

I “Parlamenti regionali” nel *Multilayered Parliamentary system* europeo: le relazioni interparlamentari attraverso la ‘lente’ del principio di sussidiarietà.

di Anna Margherita Russo¹

Abstract: The “regional parliaments” in the European Multilayered Parliamentary system: the interparliamentary relations through the ‘lens’ of the principle of subsidiarity. All’interno delle prospettive analitiche del *multi-level parliamentary field* e del sistema parlamentare euro-nazionale che, pur con non trascurabili differenze, focalizzano l’attenzione sulla dimensione cooperativa tra i livelli parlamentari su scala europea, statale e regionale, oggetto d’analisi è il ruolo acquisito dai Parlamenti regionali nel controllo politico del principio europeo di sussidiarietà. L’obiettivo è comprendere se e in che misura lo strumento dell’*early warning system* (EWS) abbia inciso sulla “mobilitazione parlamentare” regionale. In particolare, con metodo comparato, si considera la cooperazione interparlamentare regionale interna nella sua dimensione orizzontale (rapporto con i governi regionali e con gli altri parlamenti regionali) e verticale (rapporto con i Parlamenti statali) in connessione alle caratteristiche presentate dagli ordinamenti oggetto d’analisi.

Keywords: Regional Parliaments; Subsidiarity Principle; Early warning system; Interparliamentary cooperation; Multi-Level Parliamentary Field.

2837

1. Le ‘coordinate analitiche’ dell’interazione interparlamentare nello scenario Post-Lisbona: dal multilevel parliamentary field al sistema parlamentare euro-nazionale?

Nello scenario post-Lisbona, dopo l’entrata in vigore e l’attuazione delle disposizioni contenute nei Trattati, Parlamenti nazionali hanno certamente acquisito una visibilità nuova all’interno dei Trattati europei. Da un lato, mediante un canale ‘indiretto’ (art. 10.2 TUE) i Parlamenti nazionali, insieme ai cittadini, dotano di legittimità democratica i rispettivi governi e i capi di Stato all’interno

¹ Questo lavoro è stato realizzato nell’ambito dei Progetti: MEC DER2017-84195 - Constitucionalismo social y económico: nuevos retos para el Estado de Derecho en Europa (2018-2020) IP: M.I. Gonzalez Pascual, A. Torres Pérez, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona e MEC PGC2018-094489-B-I00 Futuro y retos jurídicos de la Unión Económica y Monetaria (2019-2021) IP: A. Olesti Rayo, Universitat de Barcelona.

delle istituzioni europee. Dall'altro, in maniera 'diretta', vengono configurati come soggetti istituzionali che attivamente contribuiscono alla realizzazione del *buon funzionamento* dell'Unione (art. 12 TUE), mediante una serie di funzioni orientate a una più incisiva partecipazione all'arena decisionale (multilivello) europea e all'incremento dei circuiti di cooperazione interparlamentare. Segue tale direzione il consolidamento del sistema di *notice (top down)* – informazioni trasmesse dalla Commissione UE relative, in via generale, all'attività legislativa europea –, ai sensi del "Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea", e del sistema di *comment (bottom up)* – pareri motivati dei Parlamenti nazionali relativamente ai progetti di atti legislativi europei – come previsto dal "Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (Prot.2 TUE). Modalità di relazione, queste, inaugurate, sul piano politico, dalla cd. *Barroso initiative* – istituzionalizzata, successivamente, nella procedura del "Dialogo politico" –. Una comunicazione con la quale la Commissione europea nel 2006 annunciava l'intenzione di trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche europee².

In particolare, la scelta di potenziare la funzione di controllo dei Parlamenti nazionali sull'attività legislativa dell'Unione in una precisa fase del *decision-making* – la fase iniziale dell'iter legislativo – e con specifico riguardo ai parametri della "sussidiarietà" e "proporzionalità", è da leggere in connessione al rebus dei molteplici deficit dell'UE. D'altra parte, come si vedrà nel corso dell'analisi, non è casuale che i Parlamenti regionali³ vengano menzionati nella procedimentalizzazione della *subsidiarity review* se tra gli scopi di tale meccanismo vi è quello di rendere le decisioni adottate a Bruxelles non solo più 'prossime' ai cittadini e al territorio ma quanto più condivise e partecipate dai diversi livelli del sistema multilivello europeo. Esigenza, questa, che, con riferimento alle Regioni, si traduce nell'obiettivo della riduzione del *gap* tra la mancanza di "voice"⁴ a livello europeo e la pretesa di "loyalty"⁵ nei confronti dei rispettivi Stati nella corretta attuazione del diritto europeo.

Certamente, pur nella evoluzione del processo integrativo, non ha trovato soddisfacente soluzione il deficit di democraticità, "peccato originale di cui la

² COM (2006) 211, 10. Procedura confermata all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con Lettera del Presidente Barroso inviata il 1° dicembre 2009 ai presidenti delle 40 camere nazionali, del Parlamento europeo e del Consiglio e successivi strumenti. Sull'impatto innovativo e sulle criticità della "procedura Barroso" si v., tra gli altri, D. Jančić, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, 8(1), 2012, 78–91.

³ L'espressione "Parlamento regionale" viene utilizzata in questo lavoro in senso a-tecnico per riferirsi alle Assemblee/Consigli regionali dotati di poteri legislativi all'interno degli Stati membri dell'UE (Germania, Austria, Belgio, Regno Unito, Spagna, Italia, Portogallo e Finlandia), riprendendo i termini utilizzati dall'art.6 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ("Parlamenti regionali con poteri legislativi").

⁴ Corte giust., sent. 4-07-2000, C-424/97, *Haim*, in Racc., p. I-5123.

⁵ Corte giust., sent. 15-12-1971, C-51 e 54/71, *International Fruit Company NV ed altri c. Produktschap Voor Groenten en Fruit*, in Racc., p. 01107.

Comunità europea si è macchiata sin dalla sua nascita”⁶, forse meglio declinabile, oggi, non tanto in termini di totale assenza di una *input legitimacy* quanto, piuttosto, di un *democratic disconnect*⁷. Tale concetto focalizza l’attenzione sulla relazione tra istituzioni sovranazionali e le forme di controllo e supervisione a livello nazionale⁸, tra il processo decisionale europeo e le forme di rappresentanza e *accountability* ancorate alla dimensione statale, anch’esse, oggi, in profonda crisi se si considerano le derive populiste – o l’opzione populista⁹ – sempre più presenti sullo scenario politico europeo (e non solo), che sempre di più spostano l’attenzione dal ‘chi’ decide o dal ‘cosa’ si decide sul ‘come’ si decide¹⁰.

Altri declinano tale deficit in termini di “deficit parlamentare”¹¹ derivante dall’accentramento di competenze parlamentari nazionali a livello europeo – ma non a vantaggio del Parlamento europeo¹² –, dalla perdita di rilevanza, a livello statale, delle tipiche funzioni parlamentari di indirizzo e di controllo dei rispettivi Esecutivi e dalla ormai sempre più evidente crisi di rappresentanza¹³. Si tratterebbe, quindi, di una sorta di riflesso nazionale del deficit democratico che vede nei Parlamenti nazionali le vere *victims* o *losers* del processo integrativo con

⁶ Cfr. F.J. Bastida, *Le Assemblee regionali e l’Europa*, in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa*, Milano, 2002, 285. Sul punto si veda, tra gli altri, M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea* in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento V*, Torino, 2012, 501 ss. e G. Rivosecchi, *Parlamento nazionale nella costruzione europea, dopo la “costituzione” abbandonata*, in A. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, tomo II, Bari, 2016, 853 ss. Sulla funzione ‘compensativa’ del rafforzamento dei Parlamenti nazionali all’interno del quadro istituzionale europeo si v. P. Norton, *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*, in Id. (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Londra, 1996, 176 ss.

⁷ Cfr. P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, 2010, 234. Su tali concetti si vedano, inoltre, F.W. Scharpf, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 1, 1997, 18-36, A.V. Schmidt, *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’*, in *Political Studies*, 61 (2013), 2-22.

⁸ Come rileva l’A. “it suggests that any democratization strategy must, at least in part, include a rethinking of the linkages between supranational norm-production and democratic legitimation derived from the national level”. Così P.L. Lindseth, *Delegation is Dead, Long Live Delegation: Managing the Democratic Disconnect in the European Market-Polity*, in C. Joerges and R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe’s Integration Market*, 2002, Oxford, 139-166.

⁹ Così M. Anselmi, *Populism. An Introduction*, Londra, 2018, 1, secondo cui il populismo, oggi, non va considerato come ipotesi estrema nel gioco democratico, una deviazione, un’anomalia, una degenerazione o una patologia della democrazia, ma, piuttosto, come “option of democracy, not only related to social movements but also institutionalized and ruling entities”.

¹⁰ Cfr. V.A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output, and Throughput*, in *Political Studies*, 61 (1), 2013, 2-22.

¹¹ Così, ad es., D. Chrysochoou et al., *European Democracy, Parliamentary Decline and the “Democratic Deficit” of the European Union*, in *Journal of Legislative Studies* 4, n. 3, 1998, 109-129 e di contro A. Moravcsik, *In Defence of the “Democratic deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies* 40, n. 4, 2002, 603-624.

¹² Si v. in tal senso P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional theory and empirical reality*, Londra, 2012, 13, secondo il quale lo scarso coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo non sarebbe sufficientemente compensato dal ruolo svolto dal Parlamento europeo a livello sovranazionale.

¹³ Cfr. C. Fasone, *La cooperazione tra Assemblee legislative regionali nell’Unione Europea*, in A. Torre (a cura di), *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo*, Torino, 2015, 321 ss.

la progressiva “de-parlamentarizzazione del processo decisionale”¹⁴. Se il modello politico da costituzionalizzare era quello basato sulla prevalenza delle libertà economiche, secondo uno schema di ‘integrazione negativa’ – integrare le società degli Stati membri tramite le libertà di mercato – a discapito di una ‘integrazione positiva’ o politica – integrare i processi di formazione della decisione politica dei cittadini – i Parlamenti diventano soggetti “non necessari”¹⁵.

Da un’altra prospettiva, il deficit democratico viene declinato come *subsidiarity deficit* laddove il principio di sussidiarietà viene inteso come principio organizzativo di base del “Commonwealth europeo” in cui esistono poteri condivisi e la domanda essenziale che si pone è “where it is the best for the common good that a particular power be exercised”¹⁶. In tal senso, il deficit deriverebbe non tanto e non solo da uno svuotamento di poteri delle istituzioni nazionali a favore di quelle europee, ma, piuttosto, dalla progressiva distanza delle sedi decisionali dal cittadino – in questa prospettiva, il principio di prossimità non è che una delle diverse dimensioni dello stesso principio di sussidiarietà – per cui diventa prioritario capire come si adottano le decisioni a livello europeo e quali sono i limiti oltre i quali non sarebbe giustificabile tale processo attrattivo verso la sede europea.

Ai fini della nostra analisi ci sembra utile partire dalla prospettiva del “parlamentarismo multilivello”, inteso non solo e non tanto nella sua dimensione ‘verticale’ – il Parlamento europeo come asse centrale di un ‘sistema statale federale emergente’¹⁷ – ma, piuttosto, in quella ‘orizzontale’ in cui il livello europeo viene concepito come un sistema di *governance* volto a gestire l’interdipendenza democratica delle diverse componenti statali¹⁸ rimanendo centrale, dunque, il ruolo dei Parlamenti nazionali. Questi ultimi, coadiuvati dal Parlamento europeo

¹⁴ Cfr. J. O’ Brennan – T. Raunio (eds.), *National Parliament within the Enlarged European Union From ‘victims’ of integration to competitive actors?*, Londra, 2007. In tal senso, si v., inoltre, P. Kiiwer, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Hague, 2006 e A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The role of National Parliaments*, Edwar Elgar, 2013.

¹⁵ Così J. Habermas, *Perché è necessaria e com’è possibile la trasformazione dell’Unione europea in una democrazia sovranazionale*, in *Phenomenology and Mind*, n. 8, 2015, 28 che cita D. Grimm *Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 11, (August 2014).

¹⁶ Cfr. N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999. Rispetto alle quattro dimensioni che, secondo l’A., caratterizzano il principio di sussidiarietà – *market subsidiarity*, *communal subsidiarity*, *rational legislative subsidiarity* e *comprehensive subsidiarity* – sarebbe soprattutto la dimensione della “rational legislative subsidiarity” ad incidere profondamente sull’attività dei parlamenti esistenti nei diversi livelli del “Commonwealth europeo”. Tale dimensione fa riferimento alla stretta connessione esistente tra una effettiva democrazia rappresentativa e il coinvolgimento delle diverse assemblee legislative, da quelle locali, regionali, nazionali al Parlamento europeo, che agiscono in funzione di funzione di ‘contrappeso’ rispetto ad un potenziale sbilanciamento verso il livello europeo con il rischio di ‘oscurare’ il livello locale.

¹⁷ Così, G. Morgan, *The idea of a European Superstate: Public justification and European integration*, Princeton–NJ, 2007.

¹⁸ J.-W. Müller, *The promise of ‘demoi-cracy’: Democracy, diversity, and domination in the European public order*, in J. Neyer & A. Wiener (eds.), *Political theory of the European Union*, Oxford, 2011, 187-204; K. Nicolaïdis, *European democracy and its crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 51, 2013, 351-369.

e dalle procedure collaborative con le altre istituzioni europee, utili a colmare i limiti funzionali degli stessi Parlamenti nazionali, rimangono una “institutional backbone of any proper working democracy” intendendo la dimensione democratica dell’ordinamento europeo in termini di *pluralistic democracy* piuttosto che di *homogeneous democracy*¹⁹.

Prendiamo, quindi, in considerazione almeno due fattori. Il “diritto parlamentare europeo” non è un prodotto del solo Parlamento europeo ma si riferisce anche a quelle “porzioni del diritto parlamentare nazionale e regionale (almeno per le Regioni con competenze legislative) rilevanti per la legittimazione ed il controllo degli atti e degli organi dell’Unione europea e per regolare il rapporto fra questa e gli Stati membri”²⁰ e le Regioni negli ordinamenti che presentano una organizzazione territoriale di tipo composta. In secondo luogo, è necessario prendere in considerazione le *international networking functions*²¹ dei parlamenti, ovvero quelle funzioni di raccordo interistituzionale che consentono una interazione di tipo orizzontale e verticale tra i parlamenti dislocati su diversa scala (europea, nazionale, regionale). Si crea, quindi, un sistema a ‘complementarietà reciproca’ in cui le funzioni di controllo risultano, in principio, potenziate e decentrate ma non sempre efficaci ed effettive rispetto ad un esecutivo europeo sempre più ‘frammentato’ e, dunque, più ‘sfuggente’ rispetto alle forme tradizionali di controllo e di responsabilità politica²².

Rispetto alle prospettive elaborate in dottrina per spiegare i caratteri e il funzionamento della dinamica parlamentare nell’Unione europea²³, l’analisi proposta si colloca all’interno delle letture per così dire “intermedie” rispetto ai due estremi rappresentati dal modello della rigida separazione tra Parlamento UE e parlamenti nazionali e da quello di “terza Camera virtuale” dell’UE costituita dal lavoro in *network* dei Parlamenti nazionali²⁴. Tali letture, infatti, per quel che interessa l’oggetto della nostra analisi, non danno conto di un ulteriore ‘centro’ istituzionale rappresentato dai Parlamenti regionali. In tal senso, utilizziamo le prospettive del cd. *multilevel parliamentary field*²⁵ e del “sistema parlamentare euro-

¹⁹ J. Neyer, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 20, n. 1, 2014, 136 e 131.

²⁰ Cfr. M. Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit., 510.

²¹ Cfr. T. Raunio, *The Gatekeepers of European Integration? The Function of National Parliaments in the EU Political System*, in *Journal of European Integration*, 33:3, 2011, 308.

²² Cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 8.

²³ Sintetizzate da Lupo nelle “quattro diverse letture del ruolo dei Parlamenti nell’UE”. Cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., 8 ss.

²⁴ Così I. Cooper, *A ‘Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon, West’*, in *European Politics*, 35:3, 2012, 447-448 e Id., *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative democracy in the European Union*, in *Journal of European Integration* 35(5), 2013, 531-546.

²⁵ B. Crum, J.E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1 (2), 2009, 249-271. Tale prospettiva analitica focalizza l’attenzione sulla rappresentanza, rilevando che i parlamenti a livello europeo e nazionale condividono la funzione e la percezione del proprio ruolo, ovvero rappresentare l’interesse delle popolazioni nei processi decisionali europei.

nazionale”²⁶ per giungere a quella del *multi-layered parliamentary system* in cui collocare, da un punto di vista analitico, il ruolo e le interconnessioni dei e con i Parlamenti regionali.

La categoria proposta da Crum e Fossum ha il suo *focus* nella interazione tra i vari livelli di rappresentanza nell’UE analizzati mediante il concetto sociologico del ‘campo’ per “sottolineare come la rappresentanza democratica nell’Unione europea sia più disaggregata e meno gerarchica di quanto non accada nei sistemi federali”²⁷. Trattandosi, infatti, di attori legati da ‘rapporti di forza’ variabili, la struttura del campo dipende dalla ‘densità’ di tali relazioni. Nelle sue diverse utilizzazioni in dottrina, appare interessante la qualificazione del “campo” come *battlefield*²⁸, ovvero un campo di battaglia parlamentare multilivello per dar conto dell’esistenza di logiche tanto cooperative quanto competitive nei rapporti tra i livelli parlamentari europeo e nazionali (soprattutto nell’ambito delle politiche a carattere intergovernativo). Pur centrandosi sul carattere della relazionalità interparlamentare, la lettura del “sistema parlamentare euro-nazionale” propone, invece, una interpretazione sistemica dei rapporti tra parlamenti e istituzioni di governo su scala europea e nazionale. In tale ottica le interconnessioni reciproche tra i diversi soggetti (del sistema) e le regole che ne disciplinano il funzionamento configurano un sistema parlamentare dinamico²⁹ inteso in senso ampio, ovvero tale da coinvolgere non solo i parlamenti ma anche gli esecutivi e gli strumenti e organismi di cooperazione interparlamentare in un rapporto di costante interazione disciplinato da principi e regole di natura ‘euro-nazionale’³⁰.

Se pur utili, tali prospettive non includono quasi mai – o comunque non prestano particolare attenzione – il ruolo che i parlamenti regionali possono svolgere nel sistema parlamentare europeo. Per questa ragione si preferisce utilizzare la prospettiva del *multi-layered parliamentary system*³¹ europeo, che

2842

Utilizzando il concetto di “campo” di Bourdieu, tali autori si concentrano sulle diverse relazioni interparlamentari, sia formali che informali, piuttosto che analizzare il Parlamento europeo o i parlamenti nazionali mediante una prospettiva federale o di rete.

²⁶ Cfr. A. Manzella – N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, spec. A. Manzella, *Verso un governo parlamentare “Euro-nazionale”*, 2 s. e N. Lupo, *I parlamenti nell’Unione europea: verso un sistema parlamentare euro-nazionale*, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma. Stato e prospettive dell’Unione europea*, Torino, 2016, 47-64.

²⁷ Cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., 14.

²⁸ Cfr. A. Herranz-Surrallé, *The EU’s Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy*, in *West European Politics*, 37(5), 2014, 957-975.

²⁹ Come rileva A. Manzella, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 3, il sistema parlamentare euro-nazionale risulta “aperto per forza di rappresentanza ai bisogni conflittuali che provengono dalla sfera pubblica europea; reattivo per capacità di interventi alle domande politiche dal basso; aggregatore di consenso politico diffuso ai fini della stessa legittimazione dell’intero ordinamento dell’Unione”.

³⁰ Cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali*, cit., 18.

³¹ Si utilizza l’idea della “multi-layered constitution” proposta in N. Bamforth, P. Leyland (eds.), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford, 2003, 2, una costituzione che “contains multiple, but interconnected and sometimes overlapping European and national layers”, dove “power (both legislative and political) has been spread away from the

condivide con le precedenti letture la centralità della interazione e relazione tra diversi ‘poli’ istituzionali, considerati alla stregua di “strati” interconnessi e a volte sovrapposti in cui si inserisce anche lo “strato regionale” rappresentato dai Parlamenti regionali e dal sistema di relazioni interparlamentari che ad essi fanno capo.

2. I Parlamenti regionali nel *Multilayered Parliamentary system europeo*: alla ricerca di una nuova identità?

La *strange family*³² dei “Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi” appare formalmente nel Prot. n.2 TUE in connessione all’accresciuto ruolo delle Regioni nello scenario europeo, quanto meno da un punto di vista funzionale, in netto contrasto alla mancanza di una partecipazione effettiva sul piano istituzionale relegata alla sola rappresentanza all’interno del Comitato delle Regioni. Tale *gap* o ‘debolezza istituzionale’, ha certamente influito sullo sviluppo di reti associative in grado di connettere interessi comuni tra i livelli regionali presenti nei diversi Stati membri e, nello specifico, tra quelli dotati di autonomia legislativa, portando alla nascita di sedi di cooperazione più o meno formalizzate come la CALRE (Conferenza delle Assemblee Regionali Legislative Europee) o la REGLEG (Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi)³³. Tuttavia, il salto di qualità dei Parlamenti regionali, da una mera funzione di *lobbying* a quella di soggetti istituzionali attivamente coinvolti nel processo decisionale europeo, si realizza con il Trattato di Lisbona e, in maniera specifica, con riferimento al controllo del principio di sussidiarietà.

Se è vero che solo 8 Stati membri dell’UE presentano una struttura territoriale composta (federale, regionale, a decentralizzazione asimmetrica) con Parlamenti regionali direttamente eletti e dotati di poteri legislativi, le competenze, pur variabili, loro riconosciute in ambito interno riguardano un ampio ventaglio di settori direttamente connessi all’attività legislativa e alle politiche dell’UE. In tali ordinamenti, quindi, l’analisi del sistema parlamentare multilivello o euro-nazionale (o *multi-layered*) deve necessariamente prendere in considerazione

Westminster Parliament, both ‘upwards’ to the European Union and ‘downwards’ to the devolved assemblies”.

Come rileva F.C. Mayer, *Multi-Layered and multi-levelled? Public law architectures for the 21st century*, in *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht WHI-Paper 5/06* (2006), 7, da un punto di vista semantico il concetto di “layer” dà l’idea di “an addition to something like a core, whereas a “level” can probably be something meaningful in its own right”.

³² Riprendiamo, condividendo, l’espressione utilizzata da N. Lupo, *National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis, in Perspectives on Federalism*, Vol. 5, issue 2, 2013, 11.

³³ Sono costituiti, rispettivamente, dai legislativi e dagli esecutivi di 74 regioni europee caratterizzate dal riconoscimento di forme più o meno ampie di potere legislativo. Sulla natura e sul ruolo della CALRE si v., tra gli altri, P. Bußjäger, *The conference of European Regional Legislative Assemblies – an effective network for regional parliaments?*, in G. Abels & A. Eppler (Eds.), *Subnational parliaments in an EU multi-level parliamentary system: Taking stock of the post-Lisbon era*, Innsbruck, 2015.

i legislativi regionali. Ciò in stretta connessione alle aperture formali e istituzionali riconosciute dal Trattato di Lisbona che ha agito come una “wake-up call” per i Parlamenti regionali, attivando diverse riforme istituzionali e procedurali con l’obiettivo di incrementare il controllo degli affari dell’UE a livello subnazionale.

Di riflesso al riconoscimento della struttura composita dell’identità costituzionale degli Stati³⁴ (art. 4.2 TUE), il principio di sussidiarietà (art. 5.3 TUE) e la sua procedimentalizzazione (Prot. n.2) assegnano uno spazio al livello regionale secondo una logica che garantisce l’eguale opportunità di partecipazione ma non necessariamente l’eguaglianza nel risultato. In particolare, la partecipazione al cd. *early warning system* (EWS) relativo al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e al “dialogo politico” con la Commissione europea possono essere concepiti come strumenti utili a rafforzare la funzione di controllo parlamentare-regionale sulle attività europee³⁵.

In tal senso, anche ai Parlamenti regionali è possibile applicare quelle che alcuni autori considerano le tre principali funzioni che i Parlamenti nazionali hanno assunto nell’adattarsi alla struttura multilivello determinata dal processo di integrazione europeo, ovvero *gate-keeping*, *scrutinising* e *networking*³⁶. Se la prima si riferisce all’EWS, dato che anche i parlamenti regionali sono parte – in realtà potrebbero essere parte (“all’occorrenza”) ai sensi dell’art. 6 Prot. n.2 TUE – del sistema di controllo sul piano legislativo, la funzione di scrutinio riguarda, invece, la possibilità di controllare, direttamente o indirettamente (mediante la seconda camera rappresentativa), gli esecutivi regionali quando partecipano al coordinamento politico nazionale relativo agli affari europei. Infine, la funzione di *networking*, dà conto delle interazioni, verticali e orizzontali, dei parlamenti regionali con agli altri livelli istituzionali su scala interna ed europea e funge da ‘supporto’ alle altre due. Pur se strettamente correlate, la nostra attenzione si concentra principalmente sulla funzione di “guardiano” o *watchdogs* della sussidiarietà³⁷ la cui implementazione comporta necessariamente una

³⁴ Come rileva G. Davies, *Subsidiarity: the wrong idea, in the wrong place, at the wrong time*, in *Common Market Law Review*, vol. 43 (1), 2006, si tratterebbe di due ‘anime’ di un “more mature multilevel constitutionalism”. Cfr. A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2017, 50-70.

³⁵ Come si legge nella *Relazione della Commissione - Rapporto Annuale 2009 sui Rapporti tra Commissione Europea e Parlamenti Nazionali*, COM(2010) 291,10 “Nell’ottica della Commissione, il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali. I parlamenti hanno notevolmente apprezzato questo approccio se si considera che fino ad oggi i pareri espressi riguardavano la sostanza dei documenti della Commissione più che gli aspetti connessi alla sussidiarietà”.

³⁶ Cfr. G. Abels, *Subnational parliaments as ‘Latecomers’ in the EU multi-level parliamentary system – introduction*, in G. Abels & A. Eppler (Eds.), *Subnational parliaments in an EU*, cit., 23-60; T. Raunio, *The gatekeepers of European integration?*, cit.; C. Sprungk, *A new type of representative democracy? Reconsidering the role of national parliaments in the European Union*, in *Journal of European Integration*, 35, 2013, 547-563.

³⁷ Così I. Cooper, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 2, 281-304, June 2006, pur utilizzato con riferimento ai Parlamenti nazionali.

rimodulazione della stessa ‘identità’ dei parlamenti regionali pur condizionata dal diverso raggio d’azione loro riconosciuto all’interno degli ordinamenti federo-regionali europei. Diversi studi, spesso di natura empirica e qualitativa, mostrano come l’EWS possa costituire un utile strumento di *empowerment* dei Parlamenti regionali mossi a riformare e rimodulare la loro organizzazione e le procedure interne al fine di rendere quanto più effettiva la loro partecipazione al sistema di controllo e, dunque, per tale via, ad avvicinarsi maggiormente al sistema integrato europeo³⁸. Tale meccanismo sembra sintetizzare le due diverse direzioni assunte, nel tempo, dalle richieste regionali orientate, da un lato, ad ottenere una partecipazione attiva al *decision making* europeo che andasse oltre la mera presenza del Comitato delle Regioni – “let us in” –, e, dall’altro, a salvaguardare il proprio ambito decisionale dal progressivo *overlapping* europeo – “leave us alone” –³⁹. In tal senso, ci chiediamo se l’EWS, al di là della *parliamentary mobilization*⁴⁰, abbia effettivamente inciso sui poteri e sul ruolo dei parlamenti regionali all’interno del *Multilayered Parliamentary system* europeo a fronte di analisi che mostrano come lo *status* costituzionale delle regioni – certamente più incisivo negli Stati federali – o la presenza di caratteri ‘distintivi’, di natura economica o culturale, non sempre è sinonimo di una maggiore partecipazione al circuito dell’EWS⁴¹. Secondo tale prospettiva sarebbe, quindi, necessario adottare *domestic lenses* per analizzare la partecipazione parlamentare regionale all’EWS, se si considera che il controllo previo di sussidiarietà costituisce una “via di accesso interna” al processo decisionale europeo, ovvero l’inclusione dei parlamenti regionali è rimessa interamente alla volontà inclusiva degli Stati membri. D’altra parte, i parlamenti regionali sono situati all’interno di un doppio circuito “relazionale” di tipo orizzontale – relazione con i rispettivi esecutivi regionali – e verticale – relazione con i parlamenti nazionali –, conseguente alla specifica funzione di ‘raccordo’ (con i Parlamenti nazionali) assegnata loro dal sistema di EWS, che configura, quindi, un canale di accesso indiretto o interno al controllo politico (o sistema decisionale europeo)⁴².

³⁸ K. Boronska-Hryniewiecka, *Regional parliamentary empowerment in EU affairs. Building an analytical framework*, in *Journal of Legislative Studies*, vol. 23: 2, 2017, 144-161.

³⁹ Cfr. S. Alonso de León, *Regions and Subsidiarity in the European Union: A Look at the Role of the Spanish and other Regional Parliaments in the Monitoring of Compliance with the Principle of Subsidiarity*, in *European Public Law*, vol. 18, n. 2, 2012, 306.

⁴⁰ In tal senso si veda l’utile analisi di K. Borońska – Hryniewiecka, *Differential Europeanization? Explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe*, in *European Political Science Review*, vol. 9(2), 2017, 255-278, secondo cui “exists, the two domestic factors that might affect the scope and effectiveness of subnational parliamentary mobilization in the EWS are (1) the relationship between the executive and legislature at the subnational level, and (2) the position of the subnational executive in domestic governance arrangements”, 256-57.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, 258

3. Brevi cenni al principio di sussidiarietà nel *multi-layered parliamentary system* europeo: strumento di cooperazione interattiva?

Sin dalla sua prima codificazione nel Trattato di Maastricht⁴³, il principio di sussidiarietà si presenta come un “Giano bifronte”⁴⁴, difficilmente collocabile lungo la linea di confine ‘diritto-politica’, introdotto allo scopo di risolvere la tensione esistente tra ‘integrazione’ e ‘prossimità’ nell’esercizio delle competenze condivise tra Unione europea e Stati membri⁴⁵. In tal senso, la sussidiarietà viene intesa come *constitutional safeguard* del federalismo europeo⁴⁶, finalizzata ad una chiara individuazione degli ambiti di intervento legislativo statale ed europeo. Tale principio, infatti, risponde alla specifica esigenza di razionalizzare l’ambito delle competenze europee ripartite, uno spazio ampio ed eccessivamente flessibile caratterizzato più che da una ‘linea’ di confine (comunque mobile), da una ‘rete’ di interconnessione tra i diversi centri istituzionali, soprattutto alla luce del riconoscimento di una identità statale plurale (art. 4.2 TUE) e della declinazione territoriale della stessa sussidiarietà nella nuova formulazione datane dal Trattato di Lisbona. È evidente che il principio in esame sia costituito da una componente “negativa” o logica del *self-government* e da una “positiva” o logica federale⁴⁷: esigenza di salvaguardare le competenze statali contro le ingerenze europee non necessarie, da un lato, e necessità di giustificare l’intervento europeo anche in aree ‘sensibilmente’ statali mediante lo ‘scudo’ del valore aggiunto dell’azione europea (in termini di efficacia), dall’altro.

Pur atteggiandosi a clausola di riparto competenziale, il principio di sussidiarietà “non mette in questione le competenze conferite all’Unione europea ma si limita a dare “un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono

⁴³ In realtà, è possibile rintracciare già nell’Atto Unico Europeo un primo antecedente normativo del principio di sussidiarietà laddove l’articolo 130 R par. 4 prevedeva che la Comunità agisse in materia ambientale “nella misura in cui gli obiettivi possono essere realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri”.

Nel Preambolo del Trattato di Maastricht gli Stati membri si dichiaravano «decisi a portare avanti il processo di creazione di una unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni sono prese il più vicino possibile a i cittadini conformemente al principio di sussidiarietà». Ancora, all’art. 1, c. 2, TUE si riafferma che “le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini”, obiettivo verso cui tende il Trattato medesimo. Sebbene si tratti di due campi d’azioni distinti, utilizzando un ‘metodo di lettura’ di tipo teleologico-sistematico – come suggeriva Ipsen – i principi di sussidiarietà e prossimità risultano fortemente interconnessi nella prospettiva del decentramento. Cfr. H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, p. 132.

⁴⁴ P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1993.

⁴⁵ K Lenaerts, *The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism*, in *Fordham International Law Journal*, n. 17, 2003, 846, 848.

⁴⁶ R Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2009, 247

⁴⁷ D. Chalmers, G. Davies and G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge, 2014, 395 e C Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 1996, 94 e 105 secondo cui il “criterio negativo” riguarda l’insufficienza dell’azione degli Stati membri, mentre il “criterio positivo” – da utilizzare solo in caso di conferma del primo – implica un’analisi comparativa ‘costi-benefici’ considerando i diversi livelli di governo, compresa anche l’eventuale inazione dell’UE.

essere esercitate a livello comunitario”, consentendo che l’azione “sia ampliata laddove le circostanze lo richiedono e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata”⁴⁸. In tal senso, la sussidiarietà innegabilmente funziona come strumento in grado di connettere l’esercizio delle competenze non alla titolarità del potere ma all’adeguatezza delle funzioni svolte dal soggetto pubblico, rifacendosi ad una logica di mobilità competenziale di riposta come conseguenza di un esercizio competenziale funzionale agli interventi. Anche se qualcuno afferma che senza il riconoscimento del principio di sussidiarietà si possa vivere “quite happily” e “in peace in the European home”⁴⁹, esso rimane un asse fondamentale nella strutturazione del *plural constitutionalism*⁵⁰ europeo, una sorta di principio metacostituzionale del *contrapunctual law* europeo⁵¹, ancor di più alla luce delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona (art. 5.3 TUE) di natura testuale e sostanziale. Nella versione riformata, infatti, si include il livello regionale e locale, accanto a quello statale, nel perseguimento ottimale degli obiettivi in relazione al quale si giustifica l’eventuale intervento di *subsidiium* europeo e si rafforza il ‘nesso causale’ tra le due componenti del test di sussidiarietà⁵² (verifica che gli obiettivi dell’azione proposta non possano essere sufficientemente raggiunti a livello interno e eventuale intervento dell’Unione) oltre al riferimento specifico al controllo previo di sussidiarietà (Prot. 2 TUE). Seguendo la via del rafforzamento procedurale del principio – già avviata con il Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam⁵³ i cui “principi guida” non

⁴⁸ Così si legge all’art. 3 del *Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* introdotto dal Trattato di Amsterdam e allegato al TCE.

⁴⁹ P Pescatore, *Mit der Subsidiarität leben*, in O. Due, M. Lutter, J. Schwarze (eds), *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden, 1995, 1094.

⁵⁰ Si v., tra gli altri, i lavori di M. Maduro, M. Kumm, N. Walker, D. Halberstam, S. Besson, alcuni dei quali contenuti in J.L. Dunoff, J.P. Trachtman (eds.), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge, 2009.

⁵¹ Così M. Poirares Maduro, *Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, 2003.

⁵² Come rileva K. Granat, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, 2018, 20, nella comparazione testuale dell’art. 3 B del TCE (“...la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario) con l’art. 5.3 TUE emerge l’utilizzo di una diversa espressione: al “e possono dunque” si sostituisce “ma possono” che implica, secondo l’A. un rafforzamento del nesso causale tra l’azione di verifica e l’intervento dell’Unione.

⁵³ In tale Protocollo veniva formalmente sancito quanto stabilito dal Consiglio europeo di Birmingham dell’ottobre 1992 e, successivamente, dal Consiglio europeo di Edimburgo dell’11 e 12 dicembre 1992, in merito all’approccio generale sull’applicazione del principio di sussidiarietà. Schematicamente, in tale Protocollo si prevedeva che, sulla base della sussidiarietà, in quanto concetto dinamico, si potesse scegliere il livello istituzionale più adeguato a svolgere l’azione in funzione delle circostanze; ogni proposta di atto legislativo doveva essere accompagnata da una dichiarazione sulle sue conseguenze in relazione al principio di sussidiarietà; l’azione comunitaria doveva essere minimamente vincolante, funzionalmente alla realizzazione soddisfacente dell’obiettivo preposto; l’applicazione del

sono rimasti indifferenti alla Corte di Giustizia⁵⁴ – si procede, infatti, a strutturare l'interazione interparlamentare, sul piano verticale e orizzontale, sulla base di un controllo di natura politica che riflette, in parte, la dottrina minimalista della Corte di giustizia (CGUE). La Corte, infatti, ha sempre mostrato un atteggiamento di *self restraint* rispetto alla giustiziabilità del principio in esame, interpretabile come prudenza del giudice europeo a muoversi su un terreno 'minato', ovvero con un principio di natura prevalentemente politica⁵⁵. D'altra parte la stessa CGUE ha operato una chiara distinzione tra il controllo politico della sussidiarietà, affidato ai parlamenti nazionali, e il controllo giudiziario *ex post* in cui la Corte "was entitled to consider, on the basis of a detailed statement, that the objective of the proposed action cannot be better achieved at EU level"⁵⁶. In effetti, la natura limitata del *judicial scrutiny* è strettamente connessa al carattere del principio di sussidiarietà "catch-all formula of good government and common sense, rather than a well-defined political or philosophical principle" privo di un "clear legal content"⁵⁷. D'altra parte, se la giurisprudenza della Corte è sempre stata guidata da un'"idea integrazionista" non sorprende che il principio di sussidiarietà non venisse interpretato per produrre una 'rinazionalizzazione' di ambiti normativi ceduti al soggetto europeo. Non sono mancate, però, sollecitazioni della dottrina affinché la Corte andasse oltre l'interpretazione del controllo di sussidiarietà come *extrema ratio* esperibile in casi di "errore manifesto o sviamento di potere"⁵⁸. La fase 'post-Lisbona' non registra un cambio di rotta; dalla (scarsa) giurisprudenza emerge l'utilizzo di specifici criteri da parte della Corte, ovvero il "cross-border test" e l'uso del "impact assessments"⁵⁹. Tuttavia, è ancora il Prot.2 TUE ad aver introdotto un'altra novità in merito alla *subsidiarity action* in ambito giurisdizionale annoverando tra soggetti che possono interporre ricorso dinanzi la CGUE per violazione del principio di sussidiarietà i Parlamenti nazionali (in via indiretta) e il Comitato delle Regioni (art. 8). Al di là di ogni considerazione sulla effettività e

principio di sussidiarietà non rimetteva in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, per come interpretate dalla Corte di giustizia.

I principi guida in base ai quali valutare l'effettività delle condizioni per l'intervento della Comunità, proposti dal Protocollo, facevano riferimento ai seguenti criteri: carattere transnazionale dell'azione (in quanto tale non poteva essere disciplinata in maniera soddisfacente dagli Stati membri): la necessità di aderire alle prescrizioni del Trattato (sarebbe venuta meno con l'azione dei singoli Stati membri) e il maggior vantaggio derivante da un'azione comunitaria.

⁵⁴ In tal senso, per es., Corte giust., sent. 08-06-2010, C-58/08 *Vodafone and Others*, par. 72 e 12-05-2011, C-176/09 *Luxembourg v Parliament and Council*, par. 76.

⁵⁵ T. Tridimas, *The Rule of Reason and its Relation to Proportionality and Subsidiarity*, in A. Schrauwen (ed), *Rule of Reason: Rethinking Another Classic of European Legal Doctrine*, Groningen, 2005, 120.

⁵⁶ Corte giust., sent. 04-05-2016, C-358/14 *Poland v Parliament and Council*, par. 112 e 114.

⁵⁷ A. Biondi, *Subsidiarity in the Courtroom*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, 220.

⁵⁸ V., tra gli altri, M. Kumm, *Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union*, in 2 *European Law Journal*, 2006, 503; G. Martinico, *Dating Cinderella: On subsidiarity as a political safeguard of federalism in the European Union*, in *European Public Law*, 17, 2011, 4, 649-660.

⁵⁹ Per maggiori approfondimenti si v. K. Granat, *The Principle of Subsidiarity*, cit. 32 ss.

incisività delle procedure sul piano formale, tali previsioni contribuiscono certamente a configurare il potere di controllo, delineato dai Trattati, come utile congegno ‘lobbystico’ nei confronti del legislatore europeo affinché tenga in più seria considerazione i pareri e le osservazioni mosse in ambito parlamentare nazionale (e/o regionale). Ciò comporta il riconoscimento di un più reale funzionamento ‘bidirezionale’ del principio di sussidiarietà, finalizzato non solo a tutelare l’azione del centro europeo, ma anche a salvaguardare le specificità e le articolazioni statali e infrastatali.

3.1 La procedimentalizzazione del “dialogo sussidiario”: l’*Early Warning System* strumento di controllo o di partecipazione?

Se è evidente, quindi, che i maggiori problemi in ordine alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà derivano dalla sua natura ‘metagiuridica’ – la non cospicua giurisprudenza della CGUE, come visto *supra* ne dà prova –, l’introduzione del Prot.2 TUE delinea un rafforzamento procedurale del principio strettamente connesso all’intervento dei Parlamenti nazionali destinatari di tutti i progetti di atti legislativi europei predisposti dal legislatore dell’Unione dopo aver effettuato “ampie consultazioni” che devono prendere in considerazione anche la “dimensione regionale e locale delle azioni previste” (art. 2 Prot.2 TUE). Di conseguenza ogni progetto di atto legislativo fornito di una specifica scheda tecnica contenente “elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”, dovrà essere motivato ai fini della valutazione non solo dell’impatto finanziario ma anche della “regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale” (art. 5).

Concretamente, tale procedura si snoda lungo un *iter* la cui attivazione spetta ai Parlamenti nazionali (che possono coinvolgere i Parlamenti regionali dotati di potere legislativo) che dispongono di due voti ripartiti in conformità al proprio sistema parlamentare. Entro un termine di otto settimane, a partire dalla data di trasmissione della proposta legislativa da parte della Commissione e prima dell’avvio della procedura legislativa vera e propria, ogni Parlamento nazionale può formulare un parere motivato circa il rispetto del principio di sussidiarietà nella proposta in esame. Nei casi di non conformità al principio si mette in ‘allarme’ il legislativo europeo obbligandolo, in taluni casi, a riesaminare la proposta. I pareri emessi dai legislativi nazionali, infatti, non sono atti privi di conseguenze nel processo di controllo pur trattandosi di una ‘stretta’ verifica il cui fine prioritario non è la modifica del contenuto dell’atto in esame. Il dato interessante è il passaggio dall’*early warning*’ alla *early action*’, ovvero le conseguenze derivanti dall’avvio di tale meccanismo, il cui grado di vincolatività dipende dal numero e dal contenuto dei pareri motivati ricevuti. Dall’effetto più *soft* nel caso del

“cartellino giallo”⁶⁰ – con mero obbligo di riesame da parte della Commissione – si passa ad un effetto più forte nel caso di “cartellino arancione”, prevedendosi la possibilità che il legislatore UE possa decidere di ritirare la proposta⁶¹.

Non è questione semplice capire di che tipo di controllo si tratti: *legal* o *political scrutiny*?

In uno studio monografico del 2012 Kiiiver⁶², qualifica la funzione di controllo svolta dai Parlamenti nell’ambito dell’EWS in termini di funzione “consultiva giuridico-istituzionale” Secondo questo autore, il controllo tramite EWS, dovrebbe concentrarsi “on the lawfulness, on the admissibility of legislation, rather than its political desirability”. Un’interpretazione restrittiva è anche quella proposta da Fabbrini-Granat in uno studio del 2013⁶³ secondo cui il ruolo dei parlamenti ai sensi del Protocollo n. 2 dovrebbe essere limitato alla mera analisi della sussidiarietà, in senso tecnico-giuridico, di una proposta legislativa e non esteso alla valutazione della sua necessità o merito politico. Secondo tale prospettiva, l’EWS non dovrebbe permettere ai Parlamenti di esprimersi sul contenuto di un progetto legislativo, sulla sua proporzionalità o sulla correttezza della sua base giuridica⁶⁴.

Di contro altri autori hanno osservato che il principio di sussidiarietà ha una varietà di significati e dimensioni, non potendo essere compreso unicamente come principio giuridico⁶⁵, sottolineando un ruolo ‘strumentale’ non secondario dell’EWS nel rendere i Parlamenti nazionali più consapevoli della loro funzione

⁶⁰ Ai sensi dell’art. 7.1 e 2 “Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell’insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il progetto deve essere riesaminato (...). Al termine di tale riesame, la Commissione o, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata”.

⁶¹ Se sulla proposta si esprime, in negativo (con riferimento alla violazione del principio di sussidiarietà), almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, oltre all’obbligo di riesame l’art. 7.3 Prot.2 TUE prevede che se l’organo cui risale l’iniziativa legislativa decide di continuare l’iter mantenendo l’atto, è necessario allegarvi un parere motivato che verrà inviato, insieme ai pareri dei Parlamenti statali, al legislatore europeo. A differenza del ‘cartellino giallo’, in questo caso è il legislatore dell’Unione – il Parlamento europeo e il Consiglio – ad avere l’ultima parola, “tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione”. In presenza di particolari maggioranze – il 55% dei voti ponderati dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi dal Parlamento europeo – laddove il legislatore ritenga che non vi sia compatibilità può porre un veto alla proposta legislativa.

⁶² Cfr. P. Kiiiver, *The Early Warning System*, cit., 133 ss.

⁶³ Cfr. F. Fabbrini, K. Granat, *Yellow card, but no foul: the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the commission proposal for an EU regulation on the right to strike*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013, 115-144.

⁶⁴ F. Fabbrini, K. Granat, *Yellow card*, 28. Nel commentare l’utilizzo della prima *yellow card* i due A. ritengono che i Parlamenti abbiano messo in atto una forma di controllo *ultra vires* contravvenendo allo spirito e alla lettera dell’EWS.

⁶⁵ Così, M. Goldoni, *Reconstructing the Early Warning System on Subsidiarity: The Case for Political Judgment*, in *European Law Review*, 5/2014, 647-663; I. Cooper, *A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 35:3, 2012, 441-465.

europea⁶⁶.

In effetti, interpretando la portata dell'EWS in senso stretto, si rischia di non rilevare la potenziale opportunità di ‘politicizzare’ il dialogo tra la Commissione e i parlamenti nazionali. Secondo questa lettura dell'EWS, infatti, il controllo della sussidiarietà si limiterebbe a verificare che la proposta della Commissione abbia rispettato le procedure piuttosto che effettuare una valutazione politica del principio stesso (opportunità). Una lettura rigorosamente formalista del Prot.2 TUE porrebbe, certamente, un quesito: quale sarebbe la convenienza (e il valore aggiunto) di investire tempo e risorse politiche in un controllo così ristretto e formalistico?⁶⁷

In realtà attraverso l'EWS i Parlamenti hanno la possibilità di rendere evidente un eventuale dissenso ma si tratta, comunque, di un “controllo in negativo”, sia da un punto di vista formale che politico, poiché i cartellini non bloccano automaticamente la proposta di legge e soprattutto, i parlamenti nazionali non agiscono come agenti collettivi, cioè non rappresentano una terza camera autonoma. Ciò significa che l'attivazione di un cartellino giallo non è il risultato di uno sforzo coordinato e collettivo dei parlamenti nazionali, ma della mera aggregazione delle loro preferenze individuali. D'altra parte, se interpretato come strumento politico, tale tipo di controllo non solo potrebbe fungere da mezzo per contenere l'espansione ingiustificata delle competenze dell'UE ma anche come strumento per evitare gli effetti negativi dell'impatto di un esercizio europeo delle competenze sugli elementi costituzionali nazionali essenziali (quelli che definiscono l'identità costituzionale dello Stato)⁶⁸. In effetti, concordiamo con quanti sottolineano un difetto di fondo insito nelle ‘restrittive’ dell'EWS: non valutare adeguatamente la natura dei parlamenti, nazionali e regionali. I parlamenti sono istituzioni politiche per cui inevitabilmente l'aspetto procedurale tende ad essere “multifunzionale”, ovvero libero nell'obiettivo che stanno perseguendo attraverso le procedure medesime⁶⁹.

Utili indicazioni, possono venire dall'utilizzo sinora effettuato dei cd. “cartellini gialli”⁷⁰.

⁶⁶ Così, per es., A. Jonsson Cornell and M. Goldoni, *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, 2017, 353.

⁶⁷ Così, M. Goldoni, *Reconstructing the Early Warning*, cit., 101 ss.

⁶⁸ *Ibidem*, 108.

⁶⁹ Cfr. N. Lupo, *National and Regional Parliaments*, cit. 17.

⁷⁰ Finora sono stati attivati solo tre ‘cartellini gialli’. Il primo, nel 2012, viene attivato sulla proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive [(COM(2012) 130 final, cd. Regolamento Monti II)] e riesce ad ottenere il ritiro della proposta a parte della Commissione pur non ritenendo che fosse in contrasto con il principio di sussidiarietà. Il secondo cartellino, nel 2013, viene presentato in relazione alla proposta di regolamento della Commissione che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534 final) ma la Commissione decide di mantenere la proposta motivandone la scelta (COM(2013) 851). Il terzo cartellino, nel 2016, riguarda la proposta della Commissione di rivedere la direttiva sul distacco dei lavoratori (COM(2016) 128 final) e anche in questo caso la Commissione decide di mantenere la proposta (comunicazione COM(2016) 505.)

4. Riflessioni in prospettiva comparata: I Parlamenti regionali *Key Players* o *Side-Shows*⁷¹ nell'EWS?

L'ultima parte dell'analisi è dedicata all'interazione parlamentare regionale nella sua dimensione orizzontale e verticale nell'ambito del *subsidiarity scrutiny* in alcuni ordinamenti (tra gli 8 che presentano “regioni legislative”) federo-regionali. La specifica ‘architettura istituzionale’ che ciascun ordinamento presenta incide, e non poco, sulle modalità di interazione verticale e orizzontale dei parlamenti regionali riflettendosi sull'*an* e *quommodo* dell'utilizzo dell'EWS e sulla sua funzione di *empowerment* dei parlamenti regionali.

Particolarmente interessante risulta, infatti, la connessione tra la diversa declinazione assunta dai principi di “self-rule” e “shared-rule” negli ordinamenti esaminati, accompagnata da una diversa ‘vocazione’ asimmetrica o cooperativa tra i diversi ‘strati’ istituzionali del sistema, e la “mobilitazione regionale” in ambito europeo esaminata attraverso lo specchio del principio di sussidiarietà.

Il Prot.2 TUE si limita a prevedere la possibilità di coinvolgere i parlamenti regionali – *all'occorrenza* – nel quadro del controllo di sussidiarietà rimettendo ai parlamenti nazionali la scelta in merito alle modalità, tempistica e tipologia contenutistica degli atti da sottoporre allo scrutinio regionale. Ciò spiega perché in alcuni Stati membri i parlamenti regionali siano sistematicamente coinvolti e ascoltati, mentre in altri non hanno il potere di innescare il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà o comunque non hanno sufficiente garanzia che i loro pareri siano debitamente presi in considerazione⁷².

Degli otto ordinamenti in cui sono presenti Parlamenti regionali dotati di potere legislativo (Germania, Austria, Belgio, Spagna, Italia, Portogallo, Finlandia, Regno Unito) solo in Austria i parlamenti dei Länder austriaci sono direttamente rappresentati in una delle due camere parlamentari nazionali⁷³. In realtà, con la riforma del 2014 anche il Belgio si è dotato di una seconda camera in cui siedono rappresentati delle Regioni ma il funzionamento di tale ordinamento è così complesso – la logica di rappresentanza funziona secondo linee non di tipo

Per maggiori approfondimenti si v., tra gli altri, F. Fabbrini and K. Granat, *Yellow Card*, cit., M. Goldoni, *The Early Warning System*, cit., C. Fasone, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo “cartellino giallo” sull'istituzione della procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 165-167, D. Fromage, *The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member States Parliaments?*, in *Yearbook of European Law*, 35(1), 2016, 5-27; D. Jancic, *EU Law's Grand Scheme on National Parliaments: The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward*, in Id. (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, 2017, 299-312; N. Lupo, *Le molteplici funzionidell'early warning system, alla luce del terzo “cartellino giallo” sui lavoratori distaccati*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017.

⁷¹ Espressioni riprese dal saggio di C. Sprungk, *National Parliamentary Scrutiny in the European Union: The German Bundestag and the French Assemblée Nationale, Key Players or Side-Shows?*, Paper presentato alla EUSA Conference, Nashville, TN, 27-30 March 2003.

⁷² In tal senso si v., D. Fromage, *Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment and Some Suggestions for Reform*, in A. Jonsson Cornell and M. Goldoni (eds), *National and Regional Parliaments*, cit.

⁷³ Si v. P. Schmitt T. Ruys; A. Marx, *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Bruxelles, 2013.

territoriale bensì linguistico-identitaria – che ha richiesto l’inserimento di una apposita ‘clausola’ all’interno del Trattato di Lisbona (v. *infra*)⁷⁴.

Nello specifico, si analizzano i casi di, Belgio, Germania, Italia e Spagna.

La scelta si deve non solo al tipo di ‘conformazione’ istituzionale-territoriale presentata dagli stessi – federale nei primi due casi e regionale negli altri due – ma alle peculiarità esistenti in tali ordinamenti che ci consentono di capire fino a che punto il “fattore europeo”, in questo caso il meccanismo di EWS, riesce a influenzare il sistema di interazioni interparlamentari e ne rimane a sua volta influenzato consentendo o meno un *empowerment* del ruolo regionale.

Prima di riferirci, brevemente, ai casi menzionati, in premessa si rileva come l’analisi comparata mostri che la distribuzione di competenze tra ‘centro’ e regioni al momento di stabilire i casi in cui le regioni possono esprimere i loro pareri nel quadro dell’EWS non risulta determinante. Il *Bundesrat* tedesco (dove siedono i rappresentanti dei governi regionali) dispone sempre uno dei due voti, assegnati dal Prot. 2 ai parlamenti nazionali, indipendentemente dal fatto che la proposta esaminata influenzi o meno le competenze dei Länder. Al contrario, le regioni spagnole e quelle italiane dipendono sempre dalla volontà del Parlamento nazionale di prendere in considerazione le loro opinioni in quanto nessuno dei due voti nell’EWS potrà mai essere loro delegato⁷⁵.

4.1 L’EWS in ‘prospettiva federale’: Belgio e Germania

Il Belgio è forse l’esempio più emblematico della interconnessione tra l’art. 5.3 TUE, la declinazione multilivello del principio di sussidiarietà, e l’art. 4.2 TUE, ovvero il riconoscimento dell’identità costituzionale statale composita come spazio e limite all’esercizio sussidiario delle competenze da parte dell’Unione. Il caso belga si differenzia dagli altri perché si tratta dell’unico Stato membro la cui partecipazione all’EWS è oggetto di una dichiarazione specifica allegata ai Trattati – la Dichiarazione n. 51 del Regno del Belgio sui parlamenti nazionali – dove si precisa che in Belgio, in virtù del suo diritto costituzionale, la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale e le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall’Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale. Di conseguenza, i 5 parlamenti regionali (*Het Vlaams Parlement*, il *Parlement de Wallonie*, il *Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale*, il *Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles* e il *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft*) possono fare uso dei diritti attribuiti alle camere parlamentari nazionali nel quadro dell’EWS. Sulla base di un *Accordo di cooperazione*

⁷⁴ Sul caso belga si v., nello specifico, W. Vandenbruwaene, P. Popelier, *Belgian Parliaments and the Early Warning System*, in A. Jonsson Cornell, M. Goldoni (eds.), *National and Regional Parliaments*, cit.

⁷⁵ Cfr. D. Fromage, *Regional Parliaments*, cit., 7.

*interistituzionale*⁷⁶ (applicato sin dal 2008) e dei regolamenti dei diversi parlamenti, l'organizzazione della divisione dei due voti che spettano al Belgio segue una logica “rompicapo” che non ci sorprende se consideriamo il funzionamento quasi ‘confederale’ di tale sistema⁷⁷. La premessa dell'Accordo di cooperazione parlamentare è che le camere federali e i parlamenti regionali possano emettere, separatamente e in modo autonomo, un parere motivato che dichiari l'eventuale violazione del principio di sussidiarietà di proposte di atti normativi UE che rientrano nelle rispettive aree di competenza. L'Accordo disciplina, poi, la complessa procedura per l'emissione dei pareri e la distribuzione dei voti tra i diversi parlamenti individuando nel Segretariato della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative il *pivot* della procedura⁷⁸. Il sistema, infatti, si basa sul rispetto dell'equilibrio competenziale tra i parlamenti dei diversi livelli istituzionali; eventuali controversie vengono risolte dal Consiglio di Stato o, in ultima ipotesi sono i presidenti dei diversi parlamenti a cercare di trovare un consenso. Il valore attribuito ai pareri dei parlamenti regionali belgi non dipende, quindi, dalle camere federali (a differenza di quanto accade negli altri ordinamenti qui analizzati); piuttosto, la divisione dei due voti attribuiti al Belgio dal Prot.n. 2 TUE è suddivisa in base alla competenza di ciascuna assemblea. Il Senato (ora composto da una maggioranza di senatori (50) provenienti dai parlamenti federati e un numero esiguo (10) di membri cooptati), svolge una funzione di connessione con i parlamenti regionali quanto meno nella iniziale e rilevante funzione di trasmissione delle proposte legislative europee⁷⁹.

Anche se i parlamenti regionali belgi occupano una posizione unica nel sistema dell'Unione europea e sono gli unici parlamenti subnazionali ad avere accesso diretto al meccanismo di EWS, non mostrano particolare propensione all'utilizzo di questo strumento di controllo⁸⁰. Diverse analisi spiegano questo paradosso considerando l'atteggiamento tradizionalmente molto europeista dei partiti politici belgi ma soprattutto emerge come il processo decisionale europeo sia ancora troppo spesso considerato monopolio dei governi⁸¹. In effetti, sul piano cooperativo, la cooperazione intergovernativa orizzontale lascia poco spazio ai

2854

⁷⁶ *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à l'exercice des compétences attribuées aux parlements nationaux par le Traité sur l'Union européenne, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les protocoles y annexes, Annexes au Règlement de la Chambre des représentants* (le 29 mars 2017).

⁷⁷ A. Mastromarino, *Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2014, 909 ss.

⁷⁸ Come previsto dall'art. 6 dell'*Accord de coopération* il segretario della Conferenza dei presidenti delle assemblee parlamentari comunica i pareri motivati sulla sussidiarietà e il numero di voti espressi ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Nel caso in cui ci siano pareri divergenti, queste sono raccolte in un unico documento che menziona l'identità e la posizione di ciascun parlamento.

⁷⁹ Art. 3. *Accord de coopération*

⁸⁰ Così W. Vandenbruwaene and P. Popelier, *Belgian Parliaments*, cit.

⁸¹ In tal senso X. Vanden Bosch, *The Belgian parliaments and EU affairs: the reasons behind their limited involvement* ' 28 *European Policy Brief*, 2014: www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-28-ENG-Parliaments.pdf.

parlamenti nell’influenzare la posizione del Belgio in sede europea. I parlamenti sono praticamente esclusi dal processo di coordinamento interno condotto quasi esclusivamente dai governi e dalle pubbliche amministrazioni in merito alle questioni europee per cui l’interazione parlamentare orizzontale risulta molto più debole di quella intergovernativa orizzontale. Tra gli ostacoli di natura ‘endogena’ allo scarso utilizzo dell’EWS vi è certamente la natura duale del federalismo belga e la mancanza di un forum di coordinamento⁸². Mentre tra quelli ‘esogeni’ (livello europeo), influiscono la mancanza di linee guida per focalizzare il test di sussidiarietà, di una procedura dettagliata e la stretta *deadline*, che interferisce con l’autonomia istituzionale interna e non prevede sufficiente tempo per un significativo dibattito inter-livello sulla sussidiarietà. Probabilmente ciò spiega perché i Parlamenti regionali considerano il Dialogo Politico più rilevante dell’EWS percepito come “meccanismo tecnico e procedurale”⁸³.

In Germania il sistema di controllo di sussidiarietà svolto dal Parlamento si caratterizza per un forte grado di ‘procedimentalizzazione’ come emerge dal “mosaico di disposizioni” che, a partire dalla Legge fondamentale (artt. 23 e 45), coinvolgono i Regolamenti interni delle Camere parlamentari e la legislazione ordinaria di settore⁸⁴. Data la caratterizzazione del sistema federale tedesco – elevato grado di cooperazione verticale e orizzontale e presenza di una forte logica di negoziazione – e la peculiare natura del *Bundesrat* (composto da delegati dei governi regionali soggetti a vincolo di mandato), i Parlamenti regionali sono fortemente incentivati a stabilire relazioni e meccanismi di controllo nei confronti dei propri governi⁸⁵. Ciò si riflette nell’esistenza di diverse discipline a livello di fonti statali orientate a stabilire procedure per la cooperazione e la collaborazione tra parlamenti regionali e governi regionali affinché la *voice* dei parlamenti possa essere presa in considerazione dal *Bundesrat*. In effetti, è lungo l’asse parlamento-governo regionale che si realizza la reale partecipazione dei parlamenti regionali alle questioni europee e alle procedure di controllo di sussidiarietà⁸⁶. Se è vero che

⁸² W. Vandenbruwaene and P. Popelier, *Belgian Parliaments*, cit., secondo cui il Senato, che dal 2014 è la camera in cui sono rappresentate le regioni, potrebbe fungere da forum per incrementare il dibattito e il coordinamento tra i diversi livelli.

⁸³ T. Delreux, F. Randour, *Belgium : Institutional and Administrative Adaptation but Limited Political Interest*, in C. Heffler et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, 2015.

⁸⁴ In particolare, la “Legge sulla responsabilità per l’integrazione” (*IntVG*, 2009), la “Legge sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* tedesco nei settori relativi all’UE” (*EUZBBG*, 2013), e la “Legge sulla collaborazione tra Bund e Länder sulle questioni europee” (*EUZBLG*, 2009). Si v. F. Sgrò, *L’incidenza “multilivello” del controllo di sussidiarietà sugli equilibri istituzionali: l’esperienza del parlamento tedesco nel c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, 2016, 140 ss.

⁸⁵ Si v. G. Abels, *Adapting to Lisbon: reforming the role of German Landesparlamente in EU affairs*, in *German Politics*, 22, 2013, 353-378; G. Abels, *Latecomers fighting back: Subnational parliaments in European affairs – Introduction*, in G. Abels & A. Eppler (Eds.), *Subnational parliaments in the EU*, cit.

⁸⁶ Cfr. G. Abels, *Mandating – a likely scrutiny instrument for regional parliaments in EU affairs?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 23:2, 2017, 170.

la ‘questione’ relativa al principio di sussidiarietà ha da sempre costituito uno dei temi principali dei dibattiti della *Landtagspräsidentenkonferenz* (Conferenza dei presidenti del *Landtag*)⁸⁷, i parlamenti regionali non hanno mostrato molto interesse ad adeguare le loro strutture istituzionali per partecipare all’EWS⁸⁸.

Tuttavia, studi recenti hanno rilevato una certa dinamicità dei Parlamenti tedeschi, evidenziando l’esistenza di un panorama parlamentare regionale asimmetrico⁸⁹; tali analisi considerano altri fattori – non solo i vincoli costituzionali derivante da un sistema di federalismo esecutivo – che influenzano il grado di attivismo dei parlamenti regionali nell’EWS, come, ad es., il ruolo delle amministrazioni parlamentari che hanno subito un progressivo rafforzamento al fine di controllare più efficacemente le attività del proprio governo. Il risvolto della medaglia, però va nella direzione di delegare compiti ad altri attori non eletti per contrastare la “deriva esecutiva”⁹⁰. Tale caso evidenzia come la democratizzazione parlamentare dell’Unione europea prevista dal Trattato di Lisbona rischia, di fatto, di essere “sovrascritta” da un processo di “burocratizzazione parlamentare”⁹¹. Tuttavia, è necessario sottolineare che nel caso dei parlamenti regionali tedeschi l’attivismo del Tribunale costituzionale federale tedesco ha svolto una funzione significativa nel rafforzamento dei loro diritti. Così è stato con la nota “sentenza Lisbona” del *Bundesverfassungsgericht*⁹², con la quale si promuove una più intesa partecipazione attiva del *Bundestag* e il *Bundesrat* alla *Integrationsverantwortung*, che ha costituito un momento propulsivo per la richiesta di nuovi diritti di controllo parlamentare negli affari dell’UE da parte dei *Landtage*. Secondo l’ex giudice del Tribunale costituzionale federale, Hans-Jürgen Papier, i *Landtage* avrebbero dovuto “tirare il freno di emergenza” per evitare un’ulteriore perdita di potere e a tal fine incoraggia i *Landtage* a redigere nuovi regolamenti istituzionali in grado di vincolare i loro governi alle decisioni parlamentari⁹³. In effetti, la prima reazione è arrivata dal *Land* Baden-Württemberg – seguito da Baviera e Turingia – che ha modificato la propria Costituzione con la previsione di *mandating instruments* che vincolano, in maniera più o meno stringente, il governo regionale alle direttive

⁸⁷ Sul ruolo svolto da tale organismo di cooperazione nel rafforzamento della partecipazione dei Lander agli affari europei si v. G. Abels, *Sub-National Parliaments in a Multi-Level Parliamentary System - Reform Processes in the German Länder in the Post-Lisbon Era*, Conference paper presentato a Passau, 3 September 2012, 7 ss.

⁸⁸ D. Fromage, *Regional parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty*, in *SOG-WP*, 33/2016, 12.

⁸⁹ Cfr. G. Abels, *Adapting to Lisbon*, cit.

⁹⁰ Cfr. A. Buzogány & J. Häsing, *Spokes in the wheel. European affairs and the parliamentary administration of German Landtage*, in *The Journal of Legislative Studies*, 23:2, 2017, 202.

⁹¹ In tal senso si v., T. Christiansen, A.L. Högenauer, & C. Neuhold, *National parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than democratization?*, in *Comparative European Politics*, 12, 2014, 121-140 e A.L. Högenauer, C. Neuhold, & T. Christiansen, *Parliamentary administrations in the European Union*, Basingstoke, 2016.

⁹² *BVerfG*, 2 BvE 2/08 del 30.6.2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania.

⁹³ Parole pronunciate durante il *Meeting* annuale dei presidenti dei *Landtage* tedeschi e austriaci nel 2010 a Stoccarda, considerato una *milestone* nel processo di progressivo rafforzamento dei poteri di controllo dei parlamenti regionali. Così, G. Abels, *Adapting to Lisbon*, cit., 358 s.

impartite dal parlamento regionale sulle questioni europee⁹⁴. Si tratta di strumenti particolarmente rilevanti considerato che, sul piano costituzionale, i parlamenti regionali non godono del diritto di interferire o vincolare i membri del *Bundesrat*⁹⁵.

4.2 L'EWS in ‘prospettiva regionale’: Italia e Spagna

Analizzando il caso italiano emerge, sul piano generale, un atteggiamento ‘prudente’ delle Camere relativamente alla interazione con le assemblee legislative regionali; è stato efficacemente sottolineato in dottrina come il livello statale sia ancora affetto da una *regional blindness*⁹⁶ sul piano della interazione interparlamentare, data l’inesistenza di un canale di connessione diretto tra le due camere e i consigli regionali, e laddove previsto – la commissione bicamerale per le questioni regionali – non implementato. Dal punto di vista normativo, bisogna aspettare la legge n. 234/2012 per avere il primo ‘riconoscimento formale’ di un coinvolgimento delle regioni nel sistema di EWS e nella procedura del Dialogo politico. In particolare, il sistema di allerta precoce è stato tradotto negli articoli 8 e 25 della legge n. 234/2012, nei quali si prevede rispettivamente che ciascuna Camera parlamentare formuli un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell’Unione consultando all’occorrenza le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome (art. 8). Questi ultimi, a loro volta, possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempi utili per l’esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome (art. 25). La disciplina relativa alle modalità consultazione dei Consigli regionali non viene espressamente delineata dalla L. 234/2012 che si limita ad operare un rinvio generale ai regolamenti parlamentari, rimettendo, quindi, alla discrezionalità delle Camere la possibilità della loro consultazione. Rimane altresì ‘vago’ il termine temporale entro cui i Consigli regionali possano inviare i pareri sul controllo di sussidiarietà alle Camere (“in tempo utile per l’esame parlamentare”). In attesa della necessaria riforma dei regolamenti parlamentari, si è provveduto in via ‘sperimentale’, con due pareri della Giunta per il regolamento alla Camera e con una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti⁹⁷.

Mentre alla Camera la verifica della sussidiarietà, scissa da quella sul merito della proposta europea, è concentrata in capo alla XIV Commissione competente

⁹⁴ Cfr. A Buzogány & J. Häsing, *Spokes in the wheel*, cit., 208.

⁹⁵ Così G. Abels, *Mandating – a likely scrutiny*, cit., 170.

⁹⁶ C. Fasone, *The Relationship between State and Regional Legislatures, starting from the Early Warning Mechanism*, nella special issue di *Perspectives on Federalism* J.M^a. Castellà Andreu, E. Gianfrancesco, N. Lupo (cur.), *Regional Parliaments in the European Union: A comparison between Italy and Spain*, n. 5/2013, 133.

⁹⁷ Rispettivamente del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010 e del 1 dicembre 2009. V. M. Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit., A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, vol. 51, 4, 2009, 119-1173.

in materie di “Politiche dell’Unione europea”, presso il Senato, invece, l’esame dei progetti, sia sotto il profilo del merito che della sussidiarietà, era «decentrato», ovvero veicolato da un atto di indirizzo approvato dalla Commissione competente per materia con le osservazioni della XIV Commissione permanente “Politiche dell’Unione europea”. Nonostante il carattere perfettamente simmetrico del bicameralismo le procedure messe in campo dalle due Camere sono diversificate e non coordinate. In effetti, tra le due Camere, è il Senato ad aver mostrato un maggiore orientamento “pro-regional” quanto alla considerazione dei pareri espressi dai Consigli regionali, anche grazie allo strumento dei “voti regionali” previsto dall’art. 138 del suo Regolamento⁹⁸ e, in particolare, la XIV Commissione permanente ha progressivamente assunto il ruolo di ‘motore’ del circuito cooperativo interparlamentare verticale. A tale sede si è aggiunta, inoltre, dal 12 marzo 2014, una nuova “Sottocommissione permanente per i rapporti con le Regioni in materia di politiche europee”, incaricata di esaminare in funzione istruttoria le questioni inerenti le politiche dell’Unione in rapporto alle competenze delle Regioni e delle Province autonome⁹⁹.

L’azione di raccordo della Sottocommissione è stata ulteriormente rafforzata da un’importante iniziativa della XIV Commissione, tradottasi in un accordo tra la stessa e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per “mettere in campo, in modo continuativo e sistematico, una strategia di collaborazione”¹⁰⁰ utile anche ai fini del controllo del principio di sussidiarietà. Con riferimento, in particolare, all’EWS (e al Dialogo Politico) si prevedono alcune importanti innovazioni in “via sperimentale” orientate a rendere più agevole e organizzato il rapporto con i Consigli regionali (per il tramite della corrispettiva Conferenza dei Presidenti) nonché una procedura standard che consenta alle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome di essere informate preventivamente in merito al calendario delle sedute della Commissione Politiche dell’Unione europea del Senato, così permettendo alle stesse di far pervenire le proprie osservazioni e le proprie proposte in tempo utile per l’esame parlamentare, con l’impegno della medesima Commissione a dare evidenza, nelle proprie deliberazioni sulle singole proposte europee, dei punti

⁹⁸ Cfr. C. Fasone, *Italian Regional Councils and the Positive Externalities of the Early Warning Mechanism for National Constitutional Law*, in A. Jonsson Cornell and M. Goldoni (eds.), *National and Regional Parliaments*, cit. 171. Come rileva la stessa Fasone, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14^a Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in www.forumcostituzionale.it, 13 gennaio 2015, “rispetto alla Camera, il Senato può sfruttare anche un appiglio regolamentare, l’art. 138 r.s., sui voti delle Regioni, una sorta di petizioni che sono presentate dagli organi di governo di queste ultime al Senato e che sono esaminati dalle sue Commissioni, eventualmente concludendo l’esame con una relazione all’Assemblea o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere”.

⁹⁹ Come ben rileva C. Fasone, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni ridefinito dal controllo di sussidiarietà. Spunti dal diritto comparato e riflessioni sulla riforma costituzionale in itinere*, in diritticomparati.it, 19 febbraio 2015, “l’istituzione della nuova sottocommissione risponde all’esigenza di gestire la crescita del flusso di pareri regionali verso il Senato e alla necessità di darne conto nei pareri parlamentari, per quanto possibile tempestivamente nell’ambito del controllo di sussidiarietà, anche in funzione di legittimazione della posizione espressa dalle Camere”.

¹⁰⁰ Risoluzione Doc. XXIV, n. 35, del 24 settembre 2014.

qualificanti sollevati dalle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome¹⁰¹. Tali cambiamenti, di non facile comprensione nel contesto di un bicameralismo simmetrico, erano certamente in linea con la ‘nuova’ natura e funzioni che il Senato avrebbe dovuto assumere nel cd. Progetto di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”. Il suo fallimento ha certamente ‘spinto’ in direzione della tanto auspicata modifica dei Regolamenti parlamentari. Con un “colpo di coda”¹⁰² sul finire della XVIII legislatura è stata approvata, infatti, una riforma organica del Regolamento del Senato del 1971¹⁰³. Per quel che a noi riguarda, il controllo di sussidiarietà viene affidato in maniera ‘accentrata’ alla XIV Commissione (riformulata nella sua natura); un intervento, questo, non salutato con particolare favore dalla dottrina che apprezzava, invece, il precedente modello “diffuso” in cui la XIV Commissione era affiancata dalle altre Commissioni, che valorizzava “la natura politica del controllo di sussidiarietà e la sua connessione con il c.d. “dialogo politico”” e risultava idoneo “a consentire l’adozione di un maggior numero di pareri motivati, anche grazie all’iniziativa di singole commissioni di merito”¹⁰⁴.

La riforma del Regolamento introduce una più chiara distinzione nel controllo del progetto di atto legislativo europeo quanto al profilo del merito e al rispetto del principio di sussidiarietà e il nuovo art. 144 è espressione di tale “sdoppiamento”¹⁰⁵. Il sistema delineato da tale articolo prevede che in via generale i progetti di atti legislativi dell’Unione europea siano deferiti alle Commissioni nelle materie di loro competenza mentre spetta alla XIV Commissione permanente la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tale controllo è esercitato, quindi, dalla XIV Commissione sia autonomamente sia su sollecitazione della commissione di merito che ha esaminato il progetto di atto legislativo. L’intervento dell’Assemblea è previsto solo laddove, in caso di riscontrata violazione del principio di sussidiarietà da parte della XIV Commissione, ne facciano richiesta il Governo o un quinto dei componenti della stessa Commissione. In risposta al problema della c.d. “fuga dalle commissioni” il Regolamento riformato “disegna un intervento “eventuale” del proprio *plenum*, in linea con molte esperienze comparate”¹⁰⁶.

È innegabile che la posizione dei Consigli regionali all’interno del sistema

¹⁰¹ Cfr. C. Fasone, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni*, cit.

¹⁰² G. Piccirilli, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

¹⁰³ Approvata con delibera del 20 dicembre 2017 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 15 del 19 gennaio 2018. si vedano A. Carboni-M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 1.

¹⁰⁴ N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 3.

¹⁰⁵ Cfr. M. Cecili, *La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l’invio di un parere motivato all’interno dell’early warning mechanism*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 5.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 9.

politico-costituzionale è ‘debole’¹⁰⁷ se si considera il rafforzamento degli esecutivi prodotto dalle leggi di riforma cost. n. 1/1999 e 3/2001, così come l’ambito d’azione entro cui si manifesta la potestà legislativa pur ampliato nel testo costituzionale (art. 117 Cost.). È ben noto, infatti, che il sistema di distribuzione competenziale sia stato oggetto di una cospicua giurisprudenza costituzionale non orientata ad aprire nuovi spazi o approfondire quelli timidamente previsti dalla riforma cost. soprattutto in materia europea. In effetti, la stessa legge 234/2012 – che dà attuazione a quanto disposto dall’art. 117.5 Cost. – presenta un ‘tono’ vago e indeterminato nelle previsioni relative ai Consigli regionali, non solo con riferimento ai tempi di trasmissione dei pareri motivati in ordine alla sussidiarietà (“tempo utile”) ma, soprattutto, quanto al grado di vincolatività degli stessi in rapporto al diverso tipo di competenze legislative interessate dalle proposte legislative europee oggetto di controllo¹⁰⁸. A ciò si aggiunga la mancanza di una sede specifica di partecipazione regionale al *decision-making* statale. Tuttavia, rispetto a tale marginalizzazione l’EWS e, in generale, le possibilità offerte dal livello europeo hanno prodotto effetti di ampia portata per i consigli regionali, ripristinando, pur parzialmente, la loro posizione all’interno del sistema istituzionale multilivello fortemente sbilanciato lungo la dimensione intergovernativa. Un’analisi comparativa delle normative regionali dedicate, in via generale, alla partecipazione e all’attuazione della normativa europea (incluso, quindi, i riferimenti al controllo di sussidiarietà e al Dialogo Politico) evidenzia la progressiva adozione di un modello organizzativo che pone al centro del processo il Consiglio regionale¹⁰⁹.

2860

In tal senso, è possibile affermare che l’EWS sia stato utilizzato “strumentalmente” dai consigli regionali, non solo per valutare il corretto esercizio delle competenze non esclusive da parte delle istituzioni UE, ma piuttosto per costruire relazioni stabili basate sullo scambio reciproco e sulla cooperazione con altre istituzioni nazionali in merito agli affari UE, con potenziali effetti di ricaduta in altri ambiti come conferma il tentativo di modificare il Senato nel fallito progetto di riforma costituzionale¹¹⁰. L’EWS ha certamente svolto un ruolo fondamentale nella strutturazione della cooperazione interparlamentare verticale e soprattutto orizzontale rafforzando la connessione con il Senato e tra i diversi Consigli regionali come mostra, per esempio, il caso della riforma della Politica di coesione del 2011¹¹¹.

¹⁰⁷ Cfr. C. Fasone, *Italian Regional Councils*, cit., 158 ss.

¹⁰⁸ Cfr. C. Fasone, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni*, cit.

¹⁰⁹ Si v. A. Iacoviello, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018, 221 ss.

¹¹⁰ Cfr. C. Fasone, *Italian Regional Councils*, 178.

¹¹¹ Ci riferiamo al pacchetto di nove proposte di Regolamento (COM (2011) 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615) rispetto alle quali 5 Consigli regionali (Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Sardegna e Veneto) hanno trasmesso alle Camere sia le loro osservazioni sia in forma individuale sia un documento condiviso in seno e per il tramite della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. L’atteggiamento delle due Camere mostra una netta propensione del Senato a collocarsi come sede specifica del dialogo interparlamentare con le

La Spagna condivide con il caso italiano la “debole” partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo e, in generale, alla politica statale centrale dal momento che il Senato non funziona, in realtà, come reale Camera di rappresentanza regionale. Tuttavia, è singolare in tale sistema la sequenza seguita nella costruzione del quadro normativo relativo alla partecipazione dei parlamenti regionali nell’EWS. Gli Statuti di autonomia del *segundo proceso de descentralización* hanno fatto da ‘apriestrada’, anticipando non solo l’effettiva ratifica del Trattato di Lisbona, ma lo stesso legislatore nazionale che, in realtà, è l’organo direttamente investito, dallo stesso Trattato, a predisporre le procedure necessarie per il coinvolgimento delle Regioni¹¹². In effetti, l’ondata di riforme statutarie che prende avvio nel 2006 coincide temporalmente con la fase di dibattito che porta all’approvazione, nel 2009, del Trattato di Lisbona per cui era impensabile che i ‘nuovi’ Statuti non inserissero disposizioni relative alla partecipazione *autonómica* in ambito europeo dando, in qualche modo, una veste giuridico-formale all’utilizzo di strumenti e procedure predisposte dal diritto europeo come l’EWS¹¹³. La conseguenza è l’esistenza di una regolamentazione statutaria asimmetrica in assenza, per lo meno nella fase iniziale, di una normativa statale valida per tutte le regioni, rimanendo fermo che qualsiasi disciplina statutaria relativa agli ambiti europei che intervengono su competenze o interessi delle regioni deve realizzarsi nei termini stabiliti dalla legislazione statale¹¹⁴.

Come in Italia, anche in Spagna si sceglie “il modello commissione parlamentare”: il ruolo di *pivot* nel EWS viene assegnato, infatti, alla *Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea* riformata con la Ley 24/2009¹¹⁵, per

Regioni: la XIV Commissione del Senato, (risoluzione dell’8 maggio 2012) fa propri i pareri dei singoli Consigli regionali e cita “stralci del documento trasmesso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, confermando espressamente la condivisione dei rilievi regionali formulati, nessuno dei quali contestava la proposta sotto il profilo della sussidiarietà”. Codi. C. Fasone, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni*, cit.

¹¹² Così A.M. Carmona Contreras, *¿Hacia la europeización de los Parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana*, in REAF, n. 16/2012, che rileva come ci sia stato un lungo “ping pong” jurídico entre las regulaciones europea y autonómica que se desarrolla en ausencia de las normas que necesariamente han de regir la partida, esto es, el marco estatal de referencia”, 153.

¹¹³ M.Á. Cabellos Espiérrez, *La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de autonomía*, in J.M^a. Castellá Andreu, M. Olivetti, *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009.

¹¹⁴ Così la Sentenza del TC n.30/2010, f.j.111 e 115.

¹¹⁵ *Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.*

Critica sul punto A.M. Carmona Contreras, *¿Hacia la europeización*, 157, che sottolinea la natura esclusivamente unilaterale di tale legge: “en ningún momento del iter normativo se contara con la participación o asistencia, ni siquiera a efectos consultivos, de los Parlamentos autonómicos” per cui è il parlamento nazionale che configura secondo propri criteri il procedimento relativo al controllo di sussidiarietà.

La legge attribuisce alla Commissione mista il potere di emettere i pareri motivati sulla violazione della sussidiarietà in nome delle *Cortes Generales*, senza escludere la possibilità che il plenum della Camera dei Deputati e del Senato possano discutere e votare il parere elaborato dalla stessa Commissione.

adeguare le sue funzioni al nuovo ruolo riconosciuto dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali, e con la successiva Ley 38/2010 e la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado el 27 de marzo de 2010. È la Commissione parlamentare mista l'organo competente ad emettere, in nome del Parlamento nazionale, i pareri motivati sulla eventuale violazione del principio di sussidiarietà (art. 5) e, sulla scia indicata dal Prot.2 TUE, concretizza la 'eventualità' del coinvolgimento regionale nel processo. Si tratta di un organo composto dai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari di natura bicamerale che favorisce, quindi, uno stretto collegamento tra le due Camere, a differenza di quanto accade, ad es., nel sistema italiano.

A partire da una rapida trasmissione di tutti i progetti ricevuti dalle istituzioni europee ai Parlamenti autonomici potrebbe aprirsi una procedura di 'esame regionale' (da concludersi entro un termine di quattro settimane) la cui effettività giuridica, oltre che politica, ha luogo qualora la Commissione mista decida di procedere con l'emissione di un parere (art. 7). Si prefigura, dunque, un modello di trasmissione di informazioni a carattere generale del tutto disconnesso dal riparto interno delle competenze – “sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas” (artículo 6.1) – in cui la posizione dei parlamenti autonomici è subordinata alla volontà del parlamento statale. Solo nel caso in cui la Commissione mista decida di approvare un parere motivato sulla violazione del principio di sussidiarietà, saranno incorporati i pareri autonomici o, per essere più precisi, sarà incorporato un elenco di pareri presentati dai parlamenti regionali. Paradossalmente, in alcuni casi, i pareri regionali sono citati pur se contenenti una motivazione contrastante rispetto al parere adottato dalla Commissione mista sulla presunta violazione della sussidiarietà¹¹⁶.

La successiva Ley 38/2010, per quanto rafforzi alcune prerogative parlamentari nella gestione degli affari europei, non introduce novità rilevanti in ambito regionale se non prevedere la possibilità che anche i Governi regionali possano chiedere di presentarsi dinanzi alla Commissione mista per comunicare l'impatto della normativa europea o dei progetti legislativi europei sulle sfere di competenza regionale. Tuttavia, anche in questo caso la partecipazione regionale risulta subordinata alla volontà della medesima Commissione. Tale disposizione sembrerebbe contraria allo “spirito” dell'EWS pensato, invece, per creare dei canali di connessione tra i Parlamenti¹¹⁷. Dalla lettera della normativa dedicata risulta

¹¹⁶ Si tratta dei pareri motivati approvati con *Resolución de la Comisión Mixta sobre la Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (COM(2011) 169 Final*, in cui citano i pareri motivati dei Parlamenti vasco e canario e della *Resolución de la Comisión Mixta Sobre la Propuesta de Reglamento por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria (COM(2011) 215 final)* in cui si cita il parere del Parlamento vasco. Si v. Diarios de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas para la Unión europea, IX legislatura, n° 200, 14 June 2011, 16 – 18. Sul punto si v. M. González Pascual, *Las Comunidades Autónomas en la Unión europea*, Barcelona, 2013.

¹¹⁷ Così S. Alonso de León, *Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión europea*, in *ReDCE* n.16/2011, 283-329.

che i pareri emessi dai parlamenti regionali non hanno efficacia vincolante per le *Cortes Generales* e, conseguentemente, nulla dispone in caso di disaccordo tra i pareri emessi dalla Commissione mista per gli affari europei e quelli provenienti dai parlamenti regionali.

Dunque, “Mucho ruido y pocas nueces”? Detto in altri termini, si corre il rischio che l'EWS si converta in un *revestimiento dulce* della *píldora amarga* che le Regioni devono ‘ingoiare’¹¹⁸. Come già visto per il caso italiano, anche in questo ordinamento i parlamenti regionali hanno una posizione subordinata che rende difficile utilizzare pienamente le potenzialità insite nel sistema di EWS¹¹⁹. A livello regionale, dall’analisi della normativa dedicata – contenuta in fonti di natura differente – emerge l’esistenza di due modelli: “concentrated scrutiny” in cui l’esame e la decisione in merito al parere sulla sussidiarietà sono concentrati in un unico organo specializzato, e “diffused scrutiny” che prevede la partecipazione di tutti i comitati settoriali interessati alla materia su cui verte il progetto di atto normativo europeo oggetto di controllo¹²⁰. I Parlamenti regionali spagnoli si sono ‘adattati’ molto più rapidamente dello Stato alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona ma la forma di questo adattamento è stata molto diversa prevedendo in alcuni casi una partecipazione obbligatoria dei loro parlamenti all’EWS (tra gli altri: Navarra, Comunità Valenciana, Catalogna, Aragona) mentre in altri, (Isole Baleari) solo una mera possibilità¹²¹.

In ogni caso, tutte le regioni si trovano dinanzi ad una prima e non facile operazione di selezione delle proposte europee che devono essere esaminate sotto la ‘lente’ della sussidiarietà, utilizzando come criterio selettivo il coinvolgimento della propria sfera di competenza. Date le loro limitate risorse questa operazione può risultare piuttosto impegnativa e di certo il periodo di quattro settimane entro cui emettere il parere non è sufficientemente adeguato¹²². La partecipazione “selettiva”, a seconda dell’esistenza di una competenza regionale, segue un riparto delle competenze tra i livelli statale e regionale di tipo asimmetrico (a differenza

¹¹⁸ *Ibidem*, 160.

¹¹⁹ Come rileva S. Alonso De León, *Análisis crítico*, cit., la normativa avrebbe potuto prevedere che il rifiuto di prendere in considerazione i pareri dei parlamenti regionali richiedesse l’obbligo di motivazione da parte della Commissione Mista o, ancora, che la presentazione dei pareri fosse rimessa ad un organo paritario Stato-Comunità autonome.

¹²⁰ Così E. Martín Núñez, *The scrutiny of the principle of subsidiarity by autonomous regional parliaments with particular reference to the participation of the Parliament of Catalonia in the early warning system*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 5, issue 2, 2013, 63.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Così D. Fromage, *Regional parliaments and the early warning*, cit., 16. In effetti, nei primi anni di funzionamento dell’EWS diversi autori sottolineavano la mole immensa di lavoro dei servizi giuridici dei parlamenti autonomici momento di selezionare i progetti legislative europei da sottoporre al controllo di sussidiarietà. Così, J.L. Castro Ruano, *El sistema de Alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco*, in *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n. 99/2012, 100 ss.; E. Aranda Álvarez, *La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión europea. una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 44/2013, 101-153; X. Pons Rafols, M. Campins Eritja, J.M. Castellà Andreu, E. Martín Núñez, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña. Desarrollo normativo e institucional*, Barcelona, 2012, 212 ss.

degli altri casi esaminati), elemento che ostacola la previsione di procedure che prevedessero una selezione *ab origine* dei progetti europei evitando, di fatto, qualsiasi tipo di conflitto centro-periferia. Sul piano della cooperazione interparlamentare orizzontale, a differenza del caso italiano, la Conferenza dei presidenti dei parlamenti regionali (COPREPA) non ha avuto alcun ruolo nel coordinamento delle posizioni dei parlamenti regionali nell'ambito dell'ESW, da leggere con molta probabilità, ancora una volta, in connessione al carattere asimmetrico del regionalismo e della distribuzione delle competenze legislative¹²³.

5. Conclusioni. L'EWS da *magical solution* a *catalyst factor* ¹²⁴della cooperazione interparlamentare regionale

Le analisi condotte sull'impatto e l'efficacia del controllo preventivo o politico di sussidiarietà nella specifica versione dell'EWS a livello regionale convergono, nella maggior parte dei casi, su conclusioni non proprio ottimistiche. Che ciò sia dovuto alla mancanza di 'incentivi' – anche in termini di ristrutturazione istituzionale del sistema decentrato che valorizzi e renda effettiva la partecipazione – o alla mancanza di capacità – intesa anche come carenza di capacità amministrativa nella gestione di processi specifici e multilivello –, un gran numero di parlamenti regionali non ha ancora utilizzato, o comunque mostra difficoltà a utilizzare questi 'nuovi poteri'¹²⁵. L'esistenza di procedure ben definite e di un buon supporto amministrativo sembrano essere 'condizioni preliminari' affinché i parlamenti (non solo regionali) possano essere attivi nell'emissione di pareri motivati dal momento che l'EWS comporta molti vincoli, una tempistica molto ristretta e un elevato numero di proposte da selezionare per la successiva fase di controllo¹²⁶.

Ciò evidenzia la peculiare natura del controllo di sussidiarietà, "strumento delicato che necessita per sua stessa natura di un atteggiamento proattivo e cooperativo delle istituzioni nazionali per poter servire appieno al suo scopo"¹²⁷.

Il limitato utilizzo dell'EWS da parte dei parlamenti regionali induce a spostare il *focus* dell'analisi sui tradizionali mezzi di controllo parlamentare

¹²³ Così C. Fasone, *Italian Regional Councils*, cit., 174.

¹²⁴ Cfr. K. Boronska-Hryniewiecka, *A New Player in the 'Multi-Level Parliamentary Field'. Cooperation and Communication of Regional Parliaments in the Post-Lisbon Scenario*, in A. Jonsson Cornell and M. Goldoni, *National and Regional Parliaments*, cit., 154.

¹²⁵ In tal senso si v., K. Boronska-Hryniewiecka, *Subnational parliaments in EU policy-control: Explaining the variations across Europe*. in *EUI Working Paper RSCAS*, 38/2013; G., Vara Arribas, & D. Bourdin, *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity analysis within the early warning system of the Lisbon treaty*, Bruxelles, 2011. Inoltre, come rileva D. Fromage, *Regional parliaments and the early warning system*, cit., 22., a sei anni dall'entrata in vigore dell'EWS, l'esiguo numero di pareri regionali motivati in violazione della sussidiarietà potrebbe avere un effetto 'riflesso' negativo in termini di motivazione, per i deputati regionali, a partecipare e ad esaminare le proposte legislative europee soprattutto quando tali pareri non sono provvisti di alcun grado di vincolatività per il Parlamento nazionale.

¹²⁶ Così K. Granat, *The Principle of Subsidiarity*, cit., 121 ss.

¹²⁷ Cfr. P. Bilancia, *Il crescente coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. in particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, cit., 15.

esistenti a livello regionale nel rapporto con i rispettivi esecutivi, generalmente coinvolti nel segmento interno-statale dei processi decisionali europei e, in alcuni casi, anche nel segmento-esterno a Bruxelles¹²⁸.

Dall’analisi comparata emerge un dato comune: la posizione dei parlamenti, anche nella loro declinazione regionale, è sostanzialmente cambiata passando da potenziali soggetti protagonisti del *decision making* europeo (controllo di sussidiarietà e il dialogo politico), nella fase immediatamente successiva all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a ‘vittime’, ancora una volta, del nuovo sistema europeo di *lawmaking*¹²⁹ nella più recente fase di *new intergovernmentalism*¹³⁰. In effetti, se l’EWS ha suscitato molto interesse nei primi anni della sua applicazione poiché considerato uno strumento chiave per coinvolgere i parlamenti nazionali e regionali nella produzione normativa europea, le diverse crisi (a partire da quella economico-finanziaria del 2008) che hanno interessato il sistema integrato europeo hanno determinato l’insorgere di esigenze istituzionali diverse e spostato nuovamente il baricentro sugli esecutivi. In tal senso, il coinvolgimento delle istanze parlamentari nei diversi strati istituzionali del complesso ordinamento euro-nazionale sembra essere ancora più necessario dopo la crisi dell’eurozona che ha determinato una innegabile spinta verso lo sviluppo della dimensione intergovernativa e “asimmetrica”, quanto meno per supervisionare e bilanciare il sempre più frammentato potere esecutivo europeo.

Come emerge dall’analisi comparata, la progressiva procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà e, nello specifico, l’EWS, costituisce una sorta di forma di “riscatto” per le Regioni sul piano europeo e, in particolare, per i Parlamenti regionali che hanno dovuto superare un duplice ostacolo: il ‘confronto’ con gli esecutivi regionali e la irrilevanza nei processi decisionali europei¹³¹. La dottrina relativa alla “mobilitazione regionale” nell’UE pone al centro dell’analisi il ‘differenziale’ regionale dovuto alla diversa “forza costituzionale” delle regioni all’interno del proprio ordinamento¹³². Secondo tale prospettiva, quindi, si presume che livelli più intensi di decentralizzazione comportino una maggiore mobilitazione regionale nelle attività europee¹³³. Se le regioni dotate di più ampie

¹²⁸ V. A.L. Högenauer, *Regional parliaments questioning EU affairs*, in *The Journal of Legislative Studies*, 23:2, 2017, 183-189.

¹²⁹ Come evidenzia M. Goldoni, *Assessing national parliaments after the euro crisis: resignation, adaptation, and reaction*, “the new economic governance has put the position of (at least some) national parliaments under a lot of political and constitutional stress”, in *Politique Européenne*, n. 59, 2018, 218-230.

¹³⁰ U. Puetter, *The European Council and the Council*, Oxford, 2014.

¹³¹ Cfr. N. Lupo, *Le molteplici funzioni*, cit..

¹³² Per maggiori approfondimenti si v. K. Boronska – Hryniewiecka, *Differential Europeanization?*, cit., 257 ss.

¹³³ In tal senso, si v. G. Marks, F. Nielsen, L. Ray and J. Salk, *Competencies, cracks, and conflicts: regional mobilization in the European Union*, in *Comparative Political Studies*, 29(2), 2006, 164-192; B. Hocking, *Regionalism: an international relations perspective*, in M. Keating and J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Londra, 1997, 90-111; M. Keating, L. Hooghe, *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process*, in J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Londra, 2006, 269-286.

competenze sul piano interno sono quelle che maggiormente hanno subito gli effetti ‘decurtativi’ della progressiva espansione dell’UE, l’interesse a ‘mobilitarsi’ per ridurre l’asimmetria informativa e partecipativa a livello europeo sarà certamente maggiore rispetto alle regioni con profili autonomistici più ridotti¹³⁴. A ciò si aggiunga anche il ‘differenziale’ in termini di risorse economiche e autonomia finanziaria delle regioni all’interno di ciascun ordinamento. Tuttavia, se tali variabili sono utili per comprendere il diverso grado di mobilitazione “esterna” delle regioni in ambito europeo non sono altrettanto funzionali per spiegare le variazioni a livello di parlamento regionale. Ciò pone la necessità, da un punto di vista analitico e metodologico, di aprire la *black box* dei parlamenti¹³⁵, sul piano nazionale e regionale, per esaminare le dinamiche sostanziali che ne determinano il funzionamento, tenendo conto non solo delle regole formali ma anche dei soggetti politici (partiti, gruppi parlamentari), dei *network* e delle capacità amministrative¹³⁶.

In effetti, disporre di forti canali e strumenti di controllo non significa necessariamente che i parlamenti utilizzeranno efficacemente queste opportunità, il caso belga *docet*. Considerando il fattore della cooperazione interparlamentare regionale nei casi esaminati, emerge la stretta connessione esistente tra l’EWS e la cooperazione interparlamentare rispetto alla quale il controllo di sussidiarietà funziona come *input* ad una sua strutturazione – negli ordinamenti che ne sono privi o in cui è debole (Spagna e Italia) – o rafforzamento – nei sistemi caratterizzati da alti livelli di cooperazione (Germania e Belgio). Tuttavia, i risultati interessanti emergono se all’interno della cooperazione interparlamentare regionale ‘incrociamo’ la dimensione verticale (parlamenti regionali-Parlamento nazionale) con quella orizzontale (parlamenti regionali-esecutivi regionali), operazione che rileva quanto l’attività dei parlamenti si rafforzi se supportata dal coinvolgimento dei rispettivi esecutivi. È evidente che l’‘architettura costituzionale’ statale incide sul modello di partecipazione regionale adottato in risposta alle procedure dell’EWS, e la presenza o assenza di una seconda camera in cui sono rappresentati i parlamenti regionali non è elemento secondario nel rafforzamento della cooperazione in entrambe le direzioni. Ciò è reso evidente dal caso tedesco dove la natura esecutiva del federalismo e del *Bundesrat* condiziona il rapporto tra parlamenti ed esecutivi regionali e le potenzialità insite nel meccanismo di EWS sono parzialmente esplorate a differenza dell’Italia dove, pur in assenza di un foro istituzionalizzato di partecipazione regionale ‘al centro’ tramite una camera rappresentativa, l’EWS ha rappresentato la prima opportunità di ‘contatto diretto’ tra consigli regionali e Parlamento nazionale e tra gli stessi legislativi regionali con il rafforzamento di sedi di cooperazione orizzontale.

¹³⁴ Così, T. Donas, J. Beyers, *How Regions Assembles in Brussels: the organizational form of territorial representation in the European Union*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), 2013, 527-550.

¹³⁵ M. Goldoni, *Assessing national parliaments*, cit.,

¹³⁶ In tal senso si v., A. Maatsch, *Parliaments and the Economic Governance of the European Union*, Abingdon, 2017, T. Winzen, *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform: Explaining National Parliaments’ Adaptation to European Integration*, Oxford, 2017.

Condizioni, queste, che non si sono verificate in Spagna dove gli effetti dell'EWS non hanno prodotto un forte impatto dato il carattere asimmetrico del sistema competenziale e la scarsa propensione alla cooperazione, evidenziando, come nel caso italiano, la necessità di creare un più stretto collegamento tra vincolatività del controllo regionale di sussidiarietà sulla posizione del parlamento centrale e sistema di distribuzione delle competenze¹³⁷.

Dall'ultima relazione annuale 2018 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali emerge una forte contrazione del numero di pareri emessi dai parlamenti nazionali ai sensi dell'art. 2 Prot.2 TUE, a fronte di una crescita progressiva dei pareri emessi nell'ambito della procedura del Dialogo politico¹³⁸. Da più tempo, infatti, sia la dottrina che le istituzioni hanno evidenziato la necessità di innovare il sistema e in tal senso si muove l'istituzione della *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently*¹³⁹ il cui report finale va nella direzione di rafforzare la procedimentalizzazione del controllo sviluppando, a Trattati vigenti, una metodologia di controllo comune e condivisa tra tutti gli attori coinvolti nel controllo di sussidiarietà e garantendo che il controllo di sussidiarietà sia esteso a tutte le fasi del procedimento legislativo europeo e non solo alla fase iniziale che si intende utilizzare è quello della “*Active Subsidiarity. A new way of working*”. Tale approccio deve essere in grado di offrire a tutti i soggetti interessati l'opportunità non solo di segnalare eventuali violazioni dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ma anche di dare un contributo positivo all'elaborazione della legislazione europea, affinché essa soddisfi i criteri minimi del valore aggiunto in

¹³⁷ Si v. C. Fasone, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among parliaments in EU affairs*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015.

¹³⁸ Cfr. Relazione della commissione - Relazione annuale 2018 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali, COM(2019) 333 final, Bruxelles, 11.7.2019. La Commissione ha ricevuto 37 pareri motivati dai parlamenti nazionali, in netto calo rispetto al 2016 (65) e al 2017 (52). Se pur il numero complessivo di pareri ricevuti nel 2018 sia rimasto invariato rispetto agli anni precedenti, la percentuale di pareri motivati sul numero complessivo di pareri ricevuti è in continua diminuzione (dal 10,5 % del 2016 e dal 9 % del 2017 al 6,5 % del 2018), così come la percentuale di pareri motivati sul numero complessivo di pareri concernenti le proposte della Commissione soggette al meccanismo di controllo della sussidiarietà (dal 17,6 % del 2016 e dal 16 % del 2017 al 10,5 % del 2018).

¹³⁹ La *Task force sulla sussidiarietà e proporzionalità* è stata istituita il 18 gennaio 2018, sulla base di una proposta del Presidente della Commissione europea, Jean- Claude Juncker, formulata nel discorso sullo stato dell'Unione 2017 pronunciato al Parlamento europeo il 13 settembre 2017 (C(2017) 7810 of 14 November 2017). La *Task force*, composta da nove membri (tre provenienti dal Parlamento europeo, tre dai parlamenti nazionali e tre dal Comitato delle regioni), aveva il mandato di presentare una relazione al presidente della Commissione europea entro il 15 luglio 2018 contenente raccomandazioni relative a tre temi principali: a) una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; b) individuazione di settori la cui competenza potrebbe essere delegata nuovamente o ritornare in via definitiva agli Stati membri; c) nuove modalità per coinvolgere meglio le autorità regionali e locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE.

materia di sussidiarietà e proporzionalità¹⁴⁰.

Se è vero che gli effetti dell'EWS sull'*empowerment* dei parlamenti regionali e della cooperazione interparlamentare non sono stati quelli sperati sin dalla sua istituzione, nel complesso e, alla luce dell'analisi comparata, non si può certo affermare un suo fallimento. Risulta, piuttosto, uno "strumento utile ma non risolutivo"¹⁴¹: non risolve da solo i complessi problemi inerenti la democrazia europea ma ha certamente prodotto degli effetti nella progressiva europeizzazione dei parlamenti su scala nazionale e regionale. In tal senso, è possibile affermare che il sistema di EWS "incarna compiutamente lo spirito dialogico, riflessivo, policentrico e post-nazionale"¹⁴² necessario per affrontare la sfida della costruzione di un *Multilayered Parliamentary system* europeo".

¹⁴⁰ Si v. il *Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*, 10 luglio 2018: https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.

¹⁴¹ Cfr. N. Lupo, *Le molteplici funzioni*, cit., 8.

¹⁴² Così, C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2016, 3.