-soffiato/2014/09/23/news/ora-torna-l-amore-per-le-piccole-patrie-1.181375>

Schmidt V., *Dealing with Europe’s other deficit*, in “Public Policy Research, Vol.19, No.2 , 2012

Straw J., *Living with West Lothian Question*, in *Prospect*, 127, 2007



Stuart Mill J., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Prospero M. (a cura di), Laterza, Roma 1997

The Conservative Party Manifesto 2015

<https://www.conservatives.com/manifesto>

Thym, D., *United in Diversity – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, in “German Law Journal”, Vol. 7, No. 11, 2005

Tizzano A., *Una Costituzione per l'Europa: testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, in Quaderni della Rivista di diritto dell'UE, Giuffrè editore, Milano, No. 3, VII 2004

TNS/ScytI in collaborazione con il Parlamento europeo

<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/turnout.html>

Tomaney J., *In Search of English Regionalism: the Case of the North East*, in “Scottish Affairs”, No. 28, 1999

Torre A., *Albert Venn Dicey: Un constitutional lawyer al tramonto dell'età vittoriana*, in *Il pensiero costituzionale di Albert Venn Dicey*, Giornale di storia costituzionale, No. 13, I semestre 2007

Torre A., *Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra*, I Profili costituzionali, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, I, 2003

Torre A., *Il territorial government in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991, pp.79

Torre A., *La circolazione del modello costituzionale inglese*, relazione in Convegno di studi su «Le culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti tra Otto e Novecento», Genova 29-30 aprile 2004

Torre A., Prefazione in S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Cedam, Padova, 2008.

Tosato G.L., *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in [www.astridonline.eu](http://www.astridonline.eu)

Tosato G.L., Matarazzo R., *Should European Parties Propose a Candidate for European Commission president?*, G. Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU, and the Role of the European Parliament, A Study and a Call*, Istituto Affari Internazionali, Rome, March 2009

Trench A., *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, 2007

Trondal J., *An Emergent European Executive Order*, Oxford: Oxford University 2010

Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University press, 2002

Tuori K., *The European Financial crisis. Constitutional aspects and implications*, EUI Working papers, Law 2012/28,  
[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW\\_2012\\_28\\_Tuori.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28_Tuori.pdf)

UK Government, *Europe and International - summary leaflet*, 13 March 2014

Uleri P.V., *Referendum e democrazia, Una prospettiva comparata*. Il Mulino, Bologna, 2003

V. Urbinati N., *Representative democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, London-Chicago, 2006

Verola N., *Convenzione, Conferenze intergovernative tradizionali e Conferenze intergovernative "asimmetriche": i tre volti del processo di riforma 2002-2007*, in *ASTRID Rassegna*, n. 93, 28 maggio 2009, [http://www.astrid-online.it/rassegna/28-05-2009/Verola\\_Articolo-su-metodo-della-Convenzione-e-Metodo-della-CIG--2-.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/28-05-2009/Verola_Articolo-su-metodo-della-Convenzione-e-Metodo-della-CIG--2-.pdf).

Weiler J., *Europe in Crisis. On 'Political messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, in 'Singapore Journal of Legal Studies', 2012

Weiler J., *Europe in Crisis. On 'Political messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, in 'Singapore Journal of Legal Studies', Dec. 2012, pp. 248-268

Wessels W., *The European Council*, Palgrave Macmillan, 2015,

Wouters J., Raube K., *Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny*, in "The International Spectator", Vol. 47, No. 4, 2012

[ww.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf](http://ww.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf)

Zanon N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, Atti del Convegno Milano 16-17 Marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi Giuffrè editore, Milano, 2001

Zanon N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè editore, Milano, 1991

## DOCUMENTI DI ATTIVITÀ PARLAMENTARE

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*, présenté, par M. Christophe Caresche, député, 4 Octobre 1958

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i0202.asp>

Annual report on the activities of the Committee on Petitions 2014

[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-  
//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0361+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0361+0+DOC+XML+V0//EN)

Bill C-22, , Housing and Planning Bill, Speaker's certificate 27/10/ 2015

disponible su <http://www.parliament.uk/documents/commons-public-bill-office/2015-16/English-votes-for-English-laws/Speaker's-certificate-Housing-27-October-2015.pdf>

Bill C-22, Housing and Planning Act (2016) *disponible su*

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/22/contents/enacted/data.htm>

Bill C-22, Housing and Planning Act (2016), Speaker's REVISED provisional Certificate, 11 January 2016

Commission on Scottish Devolution (Calman Commission,) *The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report*, December 2008

[http://www.scottishconservatives.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/Strathclyde Commission 14.pdf](http://www.scottishconservatives.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/Strathclyde_Commission_14.pdf)

Commission on Scottish Devolution (Calman Commission), *Serving Scotland Better Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Final Report, June 2009  
[http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15\\_06\\_09\\_calman.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15_06_09_calman.pdf)

Documento di lavoro sull'elezione del Parlamento Europeo (I), Commissione per gli affari costituzionali, Parlamento Europeo, 2009  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/706/706091/706091it.pdf)

HC Deb 12 January 2016 Vol 604, cc.794–807  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160112/d ebtext/160112-0003.htm#16011280000024>

HC Deb 2 July 2015, c1648  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm150702/d ebtext/150702-0002.htm#15070233000861>

HC Deb, 12 January 2016, c720  
[http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160112/d ebtext/160112-0002.htm#160112-0002.htm\\_spnew1](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160112/d ebtext/160112-0002.htm#160112-0002.htm_spnew1)

HC Deb, 13 January 2016, c861  
[http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160113/d ebtext/160113-0001.htm#160113-0001.htm\\_spnew78](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160113/d ebtext/160113-0001.htm#160113-0001.htm_spnew78)

HM Government, *Scotland in the United Kingdom: an Enduring Settlement*, 2015  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397079/Scotland\\_Enduring\\_Settlement\\_acc.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_Enduring_Settlement_acc.pdf)

HM government, *The Implications of Devolution for England*, Cm 8969, London  
December 2014

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/387598/implications\\_of\\_devolution\\_for\\_england\\_accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387598/implications_of_devolution_for_england_accessible.pdf)

House Of Commons Official Report Parliamentary debates (HANSARD)  
Tuesday 12 January 2016 <https://hansard.parliament.uk/Commons/2016-05-09/debates/16050922000002/HousingAndPlanningBill>

House of Commons Procedure Committee, First Report of Session 2015–16,  
*Government proposals for English votes for English laws Standing Orders: Interim Report*,  
First Report of Session 2015–16, HC 410  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmproced/410/410.pdf>

Housing and Planning Bill, Speaker's certification (SO No 830)  
<http://www.parliament.uk/documents/commons-public-bill-office/2015-16/English-votes-for-English-laws/Speaker's-certificate-Housing-and-Planning-4-May-2016.pdf>

Kilibrandon Report, Cmnd. 5460, 1973  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/47049/0023863.pdf>

McKay W., *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, March 2013  
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/The-McKay-Commission\\_Main-Report\\_25-March-20131.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/The-McKay-Commission_Main-Report_25-March-20131.pdf)

McKay W., *Scottish Affairs Committee Oral evidence: English Votes for English Laws*, HC 399, 8 September 2015

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/scottish-affairs-committee/inquiries/parliament-2015/english-votes-for-english-laws/publications/>

Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union, part one: English Votes for English laws*, Fifth Report of Session 2015–16 Report, HC 523 26 January 2016

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubadm/523/523.pdf>

Scottish Government, *More Powers for the Scottish Parliament. Scottish Government Proposals*, Edinburgh, 2014 <http://www.gov.scot/resource/0046/00460563.pdf>

Scottish Government, *Scotland's Future*, Edinburgh, 2013

<https://www.google.it/webhp?hl=it&sa=X&ved=0ahUKEwjgvrzb9MnPAhUBrRQKHcU3AxsQPAGD#hl=it&q=Scottish+Government%2C+Scotland's+Future%2C+Edinburgh%2C+2013>

Senat français, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les perspectives de l'Union européenne*, M. Pierre Bernard- Reymond no 407, session ordinaire 2013/ 2014

Silk Commission, *Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales*, November 2012



<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140605075122/http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/>

The Constitution Committee, *The Union and devolution*, 25 May 2016, HL, 149  
2015/2016 ) <http://www.parliament.uk/hlconstitution>

The National Audit Office, *Consolidated Fund Account 2014-15*, HC 55, 20 July  
2015

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/447411/Consolidated\\_Fund\\_201415.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447411/Consolidated_Fund_201415.pdf)

## 7. Riassunto

### Introduzione

L'esito del referendum sul *Brexit* costituisce l'evento politico principale degli ultimi mesi. Il voto britannico del 23 Giugno ha sancito la vittoria del "Leave" con quasi il 51,9% dei voti, contro il 48,1% favorevoli al "Remain", decretando dunque l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

All'indomani del referendum, è stato subito evidente come il risultato britannico sia stato fortemente variegato e differenziato: sia per fasce di età (i più giovani - anche se hanno dimostrato scarsa partecipazione - hanno votato a favore del *Remain*, i più anziani per il *Leave*), che per aree geografiche (Scozia, Irlanda del Nord, Londra hanno votato per il *Remain*; il Galles e il resto dell'Inghilterra a favore del *Leave*).

Questi dati risultano essere politicamente e sociologicamente molto interessanti e hanno posto importanti interrogativi sia all'interno del Regno Unito che in Europa.

Per quanto riguarda il Regno Unito, i risultati del referendum hanno riaperto la questione scozzese: la Scozia, fortemente a favore del *Remain*, sembra sia stata investita da una nuova spinta a lasciare il Regno Unito per restare, o tornare, all'interno dell'Unione europea. Ma a

questo punto non si tratta più solo di arginare le spinte indipendentiste scozzesi conferendo a Holyrood maggiori poteri devoluti, in gioco c'è la sopravvivenza stessa dell'Unione, con le altre "nazioni" della famiglia pronte a richiedere a loro volta maggiori gradi di autonomia.

Sebbene il *Brexit* comporti un recesso unilaterale del Regno Unito nei confronti dell'Unione europea, anche per quest'ultima le conseguenze risultano essere abbastanza serie. Al cuore del referendum inglese sulla scelta se rimanere o meno nell'Unione sembra esserci infatti la questione della sovranità. In particolare molti nel Regno Unito pensano che il processo decisionale in seno all'Unione europea, oltre a non essere un processo democratico, abbia indebolito la stessa democrazia parlamentare britannica. Questa percezione della disconnessione democratica nei processi decisionali in seno alle istituzioni europee si è molto rafforzata con la crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Europa nel 2008, e a seguito delle conseguenti misure anticrisi. La concentrazione di sempre maggiori poteri in mano agli esecutivi, parallelamente all'estromissione delle istituzioni rappresentative dai processi decisionali in merito all'adozione di misure economiche, ha creato un serio problema di legittimazione democratica, aggravato dal fatto che spesso i parlamentari votanti non corrispondono con gli stati membri a cui poi effettivamente sarà applicata la misura in questione.

Ma il *Brexit* è probabilmente solo la punta dell'iceberg di un problema molto più ampio che investe la rappresentanza politica, istituto centrale della democrazia moderna oggi messo pesantemente in discussione.

Oggetto di studio del presente elaborato sarà proprio il concetto di rappresentanza politica, con il quale ci si riferirà principalmente all'idea di una legittimazione del potere e del suo esercizio, collegandosi al concetto di potere politico e a quello di sovranità.

Lo studio si baserà sull'analisi di due *case studies*: il caso EVEL in Inghilterra e il caso del Parlamento europeo. Tale scelta deriva dal fatto che in entrambi i casi il problema della rappresentanza si esprime in modo diverso, se vogliamo più profondo rispetto agli altri ordinamenti. La questione, infatti, non investe la seconda camera, sede normalmente della rappresentanza degli interessi e per questo luogo privilegiato di adeguamento e differenziazione, ma riguarda la prima camera dove il principio democratico è custodito e si esprime. È infatti nella camera bassa che il principio della rappresentanza è legato indissolubilmente a quello dell'eguaglianza secondo la formula "un cittadino un voto", formula alla base di ogni ordinamento democratico, così come il principio del divieto di mandato imperativo su cui il sistema rappresentativo si fonda.

In particolare la domanda alla quale ci proponiamo di rispondere è gli organi parlamentari oggi possano considerarsi ancora organi di rappresentanza generale

### 1. . *Il mandato parlamentare tra rappresentanza politica e territoriale*

Il problema della rappresentanza politica non è certo questione nuova all'interno del dibattito istituzionale moderno: questo è emerso nel dibattito pubblico ogni qual volta, durante i periodi di grandi trasformazioni politiche e sociali, la comunità politica, perdendo progressivamente fiducia nelle forme di rappresentanza e di governo che si era data, si proponeva di cambiarle.

Da un punto di vista strettamente etimologico si può affermare che rappresentare significhi rendere presente ciò che in realtà non lo è, riferendosi dunque a un compito affidato a un soggetto, il rappresentante, di perseguire gli interessi di un altro soggetto, il rappresentato, considerando l'istituto della rappresentanza politica come un mezzo attraverso il quale a un'assenza si sopperisce con una presenza .

Molto vicina a tale concezione è il concetto di rappresentanza medioevale, di carattere per lo più di tipo corporativo e di natura sostanzialmente privatistica.

Le assemblee parlamentari sviluppatesi in età medievale si configuravano, infatti, come istituzioni dal carattere consultivo in cui venivano discusse prevalentemente questioni tributarie; la concezione di rappresentanza che se ne ricava è quella di una trasmissione di volontà degli appartenenti a ceti diversi che il sovrano doveva armonizzare in quanto rappresentante dell'interesse generale.

Per quanto riguarda la teoria dello stato ci si è iniziati ad occupare del problema della rappresentanza con la nascita del sistema rappresentativo: sistema in cui il popolo viene rappresentato dal parlamento e dai singoli deputati . In particolare si può parlare di sistema rappresentativo politico da quando il deputato ha avuto la funzione di rappresentare l'intero popolo, dunque con l'affermarsi del mandato imperativo dopo la rivoluzione francese .

Il processo di trasformazione delle istituzioni rappresentative in Inghilterra e Francia è avvenuto in maniera decisamente diversa. La motivazione dell'evoluzione di esperienze costituzionali così diverse risiedeva probabilmente nella diversità negli obiettivi: mentre in Francia l'obiettivo era quello di distruggere una precedente pratica di tipo corporativo, in Inghilterra era quello di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria.

Il diverso atteggiarsi del divieto di mandato imperativo in queste due esperienze ha portato all'affermazione di due concetti di rappresentanza e di interesse generale distinti: se infatti in

Inghilterra il pluralismo sociale era alla base della formazione dell'interesse generale, in Francia questo stesso pluralismo veniva negato in nome dell'unità del popolo.

L'entrata delle masse nello stato ha consacrato poi il passaggio dallo stato liberale monoclasse allo stato democratico, dove il parlamento diviene luogo del pluralismo, o se vogliamo, della conflittualità sociale, ed i partiti i mezzi attraverso i quali le classi sociali potevano esprimere le loro rivendicazioni.

Il problema della rappresentanza politica nel continente sembrava dunque essersi sedato, essendo risolto finalmente l'annoso problema che metteva in contrapposizione il principio rappresentativo e il principio democratico. Attraverso l'intermediazione partitica si era riusciti infatti da un lato a evitare che l'autonomia del rappresentante degradasse a libertà assoluta, dall'altro che il necessario rapporto tra elettori ed eletti impedisse il conseguimento dell'interesse generale (Crisafulli 1957).

A partire dagli anni Ottanta del XX secolo però il fenomeno della frammentazione sociale, e della diversificazione delle domande che ne è derivato, ha investito quasi tutti i sistemi politici democratici occidentali. Di conseguenza i partiti non sono riusciti più a svolgere quel ruolo di sintesi politica e di organizzazione attiva delle masse che Leibholz aveva attribuito loro, incontrando sempre maggiori difficoltà nell'offrire e garantire una rappresentanza politica efficace e convincente

Le tendenze alla scarsa associabilità e alla mutevolezza delle preferenze da un lato, e il richiamo alla territorialità dall'altro, spiegano, almeno in parte, la sempre più pressante richiesta di rappresentanza territoriale da parte di alcune democrazie europee, riportando al centro del dibattito della dottrina istituzionale il tema della rappresentanza territoriale ed una sua eventuale istituzionalizzazione a livello parlamentare, sia negli stati che al livello europeo.

La rappresentanza territoriale non è certamente questione nuova nel dibattito politico sulla rappresentanza: questa nasce infatti nel medioevo dove agli incaricati di ceti, corporazioni e classi che rappresentavano interessi sociali ed economici nelle assemblee parlamentari, si affiancavano delegati di contee e borghi che rappresentavano il proprio territorio (Nocilla, Ciaurro 1987)

La previsione della rappresentanza territoriale nel medioevo ha portato alla sua demonizzazione nell'Europa continentale post rivoluzionaria, dove emerge una tendenza ostile verso tutto ciò che poteva potenzialmente minare l'unità dello stato.

Il contrasto tra rappresentanza politica e territoriale in questo periodo è rintracciabile nel fatto che quest'ultima ponesse i cittadini di fronte allo stato in maniera in qualche modo

differenziata, tradendo quindi il principio cardine della rivoluzione francese: il principio di eguaglianza.

Se l'Europa continentale vede un'insanabile conflitto tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, volgendo lo sguardo oltre la Manica le cose appaiono molto diverse. In Inghilterra la rappresentanza di interessi costituisce da sempre una necessaria integrazione della rappresentanza politica : la struttura interna del parlamento inglese si è divisa, infatti, in maniera quasi naturale in due diversi rami che rappresentavano rispettivamente i diversi ceti presenti nella società.

Per quanto riguarda specificamente la rappresentanza territoriale, esempio emblematico in cui i due tipi di rappresentanza, politica e territoriale, non si contrappongono, ma rappresentano due facce della stessa medaglia, sono gli Stati Uniti dove la costituzione federale adottata nel 1787 è basata esplicitamente sulla rappresentanza territoriale.

L'esperienza anglosassone dimostra dunque come la rappresentanza territoriale non nasca necessariamente in contrapposizione alla rappresentanza politica, ma piuttosto a integrazione di essa, laddove l'articolazione complessa della società richieda un'articolazione della rappresentanza altrettanto complessa.

Negli ultimi decenni in particolare questa complessità sociale si è espressa nell'articolazione bicamerale della rappresentanza, con la presenza pressoché costante dell'architettura del "Senato" in quasi tutte le odierne "Grandi Democrazie". Il problema della rappresentanza ha così investito la camera alta, divenuta sede privilegiata di differenziazione ed adeguamento per il suo ruolo e le sue limitate funzioni rispetto alla prima camera .

I due *case studies* che analizzeremo sembrano a questo punto essere ancor più interessanti: nel caso del Regno Unito e dell'Unione Europea, infatti, essere messa in discussione non è la rappresentanza di interessi ma la rappresentanza politica stessa, dove il principio della rappresentanza è legato indissolubilmente a quello dell'eguaglianza.

## 2. *Il "quasi" regionalismo Inglese: United Kingdom & Devolution*

Il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord si è costituito attraverso una serie di agglomerazioni incrementalì: prima attraverso l'espansione del Wessex in quella che sarebbe stata chiamata Inghilterra, poi con l'annessione di altri «territori»: il Galles (nel 1536), la Scozia (nel 1707) e l'Irlanda (nel 1800; dal 1921 solo Irlanda del Nord).

L'Unione emersa da questo processo non è mai stata equilibrata, per questo motivo il Regno Unito non può essere definito né come uno stato federale né come uno stato regionale, ma piuttosto come un ordinamento devoluto basato su una forte asimmetria. (Parolari 2007).

In questo processo di agglomerazione tutte tre le nazioni, almeno al livello istituzionale, sono state di fatto assoggettate all'Inghilterra, nonostante Irlanda e Scozia abbiano mantenuto forti caratteri identitari.

Formalmente il Parlamento inglese fu sciolto nel 1707, anche se nella pratica fu solo rinominato "Parlamento Britannico", mentre le assemblee di Scozia ed Irlanda cessarono di esistere venendo incorporate nella nuova istituzione.

Fino al 1997 i rapporti di potere all'interno del Regno Unito sono stati fortemente sbilanciati a favore dell'Inghilterra, che è sempre riuscita a mantenere un ruolo predominante al livello istituzionale, creando un sistema di governo "anglo-centrico" e poco aperto al cambiamento (Torre 2008).

Nonostante questo forte asimmetria e a dispetto delle numerose controversie che ne hanno contraddistinto la storia, all'interno del Regno Unito si può riscontrare un generale supporto popolare a favore dell'Unione, confermato dai risultati del referendum scozzese sull'indipendenza del 2014 e del referendum nel nord dell'Irlanda - che ratifica il *Friday Agreement*- del 1998. Entrambi i referendum confermano infatti il desiderio dei cittadini di rimanere parte dell'Unione. Molto importante nella costruzione e nel mantenimento di tale consenso è certamente la percezione da parte delle singole unità del Regno Unito dei vantaggi dell'essere parte dell'Unione (Trench 2007).

L'Unione economica, ad esempio, insieme alla *welfare union* - il meccanismo redistributivo dell'Unione sociale - aiuta le singole nazioni ad affrontare l'impatto degli shock asimmetrici . Il Regno Unito poi, grazie all'Unione politica e culturale - in particolare all'esercizio del cd "soft power"- gode al livello internazionale di una certa influenza, offrendo alle quattro nazioni che lo compongono una voce sulla scena mondiale che individualmente, con molta probabilità, non avrebbero avuto.

Questi elementi dell'Unione sono fondamentali, in quanto offrendo collettivamente vantaggi alle quattro nazioni del Regno Unito che queste da sole non potrebbero mai raggiungere, contribuiscono alla definizione di quel messianismo politico vitale per la sopravvivenza di ogni Unione.

La sopravvivenza dell'Unione, quindi, sembra essere legata al sostegno popolare, così come al sostegno popolare sembra essere legata il suo opposto, la *devolution*- termine con il quale si indicano i casi di trasferimento di autorità tramite meccanismi non competitivi ad un ente elettivo totalmente distinto dall'ente che conferisce i poteri e le funzioni (Pollitt et al. 1998).

La creazione di istituzioni devolute in Galles, Scozia e Irlanda del Nord è infatti avvenuta solo a seguito di referendum che ne hanno sancito l'approvazione.

I cittadini sembrano dunque volere due cose apparentemente antitetiche: il mantenimento dell'Unione da un lato, e la *devolution* dall'altro.

In realtà questa contraddizione è solo apparente, in quanto da un lato non fa che riflettere la tensione tra unità e diversità tipica degli stati federali, dall'altro non è una reale contraddizione poiché la *devolution*, nella pratica, si è configurata come una politica tutt'altro che rivoluzionaria, volta piuttosto alla preservazione dello *status quo*: mantenere intatta l'Unione e la sovranità di *Westminster* (Bamfort & Leyland 2003). Dunque, il decentramento dei poteri e la sopravvivenza dell'Unione sembrano andare nella stessa direzione piuttosto che contraddirsi, essendo l'una parte necessaria dell'altra.

Una definizione di *devolution* in tal senso è chiaramente presente nell'approccio riformatore adottato dal governo laburista nel 1997, riassunto nella celebre affermazione dell'allora primo ministro Tony Blair “*power devolved is power retained in Westminster*”.

Le riforme costituzionali in tale contesto sono state prettamente concepite come strumenti per superare momenti di particolare crisi. Non è un caso che le prime forme di *devolution* in Irlanda siano state proposte sull'ondata di violenza causata dalla frattura religiosa e in Scozia e in Galles per far fronte all'ondata nazionalista esplosa negli anni Settanta.

Il processo di *devolution*, in conclusione, non è mai stato concepito come un processo olistico, in quanto volto principalmente ad offrire risposte *ad hoc* a problemi che emergevano di volta in volta nelle varie *constituencies*.

Questo processo fino a poco tempo fa non ha riguardato l'Inghilterra, considerata “diversa” dalle altre nazioni del Regno Unito. Per anni l'Inghilterra è stata infatti definita “*the dog that never barked*”, per il suo – almeno apparente – disinteresse ad ottenere una qualunque forma di autonomia, nonostante sia considerata la nazione che più di tutte è colpita dalle anomalie costituzionali della *devolution* (McEldowney 2013).

Sistemi di decentramento che meglio corrispondessero alle peculiarità del territorio inglese sono stati ipotizzati più volte sia da governi conservatori che laburisti.

I tentativi maggiormente rilevanti prima di approdare all'EVEL sono stati da un lato il tentativo laburista regionalista, dall'altro il tentativo conservatore del *local government*.

Il governo laburista, per ovviare all'asimmetria del processo devolutivo che escludeva del tutto l'Inghilterra, prospettò la suddivisione di questa in 9 regioni dove introdurre, in tempi non chiaramente scanditi ed in modo non necessariamente uniforme, un nuovo livello di governo.

Un primo passo in tal senso fu la creazione di RDA- *Regional Development Agencies*, sul modello delle agenzie di sviluppo regionale di Scozia e Galles. In una prima fase queste avrebbero

dovuto promuovere lo sviluppo economico, e in una seconda sarebbero potute evolvere in assemblee con il potere di determinare le strategie di sviluppo economico, culturale e sociale dei rispettivi territori.

L'intervento delle RDA, in realtà, ha reso ancor più inefficiente un sistema di per sé già fortemente frammentato per quanto riguarda le funzioni pubbliche, vista la presenza di molteplici organismi con i medesimi ambiti di intervento e senza una chiara divisione dei compiti. Il governo cercò allora di compiere un ulteriore tentativo di riforma proponendo il passaggio da un regionalismo meramente amministrativo ad un regionalismo politico, progetto che però non si rivelò ottenere il necessario supporto da parte dei cittadini. Infatti, dopo il fallimento del referendum del *North East* nel 2004, con il quale si proponeva l'istituzione di un'assemblea regionale eletta democraticamente e direttamente, il progetto si arenò.

Stessa sorte toccò al progetto conservatore che mettendo da parte il tentativo regionalista laburista decise di concentrarsi invece sul rafforzamento delle *local authorities*. Anche questa volta però il progetto cadde in *standby* per la mancanza del sostegno da parte dei cittadini: l'eventuale introduzione di un sistema di nomina diretta per il sindaco venne di fatto respinta da referendum tenutosi in diverse 9 città.

Esclusa dunque la soluzione di istituire una sorta di federalismo inglese, alcuni, tra cui lo *Uk Independence Party*- UKIP, proposero l'istituzione di un parlamento inglese devoluto che lavorasse in parallelo con le istituzioni devolute di Galles, Scozia e Nord Irlanda. Tale proposta però è stata duramente criticata sia da buona parte della politica che dall'opinione pubblica, secondo cui un Parlamento inglese non sarebbe altro che un'inutile e costosa duplicazione di *Westminster*. Una tale nuova istituzione, oltre a comportare un aumento della spesa pubblica, conferirebbe poi all'Inghilterra un'eccessiva preponderanza rendendo l'Unione ancor più squilibrata (Leyland 2012). Da un punto di vista comparato la sua realizzazione sembra ancor più improbabile, visto che non esiste al mondo un sistema federale in cui un'unità rappresenti l'80% della popolazione. Il dato più vicino ad un simile scenario lo troviamo in Canada dove il 35% della popolazione vive nell'Ontario.

I preziosi insegnamenti che la storia ci tramanda, inoltre, evidenziano come i sistemi federali in cui l'entità più grande domini sulle altre hanno poche *chance* di sopravvivere. Numerosi esempi ci arrivano dall'Est Europa: dall'URSS dominata dalla Russia, alla Cecoslovacchia dominata dai Ciechi, alla Jugoslavia dominata dai Serbi. Dunque, la soluzione federalista, in entrambe le sue forme, risulta essere una soluzione inadeguata per risolvere la English Question.



Una risposta alternativa alla soluzione federalista è quella che va sotto il nome di EVEL – *English Votes for English Law*, oggetto del nostro studio. Illustrata nel *Queen's Speech* del 27 maggio 2015 dall'ex leader Conservatore David Cameron, e approvata il 22 Ottobre dello stesso anno, tale proposta è diretta a limitare il diritto di voto all'interno di *Westminster* ai soli deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi (o in quelle inglesi e gallesi) sulle questioni relative esclusivamente all'Inghilterra (o a Inghilterra e Galles).

La riforma in particolare prevede l'istituzione di una nuova fase tra il *report stage* e la terza lettura: *The Legislative Grand Committee* - LGC - in cui ai parlamentari inglesi (o inglesi e gallesi) viene conferito il potere di veto per le disposizioni certificate dallo *Speaker* relative esclusivamente all' Inghilterra, (o a Inghilterra e Galles) e che rientrino nel quadro delle competenze devolute. Qualora questi approvino tutte le mozioni certificate, l'iter legislativo procede normalmente. Nel caso invece decidano di utilizzare il potere di veto conferitogli, successivamente a LGC avrà luogo un'ulteriore fase, il *reconsideration stage*, in cui *l'House of Commons* e i parlamentari inglesi cercheranno di giungere ad una soluzione di compromesso sulle disposizioni oggetto di contestazione. Qualora non si giunga ad una soluzione condivisa, queste disposizioni cadono automaticamente.

La scelta del governo Conservatore appare una scelta piuttosto radicale in quanto, ignorate le raccomandazioni della Commissione McKay – che prevedevano il conferimento al LGC di un potere di *voice* e non di *veto* – sottopone l'adozione di provvedimenti legislativi riguardanti solo l'Inghilterra (o Inghilterra e Galles) a una sorta di *double consensus*. Tale disposizioni, infatti, per essere approvate devono ricevere i sia l'approvazione della maggioranza dei parlamentari inglesi (o Inglese e Gallesi) che dell'intera Camera, con il rischio, qualora un compromesso tra le due non venisse raggiunto, di creare un' *impasse* istituzionale.

Per questo motivo l'EVEL è stato ampiamente criticato, soprattutto dall'opposizione che accusa i conservatori di voler creare due classi di parlamentari con differenti diritti e prerogative e di mettere in pericolo la stabilità democratica dell'intera Unione.

I risultati riscontrabili nelle prime applicazioni di tale procedura sembrano scongiurare però gli scenari più catastrofici prospettati dall'opposizione.

Negli unici due casi di applicazione della procedura EVEL ad oggi consultabili, *The Housing and Planning Act* (2016) e *The Child Care Act* (2016), non sembrano infatti essersi riscontrate rilevanti difficoltà procedurali nelle varie fasi dell'iter legislativo. In particolare, il LGC, punto cruciale e maggiormente controverso della riforma, non sembra aver creato alcun tipo di problema, visto che in entrambi i casi i parlamentari inglesi non hanno esercitato il potere di

veto conferitogli, non rendendo dunque necessaria la ricerca di un compromesso tra le due maggioranze all'interno del *reconsideration stage*.

L'applicazione di tale procedura non è comunque stata immune da problematiche.

Soprattutto per quanto riguarda la certificazione, infatti, non sono chiare le modalità attraverso cui i membri del parlamento possano fare osservazioni riguardo alle scelte dello *Speaker*, e quanto queste debbano o possano pesare. È stato evidenziato inoltre come le nuove competenze attribuite allo *Speaker* pongano questa figura in una posizione necessariamente controversa: la sua nuova posizione, insieme all'importante ruolo tecnico che gli viene assegnato, nega la tradizionale neutralità che si associa a questo ruolo, richiedendo dunque un ripensamento di questo soprattutto relativamente alle qualifiche necessarie per potervi accedere.

L'incertezza che aleggia intorno a tale procedura viene in rilievo poi per quanto riguarda il cd *devolution test*, attraverso cui lo *Speaker* certifica se l'oggetto di una disposizione relativa esclusivamente a Inghilterra ( o a Inghilterra e Galles) rientri anche nelle competenze devolute, solo in questo caso infatti la procedura EVEL può essere avviata. A preoccupare è in particolare il caso del *conferred powers model* adottato dal Galles, che con le sue particolari concessioni ed eccezioni, non agevola di certo lo *Speaker* nella scelta se una materia rientri o meno tra le competenze devolute.

Numerosi dubbi sono stati sollevati inoltre in merito alla sostenibilità dell'EVEL all'interno di un assetto costituzionale stabile. La flessibilità che gli viene conferita dalla scelta di utilizzare gli *Standing Orders* come strumento normativo di attuazione, se da un lato certamente rassicura, in quanto qualora la procedura dovesse sortire effetti negativi è facilmente modificabile, dall'altro mette il funzionamento di tale procedura alla mercé dei governi. Nulla al livello giuridico, infatti, sembra poter impedire un domani al governo di turno di non applicare più la procedura, ipotesi questa, che alla luce dell'ostilità manifestate dall'opposizione verso il provvedimento, non sembra essere poi così surreale.

Parte della dottrina, infine, solleva dubbi in merito alla reale utilità di tale riforma, visti gli effetti marginali sulla legislazione, sia al livello quantitativo che qualitativo. Nella sessione 2014-15, ad esempio, solo due disegni di legge sarebbero stati oggetto della nuova procedura EVEL o, ancora, dal 1997 solo 21 votazioni su quasi 5000 che si sono tenute ai Comuni avrebbero avuto esito differente se vi fosse stata l'esclusione dei deputati scozzesi.

### 3. *Il parlamento europeo tra vocazione rappresentativa e asimmetria dell'integrazione*

L'Europa con i suoi 508 milioni di abitanti proveniente da 25 stati diversi, è il primo esperimento di democrazia transnazionale, in cui il Parlamento europeo è l'unica istituzione europea eletta direttamente e democraticamente.

Questa istituzione è quella che nel tempo ha certamente subito un maggiore ampliamento di poteri: da istituzione designata con poteri meramente consultivi, quale era l'Assemblea Comune della CECA, oggi il Parlamento europeo riveste il ruolo di co-legislatore insieme al Consiglio, ha l'ultima parola sull'approvazione del Budget, ed esercita un importante ruolo di controllo democratico sull'intera attività comunitaria - essendo la Commissione europea, il Presidente del Consiglio europeo, e l'Alto Rappresentante per la sicurezza e la politica estera dell'UE sottoposti alla sua approvazione.

A questo *empowerment* del Parlamento europeo hanno contribuito tre fattori principali: le riforme dei trattati, l'azione della Corte di Giustizia relativamente ai poteri legislativi dell'istituzioni europee e l'evoluzione del regolamento del PE in risposta ai cambiamenti dei trattati e agli innovativi indirizzi della Corte.

Altro elemento chiave all'interno di tale storia è certamente il passaggio da istituzione designata a istituzione eletta direttamente e a suffragio universale, passaggio che ha conferito alle richieste del Parlamento un'autorevolezza che le altre istituzioni non hanno potuto ignorare, costringendole spesso ad accettare le sue richieste.

Il PE dunque da Parlamento rappresentante di stati diventa il Parlamento che rappresenta i cittadini dell'unione.

L'accrescimento dei poteri di questo organo è, curiosamente, inversamente proporzionale alla partecipazione dei cittadini alla sua elezione: dal 1979 in poi, anno in cui per la prima volta il Parlamento è stato eletto direttamente dai cittadini europei, si è assistito ad un inesorabile declino dell'affluenza dei cittadini alle urne.

Nelle ultime elezioni del Parlamento Europeo, tenutesi tra 24 e 25 maggio 2014, solo il 42,6% degli elettori si è infatti recato alle urne, a fronte del 61,9% dei votanti del 1979. Al di là di vittorie, sconfitte, ascese e discese di varie forze elettorali, il dato è che in Europa si vota sempre di meno. A parte i due Paesi in cui vige l'obbligo di voto, Belgio e Lussemburgo, sono stati solamente cinque gli Stati Membri in cui ha votato la maggioranza degli elettori.

Come spiegare tutto ciò?

Da quanto detto sin ora il Parlamento europeo, soprattutto dopo la prima elezione diretta del 1979, ha sempre aspirato ad essere un'istituzione democratica, dove i popoli europei potessero davvero riconoscersi e sentirsi rappresentati.

Negli ultimi anni il processo di integrazione europea si è andato però sempre più caratterizzando per una differenziazione in seno alla partecipazione degli stati membri alle varie forme di integrazione. Questa tendenza alla differenziazione è presente sin dalle origini della Comunità europea, ma a seguito della crisi del 2008 e delle conseguenti misure anticrisi è aumentata notevolmente, arrivando a mettere seriamente in questione l'inclusività stessa dell'assemblea parlamentare.

Il centro decisionale sembra pertanto essersi spostato dalle istituzioni comunitarie verso le istituzioni intergovernative: la maggior parte delle misure adottate in tale contesto ha assunto infatti la forma di accordi conclusi su base intergovernativa e firmati solo da alcuni stati membri su base volontaria.

Lo spostamento dell'equilibrio istituzionale verso gli organi intergovernativi ha fatto sì che per le istituzioni rappresentative dell'Unione esercitare la classica funzioni di controllo parlamentare divenisse sempre più difficile: la sempre maggiore flessibilità da un lato, e l'alta frammentarietà che caratterizza l'esecutivo dall'altro, impediscono infatti a queste istituzioni di esercitare un controllo effettivo sull'attività degli "esecutivi" portando ad un mal funzionamento del circuito democratico.

Il problema di rappresentanza in seno all'Europa sembra dunque essere duplice: da un lato il poco coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nella costruzione delle misure economiche; dall'altro questo poco coinvolgimento può incorre in problemi di legittimazione democratica in quanto i parlamentari votanti spesso non corrispondono con gli stati membri a cui poi effettivamente sarà applicata la misura in questione.

Rispondere alla crescente asimmetria dell'Unione rendendo le istituzioni esistenti, in particolare il parlamento Europeo, a loro volta asimmetriche non sembra essere una soluzione ottimale, in quanto il carattere inclusivo di tale istituzione mal si adatta alla geometria variabile che caratterizza l'Unione. La comparazione con le istituzioni federali in questo senso risulta essere illuminante. Operando un'analogia con i sistemi federali possiamo infatti affermare che il PE svolga la funzione di una corrispettiva camera bassa, in quanto il principio della rappresentanza è legato indissolubilmente a quello dell'eguaglianza secondo la formula "un cittadino un voto". Diverso è quello che avviene nel Consiglio che potremmo invece paragonare ad una seconda camera, in quanto il tipo di rappresentanza espresso è essenzialmente la rappresentanza territoriale. Se anche all'interno del Parlamento europeo si adottasse un criterio di rappresentanza diverso da quello della cittadinanza europea ne deriverebbe una sovra-rappresentazione delle istituzioni territoriali, quando invece è essenziale, per la sopravvivenza stessa della federazione, un bilanciamento tra elementi unitari

e territoriali. L'architettura istituzionale dell'UE dovrebbe essere infatti basata su una combinazione bilanciata tra elementi territoriali ed unitari.

Queste considerazioni ci portano a riconsiderare l'intero circuito rappresentativo su cui l'Unione Europea si basa.

Nella ricerca di soluzioni istituzionali da adottare per far fronte al problema di disconnessione democratica in seno all'Unione, infatti, non può essere ignorata la natura composita della rappresentanza al livello europeo, basata su un doppio canale di rappresentanza e sull'intervento di una moltitudine di corpi intergovernativi più o meno collegati alle assemblee elettive (Curtin 2004). In una democrazia *multi-level* (Crossum & Fossum) come è l'Unione Europea l'attività di controllo, affinché risulti efficace, deve coinvolgere sia il Parlamento europeo che i Parlamenti nazionali, poiché gli strumenti a disposizione delle istituzioni rappresentative dell'UE prese singolarmente non sono sufficienti ad esperire le tradizionali funzioni di controllo e scrutinio dei Parlamenti.

Alla luce di un esecutivo altamente frammentato come si configura l'esecutivo Europeo, non è pensabile poi di affidare la funzione di rappresentanza e controllo ad una singola istituzione. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che uno dei problemi che ha causato la crisi democratica in seno all'Unione è stata proprio l'estromissione dei Parlamenti nazionali dal processo legislativo al livello dell'Unione, con un accentramento dei poteri nel merito in mano agli esecutivi.

Affinché i circuiti della democrazia rappresentativa funzionino in maniera democratica ed efficace, è chiaro dunque che ci sia bisogno di un coinvolgimento attivo tanto del Parlamento europeo quanto dei Parlamenti nazionali, attraverso lo sviluppo di una permanente quanto fisiologica cooperazione tra i vari livelli di rappresentanza, raggiungibile combinando acutamente i diversi tipi di partecipazione democratica.

Alla luce del quadro appena delineato, la cooperazione interparlamentare sembra sia la soluzione istituzionale che meglio si adatti alla natura composita dell'Unione stimolando il coordinamento e la collaborazione tra le istituzioni rappresentative. Solo quest'ultima infatti sembra colmare le lacune delle attività di controllo e di *policy making* esercitate singolarmente dal Parlamento Europeo e dai Parlamenti nazionali (Crum & Fossum 2009)

L'IPC in particolare, nelle sue manifestazioni poliedriche, può essere più facilmente adattabile alla flessibilità richiesta da un'Unione sempre più asimmetrica.

Anche se finora il funzionamento dell'IPC si è strutturato principalmente come una forma di cooperazione internazionale, caratterizzata da relazioni vaghe, da mancanza di continuità - ed in alcuni casi, come quello della conferenza per la *governance* economica e finanziaria - da una

composizione necessariamente generalizzata e quantitativamente incerta, ciò non toglie che questa in futuro possa essere pensata come strumento federale di coordinamento politico. L'IPC offre infatti la possibilità di confrontare e coordinare le politiche parlamentari su specifiche *policy* non danneggiando comunque la sovranità delle singole assemblee. Un uso proattivo di questi strumenti potrebbe riprodurre al livello europeo la prassi di cooperazione e di coordinamento politico tipica del modello di federalismo cooperativo: si potrebbe infatti conferire a tali conferenze— come suggerito dalla Commissione McKay per il LGC inglese— potere di *voice* e non di *veto*, affinché queste possano esercitare un potere di controllo sulle varie branche dell'esecutivo.

#### 4. *I Parlamenti oggi sono ancora organi di rappresentanza generale?*

A questo punto è arrivato il momento di rispondere alla nostra domanda iniziale, ossia se i Parlamenti oggi possano ancora assolvere la loro funzione di rappresentanza generale.

Prima di addentrarci nella risposta, dobbiamo però precisare l'ambito di applicazione di tale domanda: alla luce dei dati raccolti sinora, emerge infatti come il dibattito istituzionale sulla rappresentanza politica della Camera bassa si sia sviluppato all'interno del Regno Unito e dell'Unione europea non casualmente, ma in quanto tali ordinamenti sono caratterizzati da peculiarità non estendibili a qualsiasi altro ordinamento.

Pur non volendo azzardare alcun improprio paragone tra Unione Europea e Regno Unito - ordinamenti profondamente diversi per origine, evoluzione, caratteri istituzionali e strutturali - quello che cerchiamo di fare è rintracciare caratteri comuni all'interno dei due ordinamenti che possano spiegare l'emersione del medesimo problema in seno alla rappresentanza

Non è infatti la tensione tra unità e diversità, tipica di ogni ordinamento federale, a rendere i nostri casi atipici, ma il modo in cui questa tensione viene affrontata alla luce di determinate caratteristiche.

Innanzitutto in entrambi i casi ci troviamo di fronte a Unioni “volontarie” di stati dove viene riconosciuto, anche se in maniera formalmente diversa, il diritto di recesso/secessione. Questo conferisce una certa flessibilità ai due ordinamenti, che seppur in modo diverso, non può che ripercuotersi sulle assemblee rappresentative.

Possiamo inoltre osservare la presenza di rilevanti asimmetrie: gli stati membri in entrambi i casi si contraddistinguono infatti per diversi gradi di *commitment* rispetto alle politiche decise dai rispettivi Parlamenti “centrali”. Tale peculiarità poi, per evidenti ragioni storiche, nei due

casi si atteggia in maniera totalmente distinta: da un lato abbiamo un'Unione volontaria di stati che mantengono la loro sovranità; dall'altra un'Unione di stati in cui l'unica istituzione formalmente riconosciuta come sovrana è *Westminster*.

Infine, possiamo notare come tali soluzioni asimmetriche, sin dalle origini, siano state adottate per far fronte a momenti di particolare crisi: sia la *devolution* britannica che le l'integrazione differenziata europea sono state di fatto adottate per superare particolari situazioni di impasse istituzionale e di crisi delle rispettive unioni

Chiarito il contesto istituzionale nel quale il dibattito si sviluppa, passiamo ora alle soluzioni adottate dai due ordinamenti per rispondere alla sfida della rappresentanza.

Per quanto riguarda il Regno Unito, la soluzione EVEL risulta certamente essere una scelta molto forte in quanto restringe il diritto di voto dei parlamentari all'interno della House of Commons, dove in teoria ogni cittadino dovrebbe essere rappresentato in maniera eguale a prescindere da qualsiasi appartenenza territoriale. Come evidenziato poc'anzi, tale riforma è stata duramente criticata, in particolar modo *dall'opposizione* che ne sottolinea i possibili risvolti in termine di stabilità istituzionale, visto l'intrinseco rischio di *impasse* istituzionale sotteso a tale procedura. Alla luce delle evidenze empiriche sinora registrate, tali conseguenze non sembrano però essersi verificate, riproponendosi invece le ormai ricorrenti problematiche relative alle riforme costituzionali *ad hoc*. Sin dalla riforma laburista del 1997 ogni qual volta all'interno del Regno Unito si sia affacciata la possibilità di una riforma costituzionale, si è riscontrata una tendenza costante dei governi a guardare a queste riforme in maniera frammentata ed isolata, non considerando il quadro all'interno del quale queste si andavano inserendo. Relativamente all'EVEL ci riferiamo in particolare al fatto che allo *Speaker* siano stati affidati compiti e funzioni che probabilmente avrebbero richiesto un ripensamento del suo ruolo e delle qualifiche per questo richieste, venendo negata la tradizionale neutralità della sua figura.

Per quanto riguarda il Regno Unito - alla luce della restrizione del diritto al voto per i parlamentari di *Westminster* in talune circostanze e sulla base del criterio di rappresentanza territoriale - possiamo concludere il Parlamento, in linea teorica, non possa esser più considerato un organo di rappresentanza generale, in quanto i cittadini, in talune circostanze, non rilevano più come soggetti indistinti ma in quanto membri di una certa entità territoriale. Nella pratica però, visto l'impatto marginale della legislazione adottata con tale procedura e alla luce delle evidenze empiriche sin qui rilevate, una simile affermazione non sembra essere molto realistica. Certo è che il potenziale affinché si creino due classi di parlamentari

all'interno della stessa camera esiste, bisognerà vedere poi se si verificheranno le condizioni necessarie affinché questo avvenga nella pratica.

Per quanto riguarda l'Unione Europea abbiamo visto come ad oggi ancora non sia stata adottata formalmente alcuna soluzione nel merito. L'ipotesi di una differenziazione in seno all'assemblea di Strasburgo, come quella avvenuta con l'EVEL all'interno di *Westminster*, comunque sembra molto poco probabile. Innanzitutto storicamente, come rilevato nel primo capitolo, l'Europa continentale per molto tempo ha rifiutato qualsiasi tipo di rappresentanza settoriale, compresa quella territoriale; dunque, adattare la camera bassa, dove si esprime il principio democratico, alle geometrie variabili dell'Unione sembra una via difficilmente percorribile, in primis al livello culturale. Abbiamo visto inoltre che un adattamento in tal senso per un organismo come il Parlamento europeo, al livello pratico, sia pressoché impossibile: le variabili di cui tener conto sono molteplici e si articolano in maniera complessa, non considerando poi che la *governance* economica europea è soggetta a numerose variazioni nel tempo. La concomitanza di questi fattori renderebbe il compito del Presidente - di scegliere di volta in volta il collegio dei votanti - soggetto a numerose difficoltà e a lunghi tempi di attesa; il procedimento legislativo, inoltre, agli occhi dei cittadini risulterebbe ancor meno comprensibile, aggravando il problema di legittimazione democratica.

Oltre a problemi pratici e questioni culturali, un adattamento del PE in tal senso andrebbe incontro anche a problemi di legittimità istituzionale, alla luce del principio di uguaglianza sancito dall'art 14 TUE, la cui modifica richiederebbe una revisione dei trattati, dunque il raggiungimento dell'unanimità dei consensi tra gli stati membri.

Un Parlamento europeo differenziato al suo interno in base all'appartenenza o meno all'Eurozona, infine, recherebbe problemi al livello di equilibri istituzionale, in quanto vi sarebbe una sovra-rappresentazione delle istituzioni territoriali a discapito dell'equilibrio tra unità e diversità, equilibrio essenziale alla sopravvivenza di qualsiasi Unione.

Esclusa dunque tale ipotesi, rimane quella della cooperazione interparlamentare che sembra meglio adattarsi sia alla esigenza di coordinare efficienza e rappresentanza sia a quella di risolvere i problemi di disconnessione democratica in seno all'Unione. Questi ultimi, infatti, come visto in precedenza, vanno oltre il mero problema di *input legitimacy*, inserendosi all'interno di una cd *multilevel democracy*, dove necessarie sono soluzioni originali che consentano a entrambi i canali di rappresentanza all'interno dell'Unione di collaborare affinché il circuito democratico funzioni in maniera efficiente.



