

*Il versante interparlamentare della PESC e della PSDC**

Ylenia Maria Citino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro giuridico-istituzionale e la dimensione parlamentare della PESC e della PSDC. – 3. La Conferenza interparlamentare sulla PESC/PSDC (CIP PESC/PSDC). – 4. Il ruolo della CIP PESC/PSDC nel sistema costituzionale europeo. – 5. Problemi attuali e sfide future.

1. Introduzione

Il presente contributo si propone di indagare il versante interparlamentare della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea, con particolare attenzione al ruolo svolto dalla Conferenza Interparlamentare sulla PESC e la PSDC (CIP PESC/PSDC, nota in ambito anglofono come *Interparliamentary Conference on CFSP/CSDP*). Tale conferenza opera in un ambito istituzionale che, fino al Trattato di Lisbona, rientrava nel cosiddetto “secondo pilastro” e che ancora oggi «è soggett[o] a norme e procedure specifiche»¹ dominate dall'intergovernamentalismo.

La rilevanza del tema scelto è accentuata dal contesto geopolitico attuale, segnato da una crescente instabilità e da un ricorso sempre più frequente a strumenti di diplomazia e difesa comuni. In questo senso, la guerra in Ucraina e il conflitto in Medio Oriente stanno rappresentando un banco di prova significativo per valutare il ruolo effettivo delle conferenze interparlamentari (IPC)², tra cui soprattutto, evidentemente, la Conferenza interparlamentare sulla PESC e la PSDC³.

Sebbene le IPC non abbiano, come si vedrà, poteri decisionali, esse offrono un prezioso spazio politico, istituzionale e di dialogo per lo scambio di informazioni e la costruzione di una narrativa comune tra Parlamenti nazionali e

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Articolo 24, paragrafo 1, TUE.

² V. ad esempio D. Genini, *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *Yearbook of European Law*, 2025, p. 1-43.

³ P. Piciacchia, *Il Parlamento europeo tra obiettivi raggiunti, sfide ancora aperte e necessità di nuove riforme*, in *Nomos*, 2/2024, pp. 1-8.

Parlamento europeo⁴. Lo si è potuto appurare, per esempio, di recente con l'emersione del tema del riarmo, del sostegno all'Ucraina e del rafforzamento della dimensione europea della difesa, in occasione della 26esima riunione della suddetta Conferenza⁵. Tuttavia, resta da chiarire se l'accennata funzione di raccordo abbia inciso – o stia cominciando a incidere – in modo sostanziale sull'indirizzo politico generale dell'azione esterna dell'Unione, ovvero se sia rimasta confinata a una dimensione prevalentemente consultiva e simbolica. La sfida attuale, infatti, consiste proprio nel comprendere se queste sedi di cooperazione interparlamentare siano suscettibili di trasformarsi in strumenti più decisi di controllo democratico, capaci di funzionare anche e soprattutto in situazioni di emergenza geopolitica⁶.

L'analisi prende avvio da due interrogativi centrali. Da un lato, ci si chiede se e in che misura la cooperazione interparlamentare avviata dopo Lisbona abbia effettivamente rafforzato il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella definizione e nel controllo della politica estera e di sicurezza dell'Unione⁷. Dall'altro lato, occorre indagare sulla portata e l'effettività del controllo parlamentare in questo ambito, storicamente appannaggio dell'esecutivo⁸: in un'ottica di democrazia rappresentativa, è auspicabile estendere la parlamentarizzazione delle decisioni in materia di PESC e PSDC, rafforzando il

⁴ Quanto detto si sposa bene con la solida ricostruzione di A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2015, p. 4, secondo cui «si rinvergono [...] nell'insieme dei Parlamenti dell'Unione sia l'elemento dell'interdipendenza sia quello della comunanza di scopo, che permettono di parlare di sistema parlamentare euro-nazionale». V. anche A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2009, p. 1119-1173.

⁵ IPC CFSP/CSDP, *Joint statement of the co-chairs*, 26th Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, Varsavia, 23-25 marzo 2025, disponibile online, https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a895cbae540195cd43f77c002f/EN_23Mar_Co-Chairs+Statement+CFSP+CSDP.pdf.

⁶ Problema che, più di dieci anni fa, era stato posto al centro del volume curato da H. Sjursen, *The EU's Common Foreign and Security Policy: The Quest for Democracy*, Oxfordshire, Routledge, 2012.

⁷ Un interrogativo che prosegue nel segno dell'analisi già svolta da P. Piciacchia, *La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 295-327. V. ampiamente altresì N. Lupo, C. Fasone, *Interparliamentary cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, *passim*.

⁸ Sul controllo "frammentato" dei Parlamenti sugli esecutivi con strumenti quali la riserva di esame parlamentare, v. G. Piccirilli, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella Legge n. 234 del 2012*, in A. Manzella, N. Lupo, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, p. 205 ss.

controllo democratico⁹, oppure tale evoluzione rischia di contrapporsi alle ambizioni di efficacia e prontezza nell'azione esterna dell'Unione?

La questione, infatti, non è soltanto istituzionale, ma profondamente politica e si inserisce in una riflessione più ampia sul rapporto tra parlamentarismo e costituzionalismo europeo. Per garantire una partecipazione significativa dei Parlamenti, risulta preferibile consolidare i loro poteri di controllo *ex post* a livello nazionale, oppure valorizzare maggiormente la dimensione collettiva e interparlamentare? Dare una risposta convincente non è cosa affatto scontata, poiché non è automatico che l'assenza del coinvolgimento parlamentare si traduca immediatamente in un deficit di controllo democratico. Come osservato da Stavridis¹⁰, permane il dubbio se il potenziamento del controllo democratico – attraverso le sedi e le procedure parlamentari – comporterebbe effettivamente un avanzamento della legittimità democratica delle decisioni in ambito PESC, o, al contrario, introdurrebbe un appesantimento dei meccanismi decisionali incompatibile con le specificità di un ambito che esige riservatezza e tempestività.

Alla luce di queste premesse, il presente lavoro intende valutare se sia in atto un'evoluzione nel grado di influenza che i Parlamenti – tanto nazionali quanto europeo – sono in grado di esercitare sulle scelte in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa e se tale evoluzione incida in modo significativo sulla traiettoria del costituzionalismo europeo e sulla tenuta dello Stato di diritto.

L'analisi si articolerà come segue: in primo luogo, nel ricostruire brevemente il quadro giuridico di base, verranno richiamate le principali critiche mosse alla PESC/PSDC in termini di deficit democratico; in secondo luogo, si esaminerà il funzionamento della CIP PESC/PSDC, con particolare riguardo ai limiti strutturali che ne condizionano l'efficacia. Infine, dopo aver tratto un bilancio sul ruolo che questa conferenza gioca nel sistema decisionale dell'UE, si tenterà di trarre alcune considerazioni conclusive utili a rispondere, in una prospettiva attuale, agli interrogativi inizialmente posti.

⁹ Così, ad esempio, si evince dall'analisi di L. Violini, *I Parlamenti nazionali come fattori di incremento del principio democratico e come garanti del rispetto del principio di sussidiarietà*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003, p. 269-288 e di L. Frosina, *Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed early warning system*, in *Nomos*, 3/2016, p. 1-30.

¹⁰ S. Stavridis, *The New Inter-Parliamentary Conference on the CFSP/CSDP*, in *The Hean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 14(12)/1999, p. 1-22.

2. Il quadro giuridico-istituzionale e la dimensione parlamentare della PESC e della PSDC

La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione europea trova il proprio fondamento giuridico nell'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che ne definisce gli obiettivi: la preservazione della pace, il rafforzamento della cooperazione internazionale e della sicurezza, la promozione della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani e del rispetto del diritto internazionale. La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) costituisce parte integrante della PESC, come stabilito dall'articolo 24 TUE, secondo cui quest'ultima «copre tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che possa condurre a una difesa comune». In particolare, la PSDC attribuisce all'Unione una capacità operativa, civile e militare, fondata sulla partecipazione volontaria degli Stati membri e sulla compatibilità con le loro specifiche caratteristiche strategiche.

Muovendosi all'interno di tale cornice normativa, l'Unione ha avviato, solo nel periodo che va dal 2021 al 2024, sei nuove missioni civili e militari nell'ambito della PSDC. Nel 2022 ha adottato la *Bussola strategica per la sicurezza e la difesa*¹¹, con l'obiettivo di rafforzare la reattività dell'UE rispetto a un contesto geopolitico sempre più instabile e in fase di deterioramento. A ciò si aggiungono iniziative già esistenti, come la Cooperazione strutturata permanente (PESCO), attraverso la quale dal 2017-8 alcuni Stati membri hanno sottoscritto impegni vincolanti al fine di integrare le rispettive capacità militari¹², nonché l'istituzione del Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund* – EDF), incluso nel bilancio

¹¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, 21 marzo 2022, disponibile online, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

¹² La possibilità per gli Stati membri di impegnarsi in una cooperazione strutturata permanente nell'area di sicurezza e difesa è stata introdotta dall'articolo 42, paragrafo 6 TUE, che stabilisce che «Gli Stati membri che soddisfano criteri più elevati in materia di capacità militari e che si sono impegnati a compiere progressi ulteriori in tale senso, possono stabilire una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione». La PESCO è ulteriormente regolata dall'articolo 46 TUE e dal Protocollo n. 10 allegato ai Trattati. L'11 dicembre 2017 con Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio è stata formalmente istituita la PESCO con la partecipazione di 25 Stati membri. Successivamente, con Decisione (PESC) 2023/1015 del Consiglio, del 23 maggio 2023, è stata formalmente confermata la partecipazione della Danimarca alla PESCO, portando a 26 il numero complessivo degli Stati membri partecipanti.

dell'Unione a partire dal quadro finanziario pluriennale 2021-2027¹³, e della *European Peace Facility*, strumento intergovernativo esterno al bilancio UE in quanto finanziato direttamente dagli Stati membri¹⁴. Questi, come altri, sviluppi segnalano un progressivo approfondimento del pilastro difensivo dell'Unione, il che potrebbe ragionevolmente generare uno *spillover* normativo, ovvero un effetto di espansione normativa e istituzionale in altri ambiti dell'ordinamento europeo.

Se è vero, infatti, quanto promette l'omonima teoria elaborata da Schimmelfennig¹⁵, sembra plausibile ritenere che l'intensificazione delle politiche europee in materia di sicurezza e difesa dovrebbe implicare, per coerenza istituzionale, un parallelo rafforzamento del coinvolgimento parlamentare, tanto sul versante europeo quanto su quello nazionale. Nonostante ciò, la PESC continua a essere percepita come una delle politiche meno democratizzate dell'architettura dell'Unione¹⁶.

Il limitato controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea affonda le proprie radici in motivazioni storiche, giuridiche e politiche di lunga durata. In primo luogo, la politica estera e quella di difesa sono rimaste ai margini del processo d'integrazione europea per diversi decenni¹⁷. Il fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED) negli anni Cinquanta indusse gli Stati membri a evitare di affrontare congiuntamente queste materie, privilegiando l'integrazione in settori ritenuti meno sensibili dal punto di vista della sovranità nazionale – la cosiddetta *low politics*¹⁸.

Tradizionalmente, le politiche estera e di difesa sono rimaste dominio pressoché esclusivo degli esecutivi nazionali, con un coinvolgimento parlamentare limitato alla fase di ratifica successiva. I Parlamenti, infatti, sono da sempre stati chiamati a dare il proprio assenso a posteriori rispetto alle decisioni governative

¹³ V. S. Rodrigues, *Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos*, in *European Papers*, 8(3)/2023, p. 1155-1177.

¹⁴ *Ibidem*. La EPF si basa sulla Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio che istituisce un Fondo europeo per la pace, 22 marzo 2021.

¹⁵ F. Schimmelfennig, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Toward a Transformationalist Theory of Democratization*, in *European Political Science Review*, 2(2)/2010, p. 211-233.

¹⁶ Da ultimo, R. Alcaro, H. Dijkstra, *Re-imagining EU Foreign and Security Policy in a Complex and Contested World*, in *The International Spectator*, 59(1)/2024, p. 1-18.

¹⁷ I. Papageorgiou, *La cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nelle riunioni interparlamentari sulla sicurezza e la difesa*, in P. Caraffini, M. Belluati, G. Finizio, F.M. Giordano (a cura di), *Il Parlamento europeo e le sue sfide Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

¹⁸ *Ibidem*.

prese, ma sono stati esclusi dalle fasi di definizione delle priorità strategiche¹⁹. Questo spiega perché le istituzioni parlamentari, tanto a livello nazionale quanto europeo, hanno per lungo tempo trascurato il dibattito su tali tematiche²⁰. Di conseguenza, si è sviluppato nel corso degli anni un insieme di pratiche informali attraverso cui i Parlamenti hanno esercitato una larvata forma di influenza, al di là della formale attribuzione di diritti procedurali di controllo²¹.

Solo con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992), e ancor più con il Trattato di Lisbona (2007), si è aperta una fase di maggiore implicazione dei Parlamenti nazionali negli affari dell'Unione. L'attenzione crescente dell'UE verso la dimensione esterna – dettata da eventi geopolitici e dalla necessità di dotarsi di una politica estera comune – ha reso evidente l'esigenza di rafforzare anche da un punto di vista materiale la legittimità democratica delle decisioni adottate, esplorando il percorso dei controlli parlamentari.

Tuttavia, ad oggi permangono importanti ostacoli a un'effettiva supervisione parlamentare della PESC e della PSDC. Anzitutto, le competenze in materia restano saldamente in mano al Consiglio, le cui decisioni sono assunte collegialmente, spesso con una logica di compromesso che non riflette le posizioni dei singoli Stati membri²². Di conseguenza, anche laddove i Parlamenti nazionali abbiano formalmente la possibilità di esercitare un controllo ex ante sui propri governi, essi si trovano in difficoltà nel valutare e orientare decisioni assunte in un contesto intergovernativo multilivello. Inoltre, la PESC e la PSDC restano ambiti caratterizzati da procedure non legislative, il che esclude di norma l'intervento legislativo dei Parlamenti – sia nazionali sia del Parlamento europeo – rendendo strutturalmente più debole il controllo democratico²³. Una soluzione parziale,

¹⁹ Questo non significa che il ruolo dei Parlamenti sia totalmente da sottovalutare perché, come dimostra Martin, anche quando nei Parlamenti esiste un livello di contestazione elevato il fatto che i governi si confrontino con essi prima o durante lo svolgimento dei processi decisionali in materia di politica estera conferisce legittimazione e solidità alla postura internazionale adottata dal governo. V. L. Martin, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

²⁰ T. Raunio, W. Wagner, *Towards Parliamentarization of foreign and security policy?*, in Iid. (eds), *Challenging Executive Dominance: Legislatures and Foreign Affairs*, 1st ed., London, Routledge, 2018, p. 16, ove si segnala come la letteratura predominante sia, invece, incentrata sullo studio del controllo parlamentare sui poteri di guerra (*war powers*).

²¹ G. Rosén, K. Raube, *Influence beyond formal powers: The parliamentarisation of European Union security policy*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1)/2018, p. 69-83.

²² I. Papageorgiou, *La cooperazione*, cit.

²³ Esiste, tuttavia, un controllo indiretto nelle mani del Parlamento europeo, esercitato attraverso una pluralità di strumenti che, pur non incidendo direttamente sull'elaborazione delle decisioni in materia di PESC/PSDC, ne influenzano il contesto e i margini operativi. In primo luogo, il Parlamento svolge un ruolo di co-legislatore in ambiti che rientrano nell'azione esterna

peraltro, potrebbe essere, come suggerisce Munari, la pratica della promozione dell'agenda PSDC mediante lo sfruttamento delle altre politiche dell'Unione, decidendo in base a procedure giuridiche di tipo legislativo, pertanto con deliberazioni a maggioranza²⁴.

Tale approccio, tuttavia, solleva la questione del legittimo impiego di competenze diverse da quelle proprie della PSDC per il raggiungimento di obiettivi a essa riconducibili. Il ricorso a basi giuridiche diverse da quelle del capo dedicato alla PESC/PSDC impone, infatti, di considerare i vincoli derivanti dall'art. 40 TUE, secondo cui l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle altre competenze dell'Unione, e viceversa. Si tratta di una clausola di delimitazione che consacra "l'isolamento" della PSDC dal resto delle politiche dell'UE²⁵ e che prevede, pertanto, l'obbligo di rispettare i confini procedurali e istituzionali propri di ciascun ambito, evitando che strumenti appartenenti ad ambiti di competenza diversi siano impiegati per eludere i limiti del quadro intergovernativo.

Il rischio di usi distorsivi delle basi giuridiche non è da sottovalutare, in quanto, come osservato da Cremona, l'Unione europea è fondamentalmente «un'organizzazione di competenze attribuite» e pertanto ogni azione deve trovare il proprio fondamento giuridico e il proprio obiettivo nei Trattati²⁶. Le differenze,

dell'Unione, come il commercio internazionale, la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza umanitaria, ma anche in politiche interne dotate di una significativa proiezione esterna, quali la migrazione o la tutela ambientale. A ciò si aggiungono i poteri di assenso in relazione alla conclusione di accordi internazionali tra l'Unione e Paesi terzi, che conferiscono al Parlamento una leva indiretta ma sostanziale sul quadro giuridico e politico delle relazioni esterne. Il controllo parlamentare si esercita altresì attraverso i poteri di bilancio, che, pur limitati dall'esclusione della PESC dalla procedura ordinaria di bilancio, comprendono l'approvazione delle spese amministrative e operative collegate alle attività in questo settore. In prospettiva più politica, il Parlamento incide sull'azione esterna anche tramite la definizione dell'agenda pubblica, l'attività di scrutinio sulla fase attuativa delle politiche comuni e l'impiego crescente della diplomazia parlamentare, la quale consente un confronto diretto con attori esterni, rafforzando il profilo internazionale dell'istituzione e alimentando dinamiche di accountability trasversale. V. ampiamente M. Goinard, *The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor*, in M. Westlake (ed), *The European Union's New Foreign Policy. The European Union in International Affairs*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020.

²⁴ F. Munari, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *Eurojus*, 3/2024, p. 231.

²⁵ Cfr. H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds), *The Treaty on European Union (TEU)*, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2013, p. 1175.

²⁶ M. Cremona, *The Union as a global actor: Roles, models and identity*, in *Common Market Law Review*, 2(41)/2004, p. 570. V. anche, sullo stesso tema, le considerazioni sempre attuali

in particolare, tra la PESC/PSDC e le altre politiche unionali sono abbastanza marcate ed è proprio l'articolo 40 a esprimere l'equilibrio funzionale tra i due ambiti, utile a preservare la coerenza interna dell'architettura istituzionale dell'Unione.

A complicare ulteriormente il quadro è, però, l'assenza, fino a tempi recentissimi, di forme istituzionalizzate di dialogo tra le istituzioni parlamentari a livello nazionale ed europeo. Le esperienze offerte dal diritto pubblico comparato mostrano un'ampia variabilità nei meccanismi di controllo adottati dai Parlamenti nazionali sui propri governi²⁷, che spaziano da modelli "minimalisti" – basati su strumenti di tipo consultivo, fra cui rientrerebbero per esempio il *question time*, le interrogazioni e le interpellanze, gli obblighi per il governo di rendere rapporti o relazioni, i dibattiti in plenaria e le informative in commissione – a modelli "rafforzati", che prevedono la dotazione in capo ai Parlamenti in seduta plenaria di poteri di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di voto per il dispiegamento di missioni militari all'estero, la possibilità di esprimere mozioni di censura su decisioni di politica estera nonché poteri di co-decisione di vario tipo in materie attinenti a tali ambiti. Tuttavia, questa eterogeneità di strumenti ha impedito la formazione di un fronte coeso di Parlamenti nazionali, in grado di imporsi per esercitare un controllo parlamentare di peso sulla politica estera di sicurezza e di difesa comuni a livello UE.

In sostanza, quindi, la frammentarietà del controllo svolto dai Parlamenti nazionali²⁸, la difficoltà a costruire una posizione condivisa e i vincoli di bilancio, che disincentivano l'istituzionalizzazione di nuovi meccanismi di controllo, contribuiscono a mantenere debole la posizione parlamentare.

Sul versante sovranazionale, invece, il PE ha cercato di accrescere il proprio ruolo nella supervisione della PESC e della PSDC, ma ciò si è scontrato con la riluttanza degli Stati membri a cedere competenze sovrane in ambiti tanto sensibili. Questa avversione ha da sempre limitato la cooperazione e ostacolato iniziative volte a rafforzare il coinvolgimento parlamentare, nonostante il potere significativo del Parlamento europeo in materia di bilancio, che incide almeno indirettamente sulla PESC e sulla PSDC.

In questo contesto, si è sviluppato, lungo due direttrici, un dibattito sulla effettiva capacità dei Parlamenti di esercitare un controllo collettivo sulle

svolte da B. De Witte, *The Constitutional Law of External Relations*, in I. Pernice, M. Poiares Maduro (eds), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention*, Baden-Baden, Nomos, 2004, p. 95-106.

²⁷ V. lo studio comparato di A. Cassese (ed), *Cover Parliamentary Control over Foreign Policy Parliamentary Control over Foreign Policy. Legal Essays*, Leiden, Brill, 1980.

²⁸ Su cui, per esempio, N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, 2024, p. 16.

decisioni e sull'implementazione delle misure in materia di politiche estera, di difesa e di sicurezza UE.

Da un lato, vi è chi sostiene che l'internazionalizzazione della politica estera e la progressiva affermazione dell'UE come attore globale hanno indebolito i margini di un controllo dei Parlamenti nazionali di tipo collettivo²⁹, incrementando il cosiddetto "deficit democratico" in materia di PESC/PSDC³⁰. Questa posizione sottolinea la doppia carenza del controllo parlamentare nazionale, sia ex ante (nelle fasi in cui le decisioni PESC sono discusse, ma non ancora approvate), sia ex post (in tal caso, i Parlamenti non sono equipaggiati per imporre modifiche su decisioni già prese). In base a una lettura più convincente, invece, la difficoltà di assicurare un ruolo efficace ai Parlamenti nazionali deriverebbe dalla "frammentarietà" dell'esecutivo europeo e dalla crescente asimmetria nella *governance* europea³¹. Una soluzione coerente, dunque, sarebbe un aumento della politicizzazione delle politiche di sicurezza e difesa al fine di rafforzare la trasparenza e il coinvolgimento parlamentare, in un processo di tipo *democracy-enhancing*³². In tal senso, la sussidiarietà dovrebbe indicare la via dorata per risolvere questi problemi, invece che essere percepita come un limite³³.

Dall'altro lato, vi è chi non condivide la tesi del deficit democratico, richiamando la natura intergovernativa della PESC e sostenendo che la politica estera deve rimanere prerogativa dei governi³⁴, affiancata dal (seppur limitato) controllo parlamentare secondo le rispettive tradizioni costituzionali³⁵. Secondo

²⁹ Sul ruolo dell'UE come attore globale, va citato il volume di C. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, 2 ed., Oxfordshire, Routledge, 2005, ove si definisce il rapporto dell'UE con le politiche di sicurezza e difesa "controverso".

³⁰ S. Stavridis, *The New Inter-Parliamentary Conference on the CFSP/CSDP*, cit., *passim*.

³¹ N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'Unione europea: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3/2014, p. 16.

³² Una tesi ben sviluppata da H. Sjursen, *The EU's Common Foreign and Security Policy. The Quest for Democracy*, Routledge, 2012.

³³ C. Pesce, *Il contributo dei Parlamenti nazionali per il superamento del deficit democratico*, in *AISDUE*, 2/2019, p. 18.

³⁴ V. per esempio, A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, University College London Press, 1998. Una teoria che non avrebbe, dietro di sé, una solida ricostruzione dogmatica, è quanto è invece sostenuto da S.B. Prakas, *The Executive Power Over Foreign Affairs*, in *The Yale Law Journal*, 111/2001, p. 233, che evidenzia come, nel contesto statunitense, si presume che la Costituzione, omettendo di fornire dettagli sulla distribuzione dei poteri costituzionali in tema di affari esteri, abbia rafforzato l'idea per cui questo ambito vada trattato come un insieme di prerogative da mettere "in palio" al migliore offerente.

³⁵ In questo senso, lo studio di Huff dimostra come l'attribuzione di poteri formali ai Parlamenti non equivalga, in pratica, a permettere loro un controllo "forte". Al contrario, l'autore sostiene che i Parlamenti "più forti" sono quelli che hanno reso il controllo della PESC una parte

questa visione, anzi, determinate scelte di politica estera non potrebbero mai essere possibili se il controllo democratico dei Parlamenti non fosse fisiologicamente limitato³⁶.

Accanto a questi due modi di pensare, va menzionata anche quella parte di dottrina disillusa, scettica o pessimista rispetto al percorso di un'eventuale democratizzazione di PESC e PSDC. Dahl, per esempio, muoveva dall'assunto che bisognerebbe ammettere apertamente che le organizzazioni internazionali non possono essere democratiche in radice³⁷: questo perché nonostante «le istituzioni e le pratiche democratiche sono state a lungo e ben consolidate e [...nonostante] esiste una cultura politica democratica abbastanza forte, è notoriamente difficile per i cittadini esercitare un controllo effettivo su molte decisioni chiave in materia di affari esteri»³⁸.

Rittberger, invece, ha sottolineato come anche nel campo della difesa l'integrazione parlamentare può rafforzare le dinamiche democratiche dell'Unione, sebbene persistano limiti oggettivi dovuti alla sede decisionale – il Consiglio – che sfugge al controllo diretto dei Parlamenti nazionali³⁹. A ciò va aggiunta la constatazione che gli organi preparatori che di fatto dominano la PESC e la PSDC, il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS)⁴⁰ e il Comitato Militare

sistematica e normalizzata della loro attività di scrutinio. V. A. Huff, *Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP*, in *West European Politics*, 38(2)/2015, p. 396-415.

³⁶ V., per esempio, lo scritto di G.L. Gardini, *Executive-Legislature Relations in Foreign Policy: A Case Study in Incipient Regional Integration*, in *Bulletin of Latin American Research*, 29(2)/2010, p. 224-237, dove si sostiene che, a proposito dell'istituzione del MERCOSUR in America Latina, le limitazioni democratiche presenti nei Parlamenti del Brasile e dell'Argentina sono state fondamentali nell'avanzamento del processo di integrazione. Leggermente diversa è, invece, la prospettiva di A. Sciortino, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali di fronte alla nuova governance economica europea*, in *Nuove Autonomie*, 3/2012, p. 457, laddove si afferma che il ruolo dei Parlamenti nazionali come parte dei meccanismi di legittimazione democratica nell'UE «può avere ripercussioni assai negative nel processo decisionale comunitario».

³⁷ R. A. Dahl, *Can international organizations be democratic? A skeptic's view*, in I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (eds), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 19-36.

³⁸ *Ibidem*, 23, trad. mia.

³⁹ B. Rittberger, *No Integration without Representation! European Integration, Parliamentary Democracy, and Two Forgotten Communities*, in *Journal of European Public Policy*, 13(8)/2006, p. 1211-1229.

⁴⁰ Il COPS è composto dagli ambasciatori degli Stati membri con sede a Bruxelles ed è presieduto dai rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna. Qui il sito istituzionale: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>.

dell'UE (EUMC)⁴¹, operano in assenza di obblighi di consultazione con le istituzioni parlamentari, rendendo il controllo ancora più debole⁴². Il Parlamento europeo, come emerge chiaramente dalla relazione di Fasone⁴³, ha certamente un ruolo di sorveglianza democratica, ma non può decidere direttamente sulla PESC o sulla PSDC, caratterizzandosi per lo più in un confronto a soli fini consultivi.

3. La Conferenza interparlamentare sulla PESC/PSDC (CIP PESC/PSDC)

In questo contesto si colloca l'istituzione della Conferenza interparlamentare sulla PESC e la PSDC (CIP PESC/PSDC, d'ora in avanti la "Conferenza"), avvenuta con due decisioni della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, adottate rispettivamente a Bruxelles il 4-5 aprile 2011 e a Varsavia il 20-21 aprile 2012. Essa si sviluppa nell'ambito del sistema delle conferenze di cooperazione interparlamentare previste dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato di Lisbona⁴⁴ ed è stata istituita con l'obiettivo di attuare l'articolo 10 del Protocollo, ai sensi del quale, la COSAC può «organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune».

La Conferenza, nata con l'obiettivo di favorire lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo in materia di controllo delle politiche estera e di difesa, ha assunto anche un significato simbolico, poiché ha sostituito le precedenti conferenze tematiche che riunivano i Presidenti delle Commissioni Esteri (COFACC) e quelli delle Commissioni Difesa (CODACC) dei vari Parlamenti nazionali. Inoltre, essa ha sopperito al vuoto venutosi a creare con la cessazione dei lavori dell'Assemblea parlamentare

⁴¹ L'EUMC è composto dai capi di stato maggiore della difesa di ciascuno Stato Membro rappresentati, in via ordinaria, dai militari permanenti delegati a Bruxelles. Qui il sito istituzionale: <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>.

⁴² È interessante rilevare, infatti, come nel mandato del COPS e in quello dell'EUMC non sia prevista alcuna procedura di consultazione con gli organismi di cooperazione interparlamentare a livello unionale.

⁴³ C. Fasone, *La dimensione interparlamentare delle relazioni internazionali del Parlamento europeo*, in questa *Rivista*, VII/2025.

⁴⁴ Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea, in GU UE C 310/204 del 16 dicembre 2004, disponibile online, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0012.02/DOC_8&format=PDF.

dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), la cui dismissione nel 2011 aveva lasciato sguarnita la sorveglianza parlamentare sulle politiche comuni di difesa⁴⁵. Tuttavia, a causa delle diversità di vedute tra i Presidenti dei Parlamenti nazionali, la CIP PESC/PSDC non ha potuto assumere funzioni di organo di controllo analoghe all'ex Assemblea dell'UEO, e ad oggi il suo ruolo rimane limitato allo scambio informale di informazioni, senza poteri deliberativi né vincolanti.

Come osserva Herranz-Surrallés⁴⁶, la dissoluzione dell'Assemblea dell'UEO ha segnato un passo indietro nella partecipazione dei Parlamenti nazionali alla governance della sicurezza europea: la Conferenza dispone, infatti, di strumenti di monitoraggio significativamente più deboli rispetto al suo predecessore. Inoltre, come precisato nel suo regolamento interno (RP CIP PESC/PSDC)⁴⁷, la Conferenza rientra nelle attività parlamentari legate alla Presidenza semestrale del Consiglio dell'UE, e viene organizzata a rotazione dal Parlamento nazionale dello Stato membro che detiene la Presidenza. Questo meccanismo contribuisce a mantenerla in una dimensione largamente informale e priva di continuità operativa.

Sia la composizione che il funzionamento della Conferenza sono emblematici della fluidità e dell'informalità che caratterizzano il suo operato. Ai sensi dell'art. 1.4 RP CIP PESC/PSDC, ciascun Parlamento è libero di scegliere, in base alla materia, i sei componenti della propria delegazione nazionale chiamati a partecipare di volta in volta alle riunioni. In caso di Parlamenti bicamerali, le regole di procedura non stabiliscono un criterio egualitario di partecipazione nella conferenza, rimettendosi alla discrezionalità dei rispettivi Parlamenti nello stabilire, con accordo interno, la suddivisione dei sei membri fra le camere di provenienza. A tale composizione vanno aggiunti i sedici membri spettanti al Parlamento europeo, i quattro membri osservatori attribuiti ai Parlamenti dei

⁴⁵ L'Assemblea dell'UEO era l'organo parlamentare dell'UEO, organizzazione di difesa creata nel 1954 per rafforzare la cooperazione militare tra Paesi europei. Essa aveva l'obiettivo di discutere e monitorare le politiche di sicurezza e difesa dei Paesi membri, offrendo uno spazio di dibattito con una base partitica transnazionale, data la sua organizzazione in commissioni e gruppi politici. Nonostante il ruolo prevalentemente consultivo, essa rappresenta un precedente significativo per la successiva cooperazione interparlamentare nell'UE anche in considerazione del fatto che disponeva di un segretariato permanente in grado di conservare la memoria istituzionale.

⁴⁶ A. Herranz-Surrallés, *The EU's Multilevel Parliamentary (Battle) Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy*, in *West European Politics*, 37(5)/2014, p. 960.

⁴⁷ Regolamento della Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e di difesa comune, adottate a Cipro nel 2012 e modificate a Roma nel 2014, disponibili online, https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082dbcc54b222e18014b5040e5453653/Rules_of_procedure_EN.pdf.

Paesi europei membri della NATO e ai Parlamenti degli Stati candidati all'adesione all'UE. Infine, è invitato a partecipare l'Alto Rappresentante, chiamato a definire e discutere le priorità in ambito PESC/PSDC.

Considerato che non vi è un obbligo a carico dei Parlamenti di inviare necessariamente sei membri per ogni incontro annuale, è possibile che certi incontri risultino meno partecipati di altri, limitando, di conseguenza, la rappresentatività della Conferenza. Motivazioni legate alla riduzione dei costi di missione o alla limitata disponibilità di parlamentari, come nel caso del Senato italiano, i cui ranghi si sono ridotti a 200 membri, possono indurre alcune Camere a inviare un numero inferiore di delegati, specialmente in periodi di intensa attività parlamentare. Ne deriva una composizione ampiamente variabile e disomogenea del *plenum*.

Alla partecipazione dei (massimo) 162 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri si aggiungono 16 membri del Parlamento europeo, oltre al cosiddetto staff di delegazione, costituito da funzionari parlamentari, esperti tecnici e interpreti. Tuttavia, la Conferenza non prevede modalità di voto vincolanti né meccanismi volti a garantire la rappresentanza delle opposizioni⁴⁸. Ne risulta una composizione politica fluida, che può dar luogo a maggioranze occasionali, potenzialmente anomale rispetto agli equilibri istituzionali del Parlamento europeo o dei Parlamenti nazionali. Questa volatilità contribuisce a indebolire ulteriormente la sua rilevanza politica.

L'attività della Conferenza si articola in riunioni semestrali, a rotazione tra gli Stati membri che esercitano la presidenza del Consiglio dell'UE. Questi due incontri annuali sono effettuati a margine delle riunioni della Presidenza del Consiglio dell'UE, salva la possibilità di convocazioni straordinarie. Anzi, è proprio il Parlamento dello Stato Membro della Presidenza di turno, in stretta cooperazione col Parlamento europeo, a presiedere la sessione interparlamentare e a stabilire l'agenda, dettando i tempi di discussione che, in ogni caso, non possono eccedere i tre minuti per partecipante. L'agenda, che per regolamento deve essere attinente ai temi della PESC e della PSDC, viene inoltrata ai Parlamenti nazionali almeno otto settimane prima dell'incontro e ogni delegazione può replicare con dei documenti annessi.

⁴⁸ Per un'analisi del ruolo delle opposizioni nelle conferenze interparlamentari, con particolare riguardo alla Conferenza su stabilità, coordinamento economico e governance nell'UE, v. L. Bartolucci, N. Lupo, *National opposition parties within the inter-parliamentary conference on stability, economic coordination and governance in the EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 28(3)/2022, p. 448-466, muovendo dall'assunto che la presenza e la partecipazione dei partiti di opposizione nelle IPC può aumentare la capacità di rappresentanza della cooperazione interparlamentare «e del sistema parlamentare euro-nazionale» (p. 451).

Alla variabilità delle modalità operative concrete si associa un ulteriore grande limite strutturale della Conferenza, che deriva proprio dal suo carattere di istituzione fluida e informale, cioè l'assenza di un segretariato permanente. Questo si può ascrivere alla genesi storica dell'organo, nato, come accennato in apertura, per colmare il vuoto lasciato dalla cessazione dell'UEO e limitato dall'obiettivo di evitare che le risorse finanziarie tornate ad essere disponibili fossero reimpiegate in una struttura elefantica. Per ovviare alla mancanza di fondi, la Conferenza si appoggia su un segretariato temporaneo, gestito dal Parlamento dello Stato della Presidenza di turno, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo e con i Parlamenti di turno al semestre precedente e successivo (art. 6 RP CIP PESC/PSDC). Di tal guisa, il ruolo del segretariato si confina all'assistenza al Parlamento di Presidenza nella preparazione dell'incontro e all'invio ai Parlamenti nazionali e al PE di tutti i documenti necessari.

Infine, qualche considerazione va fatta sugli atti finali elaborati durante questi incontri. Ai sensi dell'art. 7 RP CIP PESC/PSDC, la conferenza può adottare per consenso conclusioni non vincolanti su quanto indicato nell'ordine del giorno, ma non è stabilita alcuna procedura particolare a tal fine.

Le conclusioni della Conferenza, una volta raggiunte, sono formalmente assoggettate soltanto a un obbligo di diffusione. In particolare, nelle due versioni linguistiche ufficiali (inglese e francese), esse vengono trasmesse dal Parlamento dello Stato membro che detiene la Presidenza di turno a tutte le delegazioni nazionali, ai Presidenti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, nonché, a fini meramente informativi, ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea e all'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.

Al di là di queste scarse previsioni procedurali, l'analisi delle conclusioni adottate nei diversi incontri rivela una notevole eterogeneità dei documenti prodotti, variabili sotto molteplici profili: forma, lunghezza, grado di dettaglio degli argomenti trattati, e processo decisionale sottostante.

Un esempio emblematico è rappresentato dalle conclusioni dell'incontro tenutosi in Ungheria nel 2024⁴⁹, che assumono la forma di un comunicato congiunto firmato dai Presidenti delle Commissioni Difesa ed Esteri del Parlamento ungherese e dal Presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento europeo. Tale configurazione potrebbe suggerire la mancata

⁴⁹ IPC CSFP-CSDP, *Joint Statement of the Co-Chairs*, Budapest, 9-10 September 2024, disponibile online, https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a891d4f2a40191d751d1dd0003/Co-ChairsStatement_Final_EN.docx.

acquisizione di un consenso collettivo da parte di tutte le delegazioni partecipanti. La lunghezza del testo e il livello di dettaglio di alcune sue affermazioni rafforzano l'ipotesi di un documento redatto principalmente dagli organizzatori, senza una piena condivisione tra i partecipanti.

Diversamente, le conclusioni adottate sotto la Presidenza francese del 2022⁵⁰ si caratterizzano per la loro estrema sintesi, suggerendo una possibile convergenza su posizioni minime condivise dalle delegazioni. Tale tendenza è ancora più evidente nel caso della Presidenza lussemburghese del 2015⁵¹, in occasione della quale sono stati pubblicati online anche gli emendamenti presentati da ciascuna delegazione, segno forse di un processo decisionale più trasparente e partecipato.

Nel complesso, le conclusioni della Conferenza si configurano come atti di natura informale, elaborati attraverso una procedura altrettanto informale che consiste nella redazione, da parte del Parlamento della Presidenza, di un progetto in inglese e francese, da sottoporre alle delegazioni nazionali e al Parlamento europeo per eventuali osservazioni o proposte di emendamento, generalmente discusso durante la riunione e in un tempo ragionevole prima della sua adozione finale.

A oltre vent'anni dall'istituzione della Conferenza⁵² rimane aperto l'interrogativo sulla reale evoluzione del valore politico delle sue conclusioni: allo stato attuale non sembra a chi scrive che stiano maturando verso una forma di controllo istituzionalizzato, posto che i temi all'agenda vengono affrontati da un'angolazione politica di ampio spettro e non culminano in indicazioni di tipo operativo. Si tratta, più verosimilmente, di impegni dotati di valore diplomatico.

Più severo è il giudizio rispetto al seguito dato a questi impegni: le conclusioni adottate alla fine di ogni incontro annuale non godono di particolare risonanza mediatica e il loro impatto effettivo dipende interamente dalla reattività delle istituzioni coinvolte. In questo senso, la loro rilevanza rimane, per ora, limitata e, forse, condizionata dalla capacità da parte del Parlamento della Presidenza di turno di farsi ascoltare. La marginalità della Conferenza nel dibattito pubblico, documentata dalla mancanza di attenzione da parte della stampa generalista, conferma il timore che si tratti piuttosto di un simposio per gli addetti

⁵⁰ Tutta la documentazione relativa all'incontro è disponibile online: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/ipc_1/event/082d29087e7b97c0017e90aa6caa00e0.

⁵¹ Idem qui: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/ipc_1/event/082dbcc54d8d4eaf014d909b45a50347.

⁵² Su cui, criticamente, J. Wouters, K. Raube, *The interparliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy*, in N. Lupo, C. Fasone, *Interparliamentary cooperation*, cit., p. 227 ss.

ai lavori che di una sede viva di dibattito democratico. Secondo Papageorgiou, persino la partecipazione ai meeting interparlamentari del personale della Commissione europea o dell'Alto Rappresentante appare rispondere più a finalità informative che a un reale ampliamento del circuito della responsabilità democratica⁵³.

Più in genere, va ricordato come il Parlamento europeo goda di un'influenza preponderante sui processi di funzionamento delle conferenze interparlamentari, in virtù della sua ampia rappresentanza nelle stesse e della sua capacità di condizionare l'agenda delle riunioni⁵⁴. Per converso, gli strumenti a disposizione dei Parlamenti nazionali per incidere sulla cooperazione rimangono deboli, non vincolanti e privi di efficacia diretta sul piano decisionale⁵⁵. È stato proposto in dottrina di superare tali limiti attraverso la creazione di un "interparlamentarismo per commissioni", realizzato «aumentando la partecipazione dei parlamentari [nazionali] alle riunioni delle commissioni permanenti del Parlamento europeo e, allo stesso tempo, il coinvolgimento degli eurodeputati nelle riunioni delle commissioni nazionali»⁵⁶. Un tale rafforzamento istituzionale, che si è escluso possa sfociare nell'istituzione di una "Terza Camera" nel Parlamento Europeo⁵⁷, sarebbe una soluzione utile per consentire ai Parlamenti nazionali di controllare l'esecutivo "frammentato" dell'Unione Europea.

4. Il ruolo della CIP PESC/PSDC nel sistema costituzionale europeo: un bilancio

La risoluzione del Parlamento europeo del 2017 sul "miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona" ha sottolineato «l'importanza della cooperazione tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali in organismi congiunti [...] in base ai principi del

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ D. Fromage, *Les parlements nationaux: Des acteurs européens en devenir ?*, in *Politique européenne*, 59(1)/2018, p. 129.

⁵⁵ Nodo già a suo tempo affrontato da C. Fasone, *Le relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea. A proposito di un dialogo necessitato*, in L. Scaffardi (a cura di), *Parlamenti in dialogo: l'uso della comparazione nella funzione legislativa*, Napoli, Jovene, 2011, p. 56.

⁵⁶ C. Fasone, N. Lupo, *Conclusion*, in *Iid.*, *Interparliamentary Cooperation*, cit., p. 359.

⁵⁷ V., per una posizione opposta, I. Cooper, *A virtual third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 35/2012, p. 441-465.

consenso, della condivisione delle informazioni e della consultazione»⁵⁸. In questo senso, la crescente proliferazione di sedi di intercooperazione parlamentare testimonia, in effetti, la vitalità di tale indirizzo e la persistenza di un interesse condiviso verso forme di dialogo multilivello tra rappresentanze parlamentari. La stessa risoluzione afferma, poco dopo, la necessità «di una cooperazione più stretta tra le commissioni del Parlamento europeo e le omologhe commissioni nazionali in seno a tali istanze congiunte, tramite il rafforzamento della coerenza, della trasparenza e dello scambio vicendevole di informazioni»⁵⁹.

Non stupisce, dunque, che la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla *governance* della PESC/PSDC attraverso la CIP si configuri come un tentativo di dare forma istituzionale al controllo democratico in un settore definito “multidimensionale”, in virtù della sua articolazione tra dinamiche intergovernative e logiche sovranazionali⁶⁰. Proprio tale natura ibrida rende inadeguato l’affidarsi in via esclusiva all’intervento di un singolo Parlamento – europeo o nazionale che sia – e impone soluzioni cooperative che garantiscano, se non un controllo diretto, almeno un canale stabile di legittimazione democratica.

L’efficacia della Conferenza appare, come si è visto, esposta a tutta la serie di limiti funzionali. A ciò va aggiunta la considerazione che essa non è l’unico forum parlamentare attivo nel settore della politica estera e di sicurezza: la Commissione Affari esteri del Parlamento europeo (AFET), composta attualmente da 79 membri, organizza regolarmente a Bruxelles incontri interparlamentari tematici (ICM - *Interparliamentary Committee Meetings*)⁶¹, svolgendo un ruolo concorrente e talvolta sovrapposto⁶².

Ne deriva una certa dispersione delle sedi di confronto, accompagnata da una divergenza strutturale tra le visioni del Parlamento europeo e quelle dei

⁵⁸ Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona*, 2014/2249(INI), in GU UE C 252/215 del 18 luglio 2018, par. 21.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ G. Butler, *The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP: A New Forum for the Oireachtas in Irish and EU Foreign Policy?*, in *Irish Studies in International Affairs*, 26/2015, p. 163.

⁶¹ V. ad esempio, l’incontro del 19 febbraio 2025 incentrato sulle relazioni transatlantiche e sul ruolo dell’Unione europea in un mondo sempre più multipolare, la cui agenda è disponibile online al seguente sito: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/293030/AFET%20ICM_Agenda_19.02.2025_EN.pdf.

⁶² O. Rozenberg, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, Directorate General for Internal Policies, Bruxelles, Marzo 2017.

Parlamenti nazionali circa il proprio ruolo all'interno della Conferenza⁶³. L'inconciliabilità delle posizioni si riflette, per esempio, nella difficoltà di includere nell'agenda della Conferenza temi realmente all'ordine del giorno della PESC o della PSDC: molte delle riunioni si concentrano spesso su argomenti generici e, talvolta, ben al di là del perimetro della PESC (ad esempio, il cambiamento climatico).

Alla luce di tali criticità, è lecito domandarsi se l'obiettivo della parlamentarizzazione delle politiche di sicurezza e difesa comuni attraverso strumenti come la CIP PESC/PSDC sia effettivamente perseguibile e utile. Come evidenziato da parte della dottrina, la PESC rappresenta un caso emblematico di "integrazione senza sovranazionalizzazione"⁶⁴, o persino di "intergovernmental supranationalism"⁶⁵, fenomeni che, pur ricadendo nella cornice europea, mantengono una logica decisionale fortemente ancorata alla dimensione interstatale. In tale contesto, il nesso tra politicizzazione e parlamentarizzazione appare ambivalente: se, da un lato, la politicizzazione può accrescere la rappresentanza e attenuare il deficit democratico⁶⁶, dall'altro essa può anche riflettere un sintomo della crisi di legittimità dell'Unione, più che il segno di una sua democratizzazione effettiva⁶⁷.

Tale ambivalenza colora in maniera netta anche il contributo della CIP PESC/PSDC. L'interparlamentarismo oltre lo Stato può certamente offrire vantaggi funzionali: come evidenzia Wagner⁶⁸, consente ai parlamentari nazionali

⁶³ I. Papageorgiou, *La cooperazione*, cit., p. 159. Questa divergenza, peraltro, sembra essere il frutto di un connaturato antagonismo fra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, come sostenuto da P. Piciacchia, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 5.

⁶⁴ S. Fabbri, U. Puetter, *Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU Politics*, in *Journal of European Integration*, 38(5)/2016, p. 481-495.

⁶⁵ J. Howorth, *Decision-Making in Security and Defence Policy: Towards Supranational Inter-Governmentalism?*, in *Cooperation and Conflict*, 47(7)/2012, p. 433-453.

⁶⁶ Sul deficit democratico, si vedano, per esempio, le considerazioni svolte in P. Ridola, *Diritto costituzionale e diritto comparato europeo*, Torino, Giappichelli, 2010. Nel dibattito internazionale, v. G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in *European Law Journal*, 4(1)/1998, p. 5-28 e A. Follesdal, S. Hix, *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, 44(3)/2006, p. 533-562; per finire, vale la pena citare anche S. Kröger, R. Bellamy, *Beyond a Constraining Dissensus: The Role of National Parliaments in Domesticating and Normalising the Politicization of European Integration*, in *Comparative European Politics*, 14(2)/2016, p. 131-153.

⁶⁷ P. de Wilde, A. Leupold, H. Schmidtke, *Introduction: The Differentiated Politicisation of European Governance*, in *West European Politics*, 39(1)/2016, p. 3-22.

⁶⁸ W. Wagner, *Rationales of inter-parliamentary cooperation in European security politics: From the interparliamentary union to the IPC-CFSP*, in K. Raube, M. Mueftueler-Bac, J. Wouters

di accedere a informazioni rilevanti, riducendo la loro dipendenza dagli esecutivi, e di instaurare un dialogo diretto con decisori chiave, contribuendo così alla costruzione di fiducia reciproca e alla formazione di reti transnazionali. Inoltre, tali dinamiche favoriscono una maggiore comprensione delle preferenze degli altri attori parlamentari europei e possono generare posizioni comuni che, seppur prive di valore giuridicamente vincolante, potrebbero fungere, per riprendere le parole di Manzella, da «aggregatore di consenso politico diffuso»⁶⁹.

Senonché, come si evince dalle ultime conclusioni di Varsavia 2025, già richiamate, può suscitare qualche riserva il fatto che un documento firmato sia dai rappresentanti del Parlamento nazionale del Paese che detiene la presidenza, che dal presidente della commissione AFET del Parlamento europeo, possa essere interpretato dagli attori istituzionali esterni come realmente rappresentativo della pluralità dei Parlamenti coinvolti nell'esperienza. Più che una sintesi condivisa, questo e simili altri documenti sembrano rivelare la posizione nazionale prevalente di un Paese, senza dar sufficientemente conto del dibattito intercorso né delle eventuali divergenze emerse tra le diverse delegazioni parlamentari. Il prodotto di questa dinamica, pur utile in chiave politico-diplomatica, rischia di non restituire pienamente agli osservatori esterni il variegato affresco del confronto parlamentare svoltosi, privandoli di elementi analitici potenzialmente rilevanti.

In definitiva, se la Conferenza non è chiamata ad una funzione di controllo parlamentare sulle politiche PESC e PSDC – ruolo assunto prioritariamente dal Parlamento europeo – essa conserva comunque un importante spazio di *advocacy*. In tal senso, allacciando un collegamento più o meno stabile fra i vari membri delle delegazioni parlamentari nazionali potrebbe contribuire a contrastare il problema del divario informativo tra esecutivi e Parlamenti nazionali. Anche in assenza di poteri decisionali, questa forma di coinvolgimento parlamentare non può pertanto essere abbandonata.

La CIP PESC/PSDC si inserisce, infatti, in un processo più ampio di evoluzione del parlamentarismo europeo, che valorizza strumenti non convenzionali, non vincolanti, certamente *soft*, ma comunque da non ignorare sia sotto il profilo politico che simbolico. Se opportunamente rilanciata, essa potrebbe forse persino contribuire a rafforzare la legittimazione democratica dell'azione esterna dell'Unione, dimostrando che la dimensione parlamentare non si esaurisce nel controllo di forma oppositiva, ma può declinarsi in forme di

(eds), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, p. 88-103.

⁶⁹ A. Manzella, *Parlamento europeo*, cit., p. 3.

dialogo strutturato, orientate alla costruzione di un comune sentire europeo in un ambito delicato come quello della politica estera, di sicurezza e di difesa comune.

5. Problemi attuali e sfide future

Non si può non rilevare, in chiusura, come il contesto geopolitico globale abbia reso ancora più necessitato il rilancio della PESC e della PSDC nella cornice parlamentare, essendosi scoperte tanto le potenzialità quanto le fragilità dell'architettura europea in materia di sicurezza e difesa. Il quadro attuale, infatti, è segnato da sfide complesse e interdipendenti, come la guerra di aggressione russa in corso contro l'Ucraina, i conflitti in Medio Oriente, le gravi destabilizzazioni in Africa e in particolare nel Sahel, la crescente competizione tra le grandi potenze, per limitarci alle dinamiche più evidenti. In risposta a tali minacce, i firmatari delle conclusioni adottate al meeting di Varsavia del 2025 hanno, ad esempio, auspicato di incrementare le risorse finanziarie stanziare per la difesa comune, con l'obiettivo di potenziare sia la capacità operativa dell'Unione che, allo stesso tempo, l'industria europea della difesa. Una posizione che rispecchia in maniera fedele la strategia polacca⁷⁰.

Con netto stridore, invece, nell'ultimo rapporto annuale del Parlamento europeo sulla implementazione della PESC⁷¹, a firma di David McAllister, si è ribadito che è il Parlamento europeo a rivestire un ruolo centrale nella PESC grazie agli strumenti che contraddistinguono la sua diplomazia parlamentare tra cui i programmi di sostegno alla democrazia, le attività della commissione AFET, i dialoghi parlamentari regolari e le delegazioni ufficiali⁷². Il Parlamento europeo rivendica altresì l'esercizio di una funzione di controllo sulle decisioni della PESC e della PSDC che comportano spese, invitandosi a tal fine l'Alto Rappresentante a consultarlo in tempo debito nel processo decisionale⁷³. Al contrario, non si cita espressamente alcuna forma di cooperazione interparlamentare che coinvolga i Parlamenti nazionali.

⁷⁰ Cfr. ad esempio, il Programma della Presidenza Polacca al Consiglio dell'Unione europea, 2025, disponibile online, <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/media/zkcno325/programme-of-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-european-union.pdf>.

⁷¹ Parlamento europeo, *Report on the implementation of the common foreign and security policy – 2024 annual report*, 2024/2080(INI), 10 febbraio 2025, disponibile online, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0010_EN.html.

⁷² *Ibidem*, par. 85.

⁷³ *Ibidem*, par. 93.

Al più, si sottolinea che la diplomazia parlamentare ha dimostrato di avere un valore aggiunto durante la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, ma questo soprattutto alla luce della cooperazione tra la *Verkhovna Rada* (il Parlamento) dell'Ucraina e il Parlamento europeo, cooperazione svoltasi, a livello politico e tecnico, per mezzo dei meeting informali della Commissione parlamentare di associazione UE-Ucraina (PAC)⁷⁴.

In conclusione, mentre l'entità delle sfide odierne è forse la più preoccupante di sempre, la governance della PESC e della PSDC resta per adesso saldamente ancorata alla dimensione intergovernativa, mentre il Parlamento europeo prova a farsi strada con difficoltà. Difatti, lo stesso potere di bilancio del PE appare alquanto debole, come evidenziato dallo stesso rapporto McAllister⁷⁵. Si pensi, ad esempio, alla doglianza relativa al fatto che le proposte per il quadro finanziario pluriennale vengono ricevute dal Parlamento in maniera tardiva, senza poter lasciare un sufficiente lasso di tempo per condurre le negoziazioni politiche sui singoli stanziamenti.

La situazione di debolezza è ancora più marcata per i Parlamenti nazionali, essendo il loro coinvolgimento affidato a forme di cooperazione su base volontaria e non proceduralizzata. Neppure gli studi più recenti, come quello condotto da Dulak⁷⁶, sembrano contraddire questa lettura. L'autore, in particolare, tenta di analizzare, da un punto di vista qualitativo, i contenuti dei documenti finali prodotti dalle Conferenze di cooperazione interparlamentare in reazione alla guerra in Ucraina. Egli conclude non tanto, come ci si sarebbe aspettati dalle premesse, dimostrando l'eterogeneità, la retoricità, talvolta l'impalpabilità degli impegni sottoscritti dalle IPC quanto, forse banalmente, sottolineando che i vari consessi di cooperazione hanno espresso una presa di posizione di unanime condanna alla guerra e che i Parlamenti nazionali si sono battuti nelle IPC per rafforzare la voce dell'UE sulla scena internazionale percependosi come «attori essenziali e attivi nelle future decisioni internazionali sulla situazione in Ucraina»⁷⁷.

Quanto esaminato porta a propendere, invece, per l'idea che la Conferenza PESC/PSDC si collochi, per adesso, in uno spazio interstiziale, essendo il suo un contributo più dichiarativo che operativo. È però abbastanza fisiologico che la sua attività non trovi risonanza né nella definizione delle priorità strategiche della

⁷⁴ L'ultimo meeting è disponibile online: EU-UA Parliamentary Association Committee, Final Statement and Recommendations, 7 marzo 2025, <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-ua/activities/inter-parliamentary>.

⁷⁵ Par. 99.

⁷⁶ M. Dulak, *Interparliamentary cooperation in the EU in the face of the war in Ukraine*, in *Global Policy*, 19 novembre 2024, 15-22, trad. mia.

⁷⁷ *Ibidem*, trad. mia.

PESC, né nella gestione dei dossier più sensibili, come le forniture militari all'Ucraina, il riarmo congiunto europeo o il partenariato con la NATO. Non è quello, infatti, lo scopo per cui è sorta questa forma di cooperazione.

Come osserva acutamente Manzella, «il fatto giuridico della sua esistenza – assieme alle altre conferenze interparlamentari – è di per sé produttivo di effetti ordinamentali. Ogni ordinamento giuridico conosce, infatti, istituti che svolgono un ruolo oggettivo di equilibrio per il solo fatto dell'“esserci”: indipendentemente dall'esercizio di specifiche funzioni di garanzia»⁷⁸. In questa prospettiva, ribadendo quanto argomentato nel corso di questo scritto, si può concludere che, pur restando ai margini del dibattito, la CIP PESC/PSDC svolge un ruolo non trascurabile nel sistema costituzionale europeo. Essa si configura come un possibile elemento di riequilibrio sistemico, capace di contribuire, con tutti i suoi limiti, alla legittimazione democratica delle politiche di sicurezza e difesa comuni. Il suo pregio, dunque, non risiede tanto nell'impatto delle sue proclamazioni, quanto piuttosto nel potenziale ordinamentale, che potrebbe essere reso più concreto qualora adeguatamente valorizzata.

Abstract: This paper investigates the interparliamentary dimension of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy (CSDP), focusing on the role and evolution of the Interparliamentary Conference on CFSP/CSDP (IPC CFSP/CSDP). While the CFSP/CSDP remains structurally intergovernmental and institutionally insulated from standard legislative procedures, the IPC offers a symbolic and political space for dialogue between the European Parliament and national parliaments. However, after analysing the legal-institutional framework of the CFSP/CSDP alongside its procedural and structural limitations, the paper argues that the Conference occupies an interstitial constitutional space, where its normative potential, though currently underutilized, should not be overlooked in the broader context of the evolution of European constitutionalism and the democratic legitimisation of EU foreign and security policy.

Keywords: EU constitutionalism; Interparliamentary cooperation; CFSP/CSDP; Democratic oversight; Foreign Affairs

⁷⁸ A. Manzella, *Parlamento europeo*, cit., 12. L'affermazione è svolta con riferimento alla CIP ex art. 13 del Fiscal Compact ma, evidentemente, essa è egualmente trasponibile sul piano della CIP PESC/PSDC.

Ylenia Maria Citino
Il versante interparlamentare della PESC e della PSDC

Ylenia Maria Citino – Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (ylenia.citino@santannapisa.it)