

# I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al *decision-making process* e coinvolgimento delle istanze territoriali

di Caterina Drigo

**Abstract: National Parliaments and the European integration process, between participation to the decision-making process and involvement of territorial institutions**

- This essay outlines the role that the national parliaments of federal and regional states can play in the context of the multilevel governance of the EU. The methods of coordination between national parliaments and sub-state territorial bodies are analysed. They express a bilateral process that moves as much on the European side as on the internal one, potentially giving life to a system that can significantly contribute to the process of European integration, and that appears to be one of the essential tools to make up, at least partially, to the “democratic disconnect” of the European Union.

**Keywords:** National Parliaments in EU; Multilevel governance EU; Early warning system; Interparliamentary cooperation; Political dialogue.

2785

---

## 1. Considerazioni introduttive

L'Unione europea rappresenta un interessante laboratorio in cui osservare l'evolvere del ruolo dei parlamenti nazionali alla luce delle sfide poste loro dall'evoluzione sociale, politica ed istituzionale<sup>1</sup>.

Soprattutto a partire dal Trattato di Lisbona i parlamenti nazionali e - laddove presenti, gli enti territoriali degli ordinamenti composti, siano essi stati federali o regionali, titolari di autonome potestà legislative - hanno visto progressivamente accresciute le loro funzioni, seppure secondo traiettorie a geometria fortemente variabile. Il quadro normativo, infatti, pur valorizzando il ruolo che i parlamenti nazionali possono esercitare in sede europea, soprattutto con riferimento alla fase ascendente dei processi di produzione normativa, va letto attraverso il prisma delle prassi applicative. Si è scelto di circoscrivere l'indagine agli ordinamenti composti, siano essi regionali o federali, per le loro peculiari

---

<sup>1</sup> In tal senso già T. Raunio, *National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research*, 15 *Journal of Legislative Studies*, 2009, ripreso da C. Fasone, N. Lupo, *Parliaments in the Composite European Constitution*, in Id (Eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2018, 1.

modalità di partecipazione ai processi decisionali europei, che vedono variamente coinvolti sia i parlamenti<sup>2</sup>, sia gli enti territoriali, sia i governi.

A livello europeo si osserva la presenza di un panorama non omogeneo: se, in termini generali, si può affermare che gli Stati e i loro enti territoriali sembrano aver compreso che l'Unione europea può essere non solo un sistema suscettibile di condizionare o vincolare il loro margine d'azione, ma anche un sistema in grado di promuovere valide opportunità di integrazione e sviluppo, al contempo, tale processo di progressiva integrazione ha scontato e, a livello di prassi continua a scontare, un gap di natura politica, prima che normativa. Gap che vede gli enti territoriali comunque subalterni rispetto alla centralità degli Stati e i parlamenti nazionali in posizione recessiva rispetto ai governi, i quali continuano a rivestire un ruolo centrale in larga parte dei processi decisionali.

In un contesto storico, politico e istituzionale in cui sono sempre più forti le anime antieuropeiste, paiono particolarmente attuali questioni, invero a lungo dibattute, quali il *democratic deficit* dell'UE – o, come acutamente definito, il *“democratic disconnect”*<sup>3</sup> – il peso dei parlamenti nazionali nella c.d. *multilevel governance* dell'UE e, più in generale, la tenuta istituzionale dell'Unione stessa, sottoposta, negli ultimi 10-15 anni, ad assi di tensione molto forti quali una grave crisi economica che ha comportato il rafforzamento del metodo intergovernativo, l'erompere del fenomeno migratorio secondo dinamiche che ci colpiscono quotidianamente in tutta la loro drammaticità e la parallela affermazione di istanze populiste, sovraniste ed antieuropeiste in molti Paesi Membri.

Anche in ragione di ciò, la dottrina o sottolinea come, in concreto, i parlamenti nazionali (e gli enti territoriali degli stati composti) si trovino a dover affrontare sfide che pongono fortemente in crisi il loro ruolo<sup>4</sup> o sostiene che essi, di fatto, esercitino una posizione recessiva nei processi di *multilevel governance*

---

<sup>2</sup> Invero, la stessa nozione di *parlamenti nazionali* rilevante ai fini dell'applicazione delle norme europee andrebbe investigata, sebbene non ci sia spazio in questa sede. Per approfondimenti sul punto si v., ad esempio, N. Lupo, *I poteri “europei” dei parlamenti nazionali*, in F. Balaguer Callejón et al. (Eds), *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, III, Milano, 2015, 1713 ss., spec. 1720.

<sup>3</sup> Espressione coniata da P. Lindeseth [*Power and legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State*, Oxford, 2010] e ripresa da N. Lupo [in *Unione Europea e cooperazione parlamentare: un dibattito*, in *Nomos*, 1, 2016, 13] il quale sottolinea come in Europa il livello di democrazia sia comunque molto alto, specie se si considerano quali termini di raffronto altri contesti ordinamentali.

<sup>4</sup> Di recente, *ex multis*: C. Fasone, N. Lupo, *Parliaments in the Composite European Constitution*, cit., 3; ma si vedano anche L.F.M. BESSELINK, *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in N. Lupo, C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., 23 ss.; D. Grimm, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in F. Lanchester (Ed), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, 19 ss.; A. Groen, T. Christinasen, *National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate*, in C. Heffler et al (Eds), *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, UK, 2015, 43 ss.; M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, 2012, 485 ss.; A. Manzella, *Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 1 ss.; R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna 2015, spec. 151 ss., ove si sottolinea l'incertezza e l'ambiguità dell'aumentato ruolo dei parlamenti nazionali.

dell'UE<sup>5</sup>. E ciò nonostante sia incontestabile la tendenza valorizzatrice espressa sia dai Trattati europei, sia da una serie di importanti norme ad essi connesse, o di essi attuative, essendo state predisposte procedure specifiche tese ad un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei<sup>6</sup>. Al contrario, non manca chi guarda con maggior fiducia alle potenzialità esprimibili dai parlamenti nazionali sottolineando come la loro posizione «almeno formalmente preminente... in gran parte degli Stati membri dell'Unione» ha «offerto non solo un parametro di giudizio della democrazia europea, ma anche una risorsa supplementare per il suo sistema di decisione»<sup>7</sup>.

## **2. I parlamenti nazionali in Europa: traiettorie di una partecipazione asimmetrica e fluida**

Valutare il ruolo dei parlamenti nazionali in sede europea impone di considerare una pluralità di aspetti che saranno solo in parte oggetto del presente studio. Innanzitutto, si può analizzare l'insieme di previsioni che consentono ai parlamenti di espletare al meglio una serie di funzioni di controllo nei confronti dei rispettivi esecutivi in sede di determinazione della posizione nazionale sull'adozione degli atti normativi europei. Funzioni che sono riconducibili, peraltro, ai tradizionali poteri di controllo riconosciuti ai parlamenti. Può essere, altresì valutato quell'insieme di previsioni ulteriori che consentono ai parlamenti nazionali di partecipare a vario titolo, sebbene non in termini di vera e propria 'codecisione', ad

---

<sup>5</sup> Tale processo risponderebbe ad un duplice ordine di ragioni, una "fisiologica" e l'altra meno. Secondo parte della dottrina, infatti, la perdita del monopolio sulla legislazione da parte dei Parlamenti nazionali altro non sarebbe che una fisiologica conseguenza dell'implementazione del processo di integrazione europea e del trasferimento di numerose competenze dagli Stati all'Unione. Il secondo ordine di ragioni, invece, risponderebbe ad una logica disfunzionale, derivando da una significativa perdita di peso ed influenza dei Parlamenti a favore del riconoscimento di un ruolo di primo piano in capo ai governi. Sul punto si v. G. Amato, in *Unione Europea e cooperazione parlamentare: un dibattito*, in *Nomos*, 1, 2016, 2-3). In senso conforme, più di recente, V. Lippolis, *Gli effetti del processo di integrazione sul Parlamento*, in A. Ciancio (Ed), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 13 ss. L'Autore, in particolare, ritiene che contribuisca a erodere i poteri dei parlamenti nazionali anche l'adozione di norme, sull'onda della crisi economica finanziaria, che hanno imposto limiti alle politiche economiche nazionali condizionando significativamente «il potere di borsa dei parlamenti», 13.

<sup>6</sup> V. Lippolis, *ult. op. cit.*, 13 ss.; P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in Lanchester (Ed), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, cit., 35 ss.; nonché 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 Id (Ed), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2016, 1 ss.; A. Manzella, N. Lupo (Eds), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini, G. Tiberi (Eds), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 171 ss. Di recente, si v., altresì, P. de Luca, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Torino, 2019.

<sup>7</sup> M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 505.

alcuni processi decisionali<sup>8</sup>. In particolare, in relazione a tale ultimo profilo, si fa riferimento ad una pluralità eterogenea di funzioni fra le quali si possono annoverare: a) le forme di partecipazione attiva alla *governance* europea, come esplicantesi attraverso i canali informativi del dialogo politico; b) le modalità di esercizio del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; c) i canali della cooperazione interparlamentare<sup>9</sup>.

## 2.1 Le funzioni di ‘controllo’

2.1.1. Con riferimento all’azione di controllo che i parlamenti nazionali possono esercitare sui rispettivi governi in sede di formazione della posizione nazionale da esprimere in seno ai lavori del Consiglio si ricorda che, a livello di diritto europeo primario, la base giuridica di riferimento è l’art. 10.2 TUE, mentre si deve ricercarne il fondamento nei vari diritti nazionali, a partire dai testi costituzionali.

Come è noto, sono le delegazioni dei governi a partecipare ai lavori del Consiglio in sede europea e non i parlamenti. Tuttavia, negli anni il diritto europeo ha via via valorizzato la dimensione parlamentare grazie soprattutto all’implementazione del flusso delle informazioni di cui i parlamenti nazionali sono destinatari, superando progressivamente l’intermediazione dei governi nazionali<sup>10</sup>.

Si sono infatti previsti obblighi informativi dettagliati a carico di varie istituzioni europee<sup>11</sup>, il cui adempimento consente ai parlamenti nazionali, almeno a quelli più strutturati ed attivi, di poter intervenire a livello nazionale al fine di influenzare la posizione dei rispettivi governi in sede di lavori del Consiglio. In tal senso vanno lette anche le disposizioni del *Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali* - allegato al Trattato di Amsterdam e successivamente annesso (con modifiche) al Trattato di Lisbona – che, per dar modo ai parlamenti nazionali di interfacciarsi con i propri governi, introducono degli scaglioni temporali prima dei quali un determinato progetto non può essere votato. Il rispetto di tale passaggio procedurale rappresenta una vera e propria condizione di validità per gli atti che sono approvati<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 509, ma anche S. Weatherill, *Using National Parliaments to Improve Scrutiny of the Limits of EU Action*, in *European Law Review*, 6, 2003, 909 ss.

<sup>9</sup> Sulla cooperazione interparlamentare si v. di recente, *ex multis*, N. Lupo, C. Fasone (Eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., ma anche D. Fromage, *Increasing Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union: Current Trends and Challenges*, in *European Public Law*, 4, 2016, 749 ss.; L. Frosina, *Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione Europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed early warning system*, in *Nomos*, 2, 2016, 1 ss.

<sup>10</sup> *Ex multis*, M. Cartabia, *I parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale dell’Unione europea. Cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200510/cartabia.html>; ma si v. anche M. Olivetti, *ult. op. cit.*, 512 e, più di recente, V. Lippolis, *Gli effetti del processo di integrazione sul Parlamento*, cit., pp. 13 ss.

<sup>11</sup> Della Commissione, del Consiglio e della Corte dei conti. *Ex multis*, M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, cit., p. 512; A. Fraga, *After the Convention: The future role of National Parliaments in the European Union (and the day after ... nothing will happen)*, in *Journal of Legislative studies*, 11, 2005, 490 ss.

<sup>12</sup> R. Passos, *Recent Developments Concerning the Role of National Parliaments in the European Union*, in *ERA forum*, 9, 2008, 25 ss., spec. 36. nonché M. Olivetti [*ult. op. cit.*, 513], secondo

La presenza di un canale informativo diretto fra i parlamenti nazionali e le istituzioni europee, tuttavia, non fa venir meno i canali informativi attivati dai governi nazionali, spesso declinati dalle normative statali in termini di obblighi e che si rivolgono anche in favore degli enti territoriali dei vari Stati (peraltro coinvolti nei processi decisionali europei anche per il tramite del Comitato delle Regioni)<sup>13</sup>. L'intervento governativo è utile sia perché consente una selezione fra l'ingente mole di dati di cui i parlamenti nazionali sono destinatari, sia perché è prodromico alla determinazione della posizione che gli esecutivi intendono assumere in relazione a progetti normativi europei. Negli Stati composti, inoltre, se un progetto normativo europeo investe la competenza legislativa degli enti territoriali, sono previste procedure più o meno stringenti per il loro coinvolgimento, disciplinate dai vari diritti nazionali e finalizzate al raggiungimento di accordi o intese che possono assumere varie forme giuridiche<sup>14</sup>.

---

cui il mancato rispetto dell'*iter* procedurale di cui sopra «aprirebbe la strada al rischio che non solo lo stato membro, ma ogni persona, sia 'abilitata ad invocare l'inapplicabilità dell'atto dell'unione di fronte alla Corte di Giustizia mediante procedura di rinvio pregiudiziale'». Si v., altresì, C. Fasone, N. Lupo, *Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in N. Lupo, C. Fasone (Eds), *Interparliamentary Cooperation...* cit., 345 ss.

<sup>13</sup> Per quel che concerne l'Italia, tali obblighi informativi sono oggi codificati agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge n. 234 del 2012, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*. Per un commento a tale normativa ed ai suoi profili applicativi si v., *ex multis*, L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi (Eds), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Napoli, 2015; R. Adam, D. Capuano, A. Esposito, A. Ciaffi, C. Odone, M. Ricciardelli, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale 2015, 9 ss.; A. Esposito, *La Legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2, 2013, 1 ss.; C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2013, 701 ss.; P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, 837 ss.

<sup>14</sup> In Italia lo strumento prescelto dalla legislazione è quello dell'intesa, da raggiungersi grazie alla mediazione della Conferenza Stato-Regioni.

Per una panoramica del contesto comparato si v. A. Zei, *Dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea: sulla marginalità delle assemblee legislative in Germania, Austria e nel Belgio*, in Lanchester (Eds), *Parlamenti nazionali e Unione Europea ...*, cit, 573 ss.; nonché Id., *Sulle limitate potenzialità democratiche della regionalizzazione europea: l'esperienza delle assemblee dei Länder austriaci e tedeschi nella formazione del diritto europeo*, in F. Lanchester (Eds), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Milano, 2016, 163 ss.; P. Bilancia (Eds), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, cit., 1 ss.; L. Frosina, *Le Assemblee legislative regionali nell'early warning system e i problemi della cooperazione interparlamentare*, in F. Lanchester (Eds), *ult. op. cit.*, 101 ss.

Più in generale, sulla criticità della emarginazione degli enti territoriali, *ex multis*: F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in F. Lanchester (Eds), *ult. op. cit.*, 11 ss.; M. Morelli, *La democrazia partecipativa nella Governance dell'Unione Europea*, Milano, 2011.

Normalmente il loro coinvolgimento viene inserito nelle procedure di controllo parlamentare, secondo dinamiche che si differenziano molto da Stato a Stato<sup>15</sup>.

2.1.2. In concreto, i parlamenti nazionali esercitano funzioni di controllo inerenti la fase ascendente dei processi di produzione normativa europei per il tramite di commissioni parlamentari (che, a seconda dei casi, possono essere monocamerali o bicamerali) deputate a svolgere tali compiti ai sensi delle varie normative nazionali (siano esse codificate nei testi costituzionali, nelle leggi ordinarie o nei regolamenti delle assemblee legislative<sup>16</sup>). Ogni ordinamento, quindi, ha istituzionalizzato i canali di partecipazione dei parlamenti nazionali nelle procedure che portano alla definizione della posizione nazionale espressa dai governi in seno al Consiglio (c.d. *general scrutiny*); canali le cui traiettorie e il cui impatto a livello ordinamentale vanno letti ed inquadrati «alla luce dei rapporti di potere nella forma di governo in ciascun ordinamento statale», apparendo, pertanto, più incisivi «laddove esista un rapporto fiduciario tra assemblea ed esecutivo (e dunque nelle forme di governo parlamentari), anche se con diverse graduazioni, consentendo in ultima analisi alle camere nazionali di accrescere la propria influenza nel processo decisionale europeo»<sup>17</sup>.

Tuttavia, volendo adottare una classificazione, i poteri parlamentari si declinano variamente rispondendo a due macro modelli che la COSAC<sup>18</sup> ha definito «*système procédurier*» e «*système documentaire*»<sup>19</sup>. Nel primo caso, sarebbe possibile, influenzare i governi in sede di espressione della posizione nazionale in seno al Consiglio secondo traiettorie differenziate, che possono finanche giungere all'espressione di un vero e proprio mandato. Il *système documentaire*, invece, presenta una vocazione prettamente informativa, assumendo un ruolo centrale lo studio di proposte legislative e di altri documenti delle istituzioni dell'UE senza

<sup>15</sup> Emblematico, a tal proposito, è il caso del Belgio, laddove anche le assemblee legislative di Comunità e Regioni possono essere considerate parlamenti nazionali ai fini del diritto europeo. Per approfondimenti si v. A. Zei, *Dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, cit., 573 ss.; A. Simonato, *Il rapporto tra entità federate belghe ed ordinamento euro-unitario alla luce delle tensioni tra rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri ed esigenze del mercato comune*, in *Federalismi.it*, 12, 2012, 1 ss.; P. Piciacchia, *Il Belgio e l'integrazione europea. Aspetti della partecipazione del parlamento federale all'elaborazione e all'attuazione del diritto comunitario*, in *Nomos*, 1-2, 2006, pp. 47 ss.; A. Sepos, *Eu-Policy Making in Federal States: The Case of Belgium*, in *Regional and Federal Studies*, 13(2), 2003, 57 ss.

<sup>16</sup> Per una casistica: M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 520. Con riferimento agli stati composti, se in Italia vi è una normativa di carattere generale, la legge 234 del 2012, in altri ordinamenti composti il quadro è estremamente variegato ed espresso in una pluralità di documenti normativi che intersecano il piano costituzionale con quello di rango primario e quello di Accordi variamente configurabili. Ciascun ente territoriale, poi, ha disciplinato la materia nei propri Statuti o Costituzioni, in leggi o regolamenti o ha stipulato accordi di implementazione attuazione della normativa nazionale.

<sup>17</sup> P. Bilancia, *Il crescente coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, cit., 5-6. Si v. altresì N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 29.05.2014, 1 ss.

<sup>18</sup> Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea: [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

<sup>19</sup> «*Huitième rapport bisannuel: Évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire*» della COSAC, in [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu), 2007, spec. 7 ss.

che si incida sui contenuti dei dibattiti del Consiglio, né si condizioni (*rectius*, deleghi) l'azione degli esecutivi nazionali. Nel complesso, comunque, nella maggior parte degli ordinamenti europei si riscontrano modelli ibridi, che innestano aspetti di entrambi. Solo in alcuni casi limitati di «*système procédurier*», il potere di *general scrutiny* parlamentare consente l'esercizio di un vero e proprio potere di mandato nei confronti del governo<sup>20</sup>. In alcune ipotesi, peraltro, le direttive parlamentari sono impegnative, ma non vincolanti<sup>21</sup> oppure sono vincolanti, ma con la possibile specificazione delle condizioni in presenza delle quali ai governi è consentito discostarsi dal mandato ricevuto<sup>22</sup>.

La dottrina, inoltre, fa riferimento ad un modello che è stato definito di “*comply or explain*”, ai sensi del quale i governi assicurano che la posizione che esprimono in sede europea sia coerente con le posizioni espresse dai rispettivi parlamenti e qualora non vi si attengano sono tenuti a riferire ai competenti organi parlamentari esplicitando le ragioni della diversa posizione assunta<sup>23</sup>.

Con riferimento all'Italia, la legge n. 234 del 2012 (artt. 5, 6 e 7) stabilisce che, qualora il Governo non si conformi agli atti di indirizzo espressi dal Parlamento, debba tempestivamente informare i competenti organi parlamentari fornendo adeguate motivazioni sulla posizione assunta in sede europea<sup>24</sup>. Il nostro

---

<sup>20</sup> Si possono menzionare, seppur con varie sfumature applicative, i casi di Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia o Svezia. Sul punto, di recente, si v. l'«*Annex to the 27th Bi-annual Report of COSAC*» del 2017, nonché l'«*Huitième rapport bisannuel...*», cit., entrambi in [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

<sup>21</sup> Come in Lituania.

<sup>22</sup> Come in Estonia.

<sup>23</sup> Come in Italia o Portogallo. Per una panoramica delle esperienze comparate si v., di recente, C. Heffler et al, *Palgrave Handbook of National Parliaments*, cit., spec. 153 ss.; nonché P. Bilancia (Ed) *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, cit., 1 ss.

<sup>24</sup> Si v. gli artt. 5, 6 e 7 della l. 234/2012. Per un commento a tali disposizioni si v. F. Ferri, *Art. 5. Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria*, 28 ss.; V. Paganizza, *Art. 6. Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'unione europea*, 50 ss.; V. Paganizza, *Art. 7. Atti di indirizzo delle Camere*, 70 ss. Tali contributi sono tutti presenti in L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi (Eds), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.”*, cit. Si v., altresì, A. Esposito, *La Legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit., 1 ss.; G. Rivosecchi, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2013, 463 ss., spec. 469; C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2013, 701 ss.; P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., 837 ss.; L. Bartolucci, C. Fasone, *Le procedure di raccordo con l'unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, 1 ss., spec. 7 ss.; F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 1 ss. Di recente si v. anche il dossier del Servizio Studi del Senato: “*La partecipazione del Senato al Processo decisionale europeo*”, n. 4, giugno 2018, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Peraltro, sebbene la legge 234 non ne faccia espressa menzione, per comprendere come il Parlamento operi in concreto è imprescindibile considerare le disposizioni del Regolamento di Camera e Senato (artt. da 125 a 127-ter Reg. Camera e artt. da 142 a 144-quater Reg. Senato).

Parlamento, infatti, può intervenire nella fase ascendente dei processi europei di produzione normativa elaborando atti di indirizzo da trasmettere al Governo in vista della definizione della posizione che questi dovrà formalmente assumere in seno ai lavori del Consiglio dell'Unione europea<sup>25</sup>. A seconda che vengano in rilievo o meno accordi in materia finanziaria o monetaria il Governo sarà tenuto ad assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nella fase di negoziazione degli accordi in tale ambito “tenga conto degli atti di indirizzo” espressi dal Parlamento (art. 5, l. 234/2012), oppure debba semplicemente assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea “sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione” (art. 7, l. 234/2012)<sup>26</sup>.

Istituto significativo è, poi, quello della “riserva di esame parlamentare”: configurato già nella l. 11/2005 allo scopo di rafforzare i poteri parlamentari di indirizzo nei confronti del Governo. Oggi la riserva di esame parlamentare trova disciplina nell'art. 10 della l. 234/2012 e può conformarsi come obbligatoria o facoltativa. Nel primo caso, le Camere, qualora abbiano iniziato l'esame di progetti normativi o atti di cui all'articolo 6, co.1, possono apporvi apposita “riserva di esame”, vincolando, così il Governo a “procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame” o comunque decorsi trenta giorni dalla comunicazione della riserva, eventualmente anche “in mancanza della pronuncia parlamentare” (co.3). Nella seconda ipotesi, invece, è il Governo stesso che, in presenza di progetti normativi europei di particolare importanza politica, economica e sociale, può decidere di “ apporre, in sede di Consiglio dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso”, sollecitando i competenti organi parlamentari ad esprimersi e potendo successivamente procedere anche in caso di mancata pronuncia parlamentare solo dopo che siano decorsi 30 giorni dalla comunicazione dell'apposizione della riserva<sup>27</sup>. L'efficacia dello strumento *de quo* e la sua attitudine a dar vita ad un circuito dialogico dipendono, in larga misura, dall'effettivo intervento di una determinazione parlamentare e dalla capacità del Parlamento di esprimere posizioni che in qualche misura possano anche rappresentare le istanze che esulano dal circuito maggioranza parlamentare-indirizzo governativo<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Le previsioni della legge n. 234/2012 esprimono una rielaborazione/integrazione della disciplina di cui alla l. n. 11/2015.

<sup>26</sup> Invero la differenza semantica di cui alla lettera della legge 234 non è molto chiara.

<sup>27</sup> Per un commento dell'istituto, si v. L. Bartolucci, C. Fasone, *Le procedure di raccordo con l'Unione Europea*, cit., spec. 11-13; S. Righi, *Art. 10, Riserva di esame parlamentare*, in L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi (Eds), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 ...*, cit., 116 ss. C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 701 ss.

<sup>28</sup> Per un'analisi dell'evoluzione dei rapporti fra Parlamento italiano e governo nei processi europei di produzione normativa si v. F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit., 1 ss., spec. par. 2-5.

2.1.3. Si ricorda, inoltre, che a partire dal Trattato di Maastricht anche le entità sub-statali (siano esse regioni o stati federati) hanno potuto partecipare ai processi europei di produzione normativa: sia facendo parte delle delegazioni nazionali presso il Consiglio, sia contribuendo ai lavori del Comitato delle regioni, sia intervenendo in sede nazionale, interfacciandosi e dialogando con i rispettivi parlamenti nazionali.

A tal proposito, si può in certa misura prescindere dal diversificare gli ordinamenti federali, come Germania, Belgio o Austria, da quegli ordinamenti in cui sono presenti regioni titolari di competenze legislative proprie (come l'Italia o la Spagna). In entrambi i casi, infatti, agli enti territoriali sono riconosciuti articolati margini di autonomia che si estrinsecano nella possibilità (ancorché secondo dinamiche differenziate) di partecipazione sia ai lavori del Consiglio, sia ai lavori del Comitato delle regioni.

La partecipazione degli enti sub-statali ai lavori del Consiglio ha seguito direttrici fortemente disomogenee fra gli stati membri, rimanendo nel loro potere discrezionale la scelta ultima in merito al coinvolgimento dei rappresentanti delle entità sub-statali caratterizzate da autonoma potestà legislativa. E questi, ove coinvolti, sono comunque tenuti ad esprimere determinazioni vincolanti l'intero Stato, e non specificatamente l'ente territoriale di appartenenza<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Inizialmente, grazie alle pressioni effettuate durante i negoziati che precedettero il Trattato di Maastricht, solo a Germania, Belgio ed Austria fu consentito, secondo modelli diversificati, la partecipazione dei rappresentanti dei propri enti territoriali. Accanto ad essi, la medesima possibilità era riconosciuta ad un unico Stato non federale, il Regno Unito. Tali Paesi erano potenzialmente in grado di valorizzare, quantomeno entro certi limiti, anche le istanze ed esigenze dei propri enti territoriali, facendole riconfluire nella posizione unitaria espressa in seno al Consiglio.

In relazione all'esperienza tedesca, si segnala che già con la Legge di adesione all'atto Unico Europeo del 1986, del 19 dicembre 1986, BGBl. II, p. 1002, fu consentito al Bundesrat, nelle materie di competenza esclusiva dei Länder, di assumere una posizione vincolante per il Governo federale, salvo il caso di «irrinunciabili motivi di politica estera e di integrazione», sul punto diffusamente D. Schefold, *L'Europa delle autonomie: le regioni e l'Unione europea, l'esperienza tedesca*, in A. D'Atena (Ed), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, 95 ss., spec. 99. In relazione all'esperienza belga si veda *l'Accord de coopération relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne* dell'8 marzo 1994, stipulato fra il Governo federale belga ed i governi delle Comunità e delle Regioni sulla rappresentazione del Regno del Belgio in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Per maggiori approfondimenti sull'esperienza belga si vedano Y. Lejeune (Eds), *La participation de la Belgique à la élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Bruylant, Bruxelles, 1999; L. Van Loy, *The Flemish Parliament: A Regional Parliament in Belgium, a Chamber of the National Parliament in Europe*, in F. Lanchester (Ed), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, cit., 79 ss. Con riferimento al Regno unito, si consideri il *Concordat on Coordination of European Union Policy Issues* del 1999.

Per quel che concerne Spagna e Italia, solo in tempi relativamente recenti i rappresentanti delle Comunità Autonome spagnole e delle Regioni e Province autonome italiane hanno potuto accedere alle riunioni del Consiglio. In via generale, infatti, sono solo i membri del governo nazionale che possono rappresentare la Spagna o l'Italia al Consiglio, tuttavia, a livello interno, sono stati adottati alcuni meccanismi di tipo "compensativo", atti a garantire, nella formazione della posizione ufficiale dello Stato, una rappresentanza anche delle istanze regionali. In Spagna, sebbene non fossero mancati alcuni precedenti<sup>28</sup>, ciò è stato formalmente possibile a partire dal 2005 e fondamentale, a tal proposito, è stata l'approvazione, in seno alla

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona se ha determinato una maggior (ancorché indiretta) valorizzazione delle istanze regionali, rafforzando il ruolo del Comitato delle regioni e consentendo ai parlamenti nazionali di contribuire ai processi decisionali europei, tuttavia non ha sostanzialmente mutato la situazione in relazione alla partecipazione degli enti sub-statali ai lavori del Consiglio. Non è stato esplicitato alcun diritto (e men che meno dovere) degli Stati di farsi rappresentare da esponenti degli enti territoriali dotati di autonomia legislativa. L'art. 16 del TUE (che sostanzialmente ripropone i contenuti dell'art. 203 del TCE) si limita a prevedere che il Consiglio si compone di «un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto». Ne consegue l'assoluta centralità delle determinazioni nazionali, che paiono alquanto differenziate a seconda del contesto ordinamentale. Vari sono i livelli di autonomia riconosciuta agli enti sub-statali e, conseguentemente, estremamente articolata e disomogenea è l'attitudine di questi ultimi a sviluppare forme di concertazione e cooperazione tanto orizzontale, quanto verticale; diversificata è, altresì, l'influenza degli organi centrali di rappresentanza regionale. Il contributo degli enti territoriali sub-statali dotati di autonoma potestà legislativa è più incisivo in quegli ordinamenti che, tradizionalmente, hanno riconosciuto maggiori margini di autonomia agli enti territoriali (come la Germania, l'Austria, il Belgio e, seppur in misura diversa, il Regno Unito), mentre appare nettamente più sfumato negli ordinamenti c.d. regionali, sebbene, almeno in alcuni di essi (come la Spagna o l'Italia) i canali di interlocuzione e intervento degli enti territoriali sia stato

---

*Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (Organo di cooperazione multilaterale fra lo Stato e le Comunità Autonome, il cui riconoscimento normativo in relazione al suo status e alle sue funzioni si deve alla Legge n. 2 del 1997) di due distinti accordi, datati 9 dicembre 2004. Il primo di questi (*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*), è relativo alla partecipazione dei rappresentanti delle Comunità Autonome nelle formazioni del Consiglio dell'Unione europea; il secondo (*Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea*), riguarda la partecipazione delle Comunità Autonome alla Rappresentanza permanente spagnola presso l'Unione e ai gruppi di lavoro del Consiglio Europeo (per maggiori approfondimenti di carattere istituzionale si veda [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/CARUE.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html) 32 Atto n. 2537/CSR del 16 marzo 2006). Per l'analisi del versante nazionale, si v. *infra*.

Su questi profili diffusamente, C. Drigo, *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *Federalismi.it*, 15, 2018, 1 ss.; C. Favilli, *La partecipazione delle regioni italiane alla formazione delle norme dell'Unione europea secondo la L. 234/2012*, in F. Raspadori (Ed), *Le Regioni strumento di governance democratica: una sfida europea*, Maggioli Santarcangelo di Romagna, 2016. Per una analisi della dimensione regionale nel contesto europeo dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht, si vedano inoltre, *ex multis*, L. Hooge, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD, 2001, 83 ss. G.V. Arribas, A.L. Högenauer, *Legislative Regions after Lisbon: A New Role for Regional Assemblies?* in Heffler, et al, *Palgrave Handbook of National Parliaments*, cit., 133 ss.; C. Panara, *The Sub-national Dimension of the Eu: A Legal Study of Multilevel Governance*, Germany, 2018; M. Olivetti, *The Regions in the EU decision making processes*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (Eds), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, 2013, 319 ss.; F. Eggermont, *In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council*, in C. Panara, A. De Becker (Eds), *The Role of Regions in EU Governance*, Heidelberg, 2011, 3 ss.

significativamente implementato soprattutto negli ultimi tredici anni. Resta, invece, marginale, in ordinamenti quali quello portoghese o finlandese<sup>30</sup>.

Nello specifico, per quel che concerne l'Italia, la partecipazione regionale ai lavori del Consiglio si deve alla legge n. 131 del 2003, e all' *Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari*<sup>31</sup>, accordo sottoscritto in sede Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 16 marzo 2006. È, quindi, possibile che la delegazione nazionale che partecipa ai lavori del Consiglio si componga anche di due Presidenti di Giunta regionale (o loro delegati), rispettivamente chiamati a rappresentare le regioni ad autonomia ordinaria e le regioni ad autonomia speciale.

In via generale, il capo delegazione deve essere un membro del governo statale, tuttavia, l'accordo succitato prevede che, nelle materie di cui al 4° comma dell'art. 117 Cost., il capo delegazione possa anche essere un Presidente di Giunta regionale o di provincia autonoma (o un loro delegato), qualora ne facciano espressa istanza le regioni o le province autonome e intervenga una specifica intesa con il Governo, da raggiungersi in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

La legge n. 234 del 2012, inoltre, prevede che il Governo abbia precisi obblighi nei confronti delle regioni, dovendole informare «tempestivamente [...] per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome» sulle proposte e sulle materie di loro competenza «che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea», e dovendo, altresì, ove gli venga richiesto, illustrare alla Conferenza riunita in sessione europea la posizione che intende assumere. Al governo, inoltre, corre l'obbligo di riferire alle regioni e alle province autonome, per il tramite della Conferenza, le risultanze delle riunioni del Consiglio<sup>32</sup>.

Le regioni, per parte loro, hanno approvato disposizioni statutarie e leggi regionali specifiche inerenti la loro partecipazione ai processi europei di produzione normativa<sup>33</sup>. Ne è scaturito un quadro in cui il combinato disposto fra le disposizioni costituzionali, la legislazione nazionale e le norme statutarie regionali «sembrano offrire elementi utili a poter immaginare una “logica

<sup>30</sup> Sul punto diffusamente C. Drigo, *Multilevel Governance dell'Unione europea*, cit., spec. 8 ss.

<sup>31</sup> Atto n. 2537/CSR del 16 marzo 2006.

<sup>32</sup> Art. 24. Per un commento: L. Bastoni, *Art. 24. Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea*, in L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi (Eds), *Commentario alla Legge 24.12.2012, n. 234 ...*, cit., 231 ss.; nonché A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, cit., 1 ss.; R. Adam, D. Capuano, A. Esposito, A. Ciaffi, C. Odone, M. Ricciardelli, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., 9 ss.; C. Favilli, *La partecipazione delle regioni italiane alla formazione delle norme dell'Unione europea secondo la L. 234/2012*, cit.

<sup>33</sup> Per una panoramica, tra gli altri si v. B. Sardella, *La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2007, 431 ss.

incrementale” della Carta costituzionale tale per cui, avendo riguardo al coinvolgimento degli enti sub statali nel processo decisionale europeo, i nuovi Statuti regionali rappresenterebbero un’integrazione in chiave evolutiva del Testo fondamentale nell’ottica di un sistema plurilivello»<sup>34</sup>.

Inoltre, su richiesta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel caso in cui un progetto di atto normativo europeo investa una materia di competenza regionale, è possibile che il Governo apponga una riserva di esame in sede di Consiglio dell’Unione europea. La Conferenza dispone di 30 giorni di tempo<sup>35</sup> per pronunciarsi, decorsi i quali il Governo può comunque procedere. Si ricorda, infine, che ai sensi dell’art. 22 della legge 234/2012, la sessione europea della Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome è individuata quale sede privilegiata per la «trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime» (comma 1)<sup>36</sup>.

### **3. (segue): ulteriori forme di coinvolgimento dei parlamenti nazionali a livello europeo**

Con riferimento all’insieme delle previsioni che consentono ai parlamenti nazionali di partecipare a vario titolo, sebbene non in termini di vera e propria “codecisione”, ad alcuni processi decisionali europei, in aggiunta alle funzioni di controllo che esprimono in relazione ai rispettivi governi<sup>37</sup> la base giuridica di riferimento è l’art. 12 TUE sebbene, come è noto, tale disposizione non esaurisca il catalogo dei poteri attribuiti ai parlamenti nazionali<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell’architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 1 ss., 3. Sul punto si v. anche L. Ferraro, *Gli statuti regionali e l’Europa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2007, 85 ss.

<sup>35</sup> Che decorrono dal momento in cui alla Conferenza è comunicata l’apposizione della riserva.

<sup>36</sup> In particolare, la Conferenza è competente ad esprimere pareri a) sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti dell’Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome; b) sui criteri e sulle modalità per conformare l’esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all’osservanza e all’adempimento degli obblighi di cui all’articolo 1; c) sugli schemi dei disegni di legge di cui all’articolo 29 della medesima legge 234, sulla base di quanto previsto dall’articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve convocare la Conferenza almeno ogni quattro mesi (art. 22, co. 1) e, per la trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse degli enti locali, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali almeno due volte all’anno (art. 23).

<sup>37</sup> M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, cit., 509; S. Weatherill, *Using National Parliaments to Improve scrutiny of the Limits of EU Action*, cit., 909 ss.

<sup>38</sup> Si possono menzionare anche quei poteri attribuiti ai parlamenti nazionali da altre disposizioni dei Trattati (v. artt. 48.7 e 49 TUE; 71 e 81.3 TFUE), nonché quelli indicati nei Protocolli addizionali (su cui *infra*, nota successiva) e specificati in alcune disposizioni di diritto

Alcune significative previsioni sono contenute nel *Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*<sup>39</sup> e nel *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*<sup>40</sup> che, complessivamente, confermano «l'inserimento formale dei parlamenti nella trama istituzionale dell'Unione Europea» agevolando, «sia pure con una limitata efficacia dei loro interventi», l'interlocuzione diretta con le istituzioni dell'Unione<sup>41</sup>.

In concreto, i canali di partecipazione attiva ai processi europei di produzione normativa si articolano in una molteplicità di strumenti, che si differenziano per incisività e per il ruolo effettivamente svolto dai parlamenti nazionali.

### **3.1 Il c.d. dialogo politico**

È innanzitutto possibile che i parlamenti nazionali siano parte del c.d. “dialogo politico”, definito «lo snodo, e al tempo stesso, la sintesi di tutti i meccanismi di partecipazione dei parlamenti nazionali alla fase ascendente e più in generale alle politiche dell'Unione europea, quasi la cartina di tornasole dell'efficacia stessa di questi meccanismi»<sup>42</sup>.

Strumento originariamente configurato in via di prassi su iniziativa della Commissione sin dal 2006<sup>43</sup> allo scopo di incrementare la dimensione democratica dell'Unione implementando la partecipazione delle istituzioni nazionali al *decision making process* europeo, il dialogo politico favorisce la circolazione di informazioni e pareri inerenti a una pluralità di aspetti politici o all'iniziativa di atti normativi e non normativi, coinvolgendo prevalentemente i parlamenti nazionali e la Commissione.

In Italia la disciplina di riferimento è rappresentata dall'art. 9 della l. 234/2012, disposizione ai sensi della quale le camere possono interagire direttamente con le istituzioni europee facendo pervenire loro (e contestualmente anche al Governo) “ogni strumento utile alla definizione delle politiche europee”<sup>44</sup>.

---

europeo derivato (come i Regolamenti 1175/2012 e 473/2013) o nel Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (spec. art. 30.5) o nel c.d. *Fiscal Compact* (art. 13). Per una panoramica, di recente, *ex multis*, N. Lupo, *I poteri “europei” dei parlamenti nazionali*, cit., 1713 ss.; P. Piciacchia, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, 1, 2016, 1 ss.; Olivetti, *ult. op. cit.* spec. 509 ss.; A. Groen, T. Christiansen, *National Parliaments in the European Union...*, cit., 43 ss.

<sup>39</sup> Sul punto, di recente K. Granat, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, UK, 2018.

<sup>40</sup> Si v., *ex multis*, R. Schütze, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the safeguards of Federalism?*, in *Cambridge Law Journal*, 3, 2009, 525 ss.

<sup>41</sup> V. Lippolis, *Gli effetti del processo di integrazione sul Parlamento*, cit., 13 ss.

<sup>42</sup> P. Piciacchia, *Un fenomeno in crescente espansione*, cit., 1 ss.

<sup>43</sup> Su iniziativa dell'allora Presidente della Commissione J.M. Barroso. Si v., in particolare, la Comunicazione COM(2006)211. Per una ricostruzione si v., D. Jančić, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, 1, 2012, 78 ss.

<sup>44</sup> Per un commento si v. S. Righi, *Art. 9. Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea* in L. Costato, L.S. Rossi, P. Borghi (Eds), *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234 ...*, cit., 108 ss.; A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*,

L'art. citato rappresenta una peculiarità nel panorama europeo poiché non trova una copertura giuridica espressa nei Trattati e in dottrina si è sostenuta finanche l'inopportunità di normare un istituto che meglio avrebbe potuto auto-configurarsi in via di prassi<sup>45</sup>.

Peraltro, in questo processo sono coinvolte anche le assemblee legislative degli enti territoriali sub-statali, le cui osservazioni e proposte devono essere tenute in considerazione dai parlamenti nazionali, seppur con modalità ed impatti diversificati a seconda dei contesti ordinamentali. Il dialogo politico presenta alcune potenzialità molto significative per gli enti territoriali in quanto li dota di uno strumento partecipativo flessibile ed elastico potenzialmente idoneo a valorizzare le sinergie collaborative fra centro e periferia<sup>46</sup>.

Come riscontrato dalla COSAC<sup>47</sup>, viene incluso fra le modalità di estrinsecazione del dialogo politico anche un nuovo istituto che si è affermato in via di prassi, la c.d. *green card*, che si sostanzia nella possibilità che un certo numero di parlamenti nazionali, per il tramite dei rispettivi organi interni, competenti ai sensi delle normative nazionali, suggerisca alla Commissione europea la possibilità o l'opportunità di intraprendere determinate iniziative, anche in campo normativo<sup>48</sup>.

### **3.2 La partecipazione al c.d. controllo sulla sussidiarietà**

3.2.1 Il complesso quadro normativo delineato sia dal Trattato di Lisbona, sia dalle normative nazionali, mostra profili di interesse anche per quel che concerne la valorizzazione dei parlamenti nazionali in relazione al ruolo svolto nell'articolato sistema del controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà, nei progetti degli atti normativi europei (c.d. *early warning system - EWS*). Come è noto, l'*EWS* è un sistema che, almeno formalmente, ha rappresentato una delle innovazioni più significative nel panorama europeo<sup>49</sup>. Si tratta di uno strumento

---

cit., 1 ss.; G. Rivosecchi, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., spec. 469.

<sup>45</sup> Sul punto F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit. 18; nonché A. Esposito, *ult. op. cit. Contra* si v. G. Rivosecchi, *ult. op. cit.*, 469. Secondo tale Autore l'aver codificato l'interlocuzione fra le Camere e le istituzioni europee, *in primis* la Commissione, esprimerebbe l'intento di valorizzare il ruolo e l'autonomia parlamentare nel contesto dei processi europei di produzione normativa.

<sup>46</sup> Per quanto riguarda l'Italia, le regioni possono presentare alle Camere osservazioni utili alla definizione del contributo nazionale alla definizione delle politiche europee ai sensi del succitato art. 9 della l. n. 234 del 2012. Sul punto: F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ...*, cit., spec. 12 ss. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2013, 1 ss. Ma si v. anche *supra* la bibliografia citata alla nota n. 13.

<sup>47</sup> V. il «*27th Bi-annual Report of COSAC*» del 2017, in [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu)

<sup>48</sup> Il primo tentativo in tal senso, nel 2015, si deve all'iniziativa del Regno Unito. Si v. la «*Twenty-fifth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*» del 2016, in [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

<sup>49</sup> Sul punto la bibliografia è estremamente vasta, si v. *ex multis*, K. Granat, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order*, cit., spec. cap. 5; lo studio del Comitato delle Regioni: *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty—The Role of Regional*

finalizzato alla salvaguardia del rispetto del principio di sussidiarietà, tutelando l'esercizio dei poteri legislativi dei parlamenti nazionali in tutte le ipotesi in cui l'Unione europea non ha competenza esclusiva. Restano, tuttavia, ancor oggi da chiarire quali siano le sue effettive potenzialità: se sia realmente in grado di implementare il quoziente di democraticità dell'Unione<sup>50</sup> o il processo di c.d. europeizzazione dei parlamenti nazionali. O, ancora, se sia uno strumento che si inserisca, completandolo, nel quadro dei meccanismi di indirizzo e controllo che i parlamenti nazionali possono esercitare sui rispettivi esecutivi in sede di formazione della posizione nazionale in relazione alle politiche europee; oppure un sistema che consente la promozione e lo sviluppo della cooperazione interparlamentare o, al contrario, un vero e proprio freno alla possibilità che si dispieghino in tutte le loro potenzialità i processi decisionali europei e un ostacolo al processo di integrazione a vantaggio degli interessi nazionali<sup>51</sup>. Peraltro, il meccanismo di controllo sulla sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, esprimendo «una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali»<sup>52</sup>. Infatti, l'attivazione di plurimi canali concertativi, anche di natura informale, pare aver favorito un'accezione del controllo sulla sussidiarietà piuttosto ampia, tale da estendersi finanche a verificare la correttezza della base giuridica e il rispetto del principio di proporzionalità, talvolta tangendo anche questioni rientranti nel c.d. merito, inerenti, cioè, all'opportunità politica dell'intervento normativo prefigurato o di alcuni dei contenuti ipotizzati dalla proposta esaminata<sup>53</sup>: e tale quadro pare essere una

---

*Parliaments with Legislative Powers and other Subnational Authorities*, 2013, reperibile in [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu); P. Kiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, UK, 2012; C. Fasone, *Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism*, in LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP4/2013, 2013, in <https://ssrn.com/abstract=2243503>; V. Bocchietti, *The principle of subsidiarity in the European Union more than five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon: outcomes and unresolved questions*, in A. Papa (Ed), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, pp. 13 ss.; L. Frosina, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., 107 ss.; P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (Ed), *Parlamenti nazionali e Unione Europea ...*, cit., 35 ss.

<sup>50</sup> *Contra*, P. De Wilde, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, in *Opal on line paper*, 6, 2012.

<sup>51</sup> N. Lupo, *I poteri "europei" dei parlamenti nazionali*, cit., 1729, come ripreso poi in Id., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella, N. Lupo (Eds), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 101, ss., spec. 115. Si v. altresì M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit., spec. 523 ss. nonché si v. i report annuali «*Subsidiarity and proportionality - Annual reports on Better lawmaking*», in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>52</sup> Come rilevato dalla stessa Commissione europea-COM(2010)291-, Relazione annuale 2009 sui rapporti tra Commissione europea e Parlamenti nazionali.

<sup>53</sup> Sul punto: N. Lupo, *I poteri "europei" dei parlamenti nazionali*, cit., 1736 nonché F. Scuto, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in F. Lanchester (Ed), *Parlamenti nazionali e Unione Europea*, cit., 67 ss.; M. Cartabia, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Cosa resta in caso di mancata ratifica?*, cit., 1 ss.

naturale espressione della natura multifunzionale, duttile e discrezionale dei parlamenti.

3.2.2. Inoltre, sebbene il sistema europeo di *early warning* veda i parlamenti nazionali e non gli enti territoriali quali protagonisti, non è infrequente il coinvolgimento di quest'ultimi, quantomeno in quegli ordinamenti in cui ad essi sono riconosciute autonome competenze legislative<sup>54</sup>. E sono proprio gli strumenti procedurali messi a punto a tal proposito che rappresentano una delle innovazioni più significative dell'ultimo decennio, alla cui stregua analizzare e valutare l'effettivo contributo degli enti territoriali ai processi decisionali europei. In concreto, tuttavia, le modalità del loro coinvolgimento sono estremamente variegata, dipendendo dalle scelte interne degli Stati membri dell'Unione, oltre che dalle pratiche di collaborazione più o meno virtuose dei parlamenti nazionali. Volendo effettuare una sintesi, la maggioranza degli ordinamenti composti (ad eccezione del Belgio) ha considerato gli enti territoriali come «soggetti consultivi» dei parlamenti nazionali, e quindi come «parti integranti del dispositivo parlamentare del loro Paese»<sup>55</sup>. L'esperienza belga si discosta da tale modello poiché in quell'ordinamento, a seconda delle rispettive competenze, le assemblee legislative delle regioni e delle comunità possono prender parte al controllo di sussidiarietà su di un piano di parità con il Parlamento federale<sup>56</sup>. Negli altri ordinamenti composti, le modalità procedurali dell'attività consultiva attraverso la quale si può articolare l'*EWS* variano da Paese a Paese, ma sostanzialmente possono essere ricondotte all'individuazione di meccanismi concertativi e sedi, quali le conferenze, in cui far confluire le varie istanze degli enti territoriali per addivenire ad una posizione comune. Mancano, però, modelli procedurali e canali partecipativi uniformi anche all'interno dei singoli contesti ordinamentali e ciò contribuisce a delineare un panorama a geometria variabile ed asimmetrica. Al contrario, prevedere un modello di attività istruttoria realmente condiviso potrebbe agevolare anche l'esame, in sede nazionale, delle risultanze delle determinazioni degli enti territoriali, contribuendo a migliorare la qualità degli interventi nazionali in sede europea<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Sul punto, per una panoramica, si segnala K. Granat, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order*, cit. spec. cap. 5; lo studio del Comitato delle regioni: *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, 2013, reperibile in [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu); V. Bocchietti, *The principle of subsidiarity in the European Union more than five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon: outcomes and unresolved questions*, cit., 13 ss.; L. Frosina, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., 107 ss.; P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, cit., 35 ss.; P. Piciacchia, *Il Trattato di Lisbona e l'impatto del meccanismo di controllo dei parlamenti nazionali (EWM) sul principio di sussidiarietà*, in F. Lanchester (Ed), *Parlamenti nazionali e Unione europea...*, cit., 51 ss.

<sup>55</sup> A. Papa, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. Lanchester (Ed), *Parlamenti nazionali e Unione Europea...*, cit., 505 ss., spec. 512

<sup>56</sup> Si v. la Dichiarazione n. 51 annessa al Trattato di Lisbona.

<sup>57</sup> Sul punto, v. *supra*, nota n. 49 Il Comitato europeo delle Regioni, in uno studio del 2013, rilevava come lo sviluppo di una più ampia e capillare cooperazione fra assemblee legislative regionali sia determinante: per la qualità degli interventi proposti e per un efficace bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti [ *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational*

3.2.3. Volendo effettuare, in riferimento all'Italia, un parziale bilancio della "virtuosità" del sistema del controllo preventivo della sussidiarietà, così come delineato dal legislatore nazionale ed integrato dalle regioni e dalle province autonome, non si può non mostrare qualche perplessità.

Sebbene l'*EWS* possa contribuire ad implementare il circuito democratico dell'Unione europea, avendo «l'effetto di indebolire il raccordo Parlamento-Governo nella fase ascendente» - poiché le Camere possono discostarsi dalla posizione assunta dal proprio governo in merito alle proposte di atti normativi dell'Unione europea<sup>58</sup> - in concreto, tuttavia, non è ancora chiaro il suo reale impatto (cfr. *infra*, par. 4). E ciò vale anche per il nostro Paese.

Inoltre, assumendo che la *ratio* di fondo del principio di sussidiarietà sia la valorizzazione della dimensione territoriale e dei livelli di governo più decentrati, nel nostro Paese, il coinvolgimento regionale continua ad essere in certa misura deludente sebbene il quadro normativo vigente sia arricchito da alcuni meccanismi messi a punto in via di prassi al fine di tentare di supplire ai limiti che questi presenta. L'art. 8 della l. 234/2012, infatti, si limita a prevedere la consultazione generica delle assemblee legislative regionali in sede di esercizio del controllo di sussidiarietà sui progetti di atti normativi europei, mentre il successivo art. 25 facoltizza le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano a «far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome». Tale disposizione, se ha il merito di formalizzare il coinvolgimento regionale, tuttavia mostra un rilevante profilo di debolezza nel non prevedere alcuna procedura specifica di cooperazione verticale (fra assemblee legislative regionali e le Camere) o orizzontale (fra assemblee legislative regionali). È assente, inoltre, la previsione di un termine entro cui i Consigli regionali debbano trasmettere le proprie osservazioni alle Camere, con la conseguenza che la concreta fruttuosa operatività della disposizione in esame dipende in larga misura dal comportamento virtuoso dei soggetti coinvolti. Con riferimento alle procedure riconducibili all'*early warning system* è possibile individuare la tendenza virtuosa di alcune

---

*authorities*, 2013, reperibile in [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).]. Si v., inoltre, A. Zei [*Dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea...*, cit., 642] secondo cui un'opera di comparazione fra i diversi ordinamenti risulta particolarmente delicata nonostante esistano anche dati molto ricche (come quella allestita presso il Comitato delle regioni allo scopo di monitorare il controllo delle assemblee regionali sulla sussidiarietà e consentire un rapido scambio di informazioni circa i progetti da esaminare). I dati in esse presenti, infatti «vanno considerati come un indicatore piuttosto grossolano del ruolo svolto dalle assemblee regionali. Il controllo sulla sussidiarietà... fondamentalmente si tramuta in una valutazione circa l'impatto di un atto normativo nelle materie di potestà regionale, e dunque molto dipende dai particolari criteri di riparto iscritti nei singoli ordinamenti costituzionali».

<sup>58</sup> F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit., 17.

regioni, le quali si sono dotate di specifiche leggi regionali di settore<sup>59</sup> o sono intervenute a modificare i propri regolamenti consiliari<sup>60</sup>, introducendo o apposite procedure di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, o l'istituzione di meccanismi di comunicazione e di raccordo fra Consigli e Giunte (come ad esempio in Emilia-Romagna, Sardegna, ma anche in Abruzzo, Calabria, e Sicilia), che si inscrivono nel più ampio ventaglio degli strumenti di interazione e concertazione con le Camere ed il Governo posto dalla normativa nazionale<sup>61</sup>. È stata anche prevista la creazione di specifici organi o comitati competenti a pronunciarsi a vario titolo sulle questioni inerenti progetti normativi europei di rilevanza regionale. Valutando il complesso ruolo esercitato dalle regioni nel contesto dell'*EWS*, la dottrina è pressoché concorde sul fatto che manchi, a livello nazionale, un quadro normativo organico ed efficace di coinvolgimento e consultazione delle regioni e potrebbero esser meglio coordinati i diversi piani di intervento previsti dalla legge n. 234/2012. Spesso, poi, le osservazioni rese dalle regioni in sede di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25) tendono ad investire il merito delle decisioni (valutazioni che ricadrebbero, però, nelle previsioni di cui all'art. 24 – cfr. *supra*).

### **3.3 La Cooperazione interparlamentare: cenni**

Il ruolo dei parlamenti nazionali può essere valutato, infine, anche considerando i molteplici canali della cooperazione interparlamentare, che esprime il complesso dei raccordi e delle relazioni dei parlamenti nazionali nel composito sistema costituzionale dell'Unione<sup>62</sup>.

Fenomeno che sinora ha mostrato esiti deludenti quanto a potenziale valorizzazione del ruolo dei parlamenti nazionali, «risultato della combinazione, secondo equilibri variabili di differenti posizioni»<sup>63</sup>, la cooperazione interparlamentare, nelle sue diverse declinazioni, avrebbe lo scopo di implementare sinergie e cooperazioni tese all'assunzione di una posizione comune nell'ambito del dialogo politico o in relazione a profili di particolare interesse per l'Unione (come, ad esempio la cooperazione in materia di *governance* economica).

---

<sup>59</sup> Talvolta anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in attuazione delle leggi nn. 131 del 2003 e 11 del 2005.

<sup>60</sup> Come nel caso del Regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna approvato già nel 2007 o il Regolamento del Consiglio della Regione Abruzzo approvato nel 2010.

<sup>61</sup> L. Frosina, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2013, 1097 ss.; nonché, più di recente ed in prospettiva comparata, Id., *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., 107 ss.

<sup>62</sup> Si v. l'art. 9 del Protocollo 1 annesso al Trattato di Lisbona secondo cui «il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione». Ad oggi la cooperazione interparlamentare si sviluppa secondo diversi canali concertativi che per ragioni di spazio non è possibile analizzare in questa sede. Per maggiori approfondimenti sul punto di recente N. Lupo, C. Fasone, *Interparliamentary Cooperation...*, cit.; D. Fromage, *Increasing Inter-Parliamentary Cooperation...*, cit., 749 ss.; A. Esposito, *La cooperazione interparlamentare. Principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella, N. Lupo (Eds), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 133 ss.

<sup>63</sup> A. Esposito, *ult. op. cit.*, 134.

La Cooperazione interparlamentare è stata caratterizzata da un progressivo ampliamento nei dieci anni successivi all'approvazione del Trattato di Lisbona, articolandosi secondo dinamiche solo in parte istituzionalizzate.

Fra i vari canali in cui si articola la cooperazione interparlamentare, se ormai consolidata è l'attività della COSAC o della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea<sup>64</sup>, il Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol<sup>65</sup> rappresenta certamente una più recente novità dalle potenzialità ancora da esplorare pienamente.

Nel prossimo futuro, poi, il Parlamento Europeo e i parlamenti nazionali degli Stati membri saranno chiamati a realizzare una valutazione delle attività di Eurojust stabilendo un apposito meccanismo di cooperazione interparlamentare a norma dell'art. 85.1 del TFUE<sup>66</sup>.

Si deve ricordare, inoltre, che le varie commissioni del Parlamento Europeo organizzano regolarmente riunioni con le commissioni corrispondenti dei parlamenti nazionali al fine di dibattere su temi specifici creando, così, una rete di relazioni e una piattaforma di scambio di posizioni in relazione a processi normativi o politiche di interesse comune. Pur essendo complesso valutare il reale impatto di tale attività, ciò che pare significativo è il suo crescente costante incremento negli ultimi anni.

#### 4. Conclusioni

2803

Nonostante le modifiche ai Trattati, ancor oggi i parlamenti non paiono gli attori protagonisti nelle relazioni con le istituzioni europee: hanno certamente avuto l'occasione di esercitare un ruolo maggiormente attivo, tuttavia non si può sostenere che intervengano come veri e propri "co-decisor": la loro azione pare meglio riconducibile alla mera area dell'"influenza"<sup>67</sup>.

In un contesto storico, politico e istituzionale in cui la tenuta istituzionale dell'Unione pare sempre più sottoposta ad assi di tensione (v. *supra*, par. 1) sfruttare al meglio i canali partecipativi e concertativi offerti dal trattato di Lisbona, valorizzando anche le dinamiche di interrelazione fra il livello europeo,

---

<sup>64</sup> Per una panoramica recente si v. N. Lupo, C. Fasone, *Interparliamentary Cooperation...*, cit., spec. 207 ss.

<sup>65</sup> Si vedano gli artt. 87-88 TFUE. Il Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol è stato creato in seguito all'entrata in vigore, il 1 marzo 2017, del c.d. Regolamento Europol. Per approfondimenti si v. *Las Relaciones entre el Parlamento Europeo Y los Parlamentos nacionales de la Unión. Informe anual de 2018*. Testo reperibile in: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/24ed4892-8338-4ed2-b54e-b231c94f1676/L015863-BROC-A4-ES\\_v4.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/24ed4892-8338-4ed2-b54e-b231c94f1676/L015863-BROC-A4-ES_v4.pdf).

<sup>66</sup> A tal proposito si veda il recente Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio. Tale Regolamento, in vigore dal dicembre 2018, sarà applicabile nel dicembre 2019.

<sup>67</sup> V. Lippolis, *Gli effetti del processo di integrazione sul Parlamento*, cit., 13 ss.

quello nazionale e quello sub-nazionale, valorizzando quella democrazia di prossimità espressa dalle le istanze degli enti territoriali e dalle loro sinergie con i parlamenti nazionali, potrebbe rivelarsi un utile contrappeso e un fattore di riequilibrio funzionale nella attuale situazione di crisi dell'Unione<sup>68</sup>. Pare necessario, tuttavia, rimuovere una serie di profili critici che connotano le modalità attraverso le quali si sono sviluppati i rapporti fra i parlamenti nazionali, i loro enti territoriali dotati di autonoma potestà legislativa e la dimensione europea<sup>69</sup>. Nel complesso, infatti, le assemblee legislative degli Stati membri dell'Unione sono state poste al centro di quello che è stato definito «un labirintico reticolo di procedure»<sup>70</sup>, che almeno potenzialmente consentirebbe ai parlamenti nazionali, - e, laddove previsti, agli enti territoriali dotati di autonome potestà legislative - di palesare la propria influenza e la propria posizione in relazione alle politiche dell'Unione, esulando dal canale del controllo sull'azione dei governi nazionali - azione consolidatasi sin dal trattato di Maastricht - ma anche relazionandosi in modo diretto con le istituzioni europee, *in primis*, la Commissione.

Il reale quesito, però, inerisce una valutazione sull'efficacia ed incisività del complesso di meccanismi e strumenti di cui i parlamenti nazionali si possono avvalere.

La prassi applicativa<sup>71</sup> ci mostra una netta preferenza del ricorso allo strumento del dialogo politico piuttosto che al ricorso agli strumenti concertativi delineati nell'ambito dell'*EWS*, in relazione ai quali si auspica un'implementazione<sup>72</sup>.

È complesso comprendere il reale impatto dell'*EWS*. Certo la Commissione risponde alle istanze o comunicazioni che provengono dai parlamenti nazionali, ma spesso lo fa con ritardo e non è chiaro il seguito di tali canali concertativi<sup>73</sup>. Un segnale significativo è, tuttavia, rappresentato dall'istituzione della “*task force per*

---

<sup>68</sup> L'implementazione dell'integrazione regionale, e l'implementazione dei canali concertativi con i Parlamenti, almeno in quegli ordinamenti in cui continua a risultare carente, potrebbe, così, essere potenzialmente in grado di contribuire ad aumentare il livello di legittimazione democratica del complesso dei meccanismi decisionali e procedurali europei, agevolando e promuovendo un più stretto coinvolgimento popolare e contribuendo a far sì che i cittadini percepiscano in modo migliore (*rectius* più vicino a sé) l'Unione europea.

<sup>69</sup> È necessario, però, implementare pratiche virtuose e intervenire sui meccanismi concertativi e sui meccanismi di partecipazione previsti a livello nazionale specialmente laddove, come in Italia, le procedure siano particolarmente farraginose e talvolta poco chiare in relazione agli effetti della mancata risposta o coinvolgimento.

<sup>70</sup> V. Lippolis, *ult. op. cit.*, 28.

<sup>71</sup> Il dialogo politico sarebbe stato interessato da un incremento del 30% nel 2018 (rispetto all'anno precedente): dati in *Las Relaciones entre el Parlamento Europeo Y los Parlamentos nacionales de la Unión. Informe anual de 2018*, 39 ss., cit.

<sup>72</sup> Sul punto, di recente, si v. la *Risoluzione del Parlamento europeo* del 19 aprile 2018, *Implementation of the Treaty provisions concerning national Parliaments*, P8\_TA (2018)0186.

<sup>73</sup> Peraltro l'*EWS* scatta solo al raggiungimento di un certo numero di concordanti opinioni motivate. Ad oggi la procedura del “cartellino giallo” è stata attivata solamente in tre occasioni (nel 2012, 2013 e 2016), mentre quella del “cartellino arancione” non è mai stata utilizzata. Si v. le relazioni annuali della commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità, in [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relation/relation\\_other/npo/subsidiarity\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm)

la sussidiarietà e la proporzionalità e per 'fare meno in modo più efficiente'<sup>74</sup>. Tale Task Force ha il compito di elaborare raccomandazioni che consentano di individuare possibili miglioramenti alla concreta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; circoscrivere gli ambiti in cui i lavori potrebbero essere ridistribuiti o definitivamente riaffidati ai paesi dell'Unione; individuare delle modalità operative che permettano di coinvolgere meglio gli enti territoriali, regionali e locali, in sede di attuazione delle politiche dell'Unione europea.

Similmente, i canali della cooperazione interparlamentare, sebbene via via implementati sino a raggiungere il loro massimo livello nel corso del 2018<sup>75</sup>, non sono stati in grado, sinora, di esplicitare tutto il loro potenziale producendo effetti stringenti per gli organi dell'Unione. Noto è il pessimismo di parte della dottrina sul punto<sup>76</sup>: la cooperazione interparlamentare è stata definita «un'occasione in larga parte sprecata, ma della quale ci sarebbe, nella democrazia europea, specialmente oggi, assoluto bisogno»<sup>77</sup>. Essa continua a presentare rilevanti profili di ambiguità e inefficienze che ne interessano la struttura, i poteri ed i processi decisionali<sup>78</sup>.

Sotto diverso profilo non si può non considerare come, in relazione ad altri strumenti partecipativi, i parlamenti siano ancora poco sensibili e proattivi e si dimostrino il più delle volte adesivi alle posizioni governative: in sede di controllo degli esecutivi in relazione alla formazione della posizione nazionale essi palesano, infatti, interventi più incisivi solo nei limitati casi laddove sono titolari di un reale potere di mandato nei confronti dei governi.

Si riscontrano, peraltro, alcune difficoltà strutturali anche nel gestire la mole di informazione che perviene ai parlamenti nazionali dall'Unione. Mole di informazioni che impone comunque un rilevante potere di filtro da parte dei governi i quali pongono all'attenzione delle camere di riferimento i profili ritenuti di maggior rilevanza<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Tale Task Force è stata istituita il 14 novembre 2017 dal presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ed è operativa dal 2018. Il primo rapporto della Task Force è stato reso pubblico nel luglio 2018: testo in [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf). Si veda, altresì, la Relazione Annuale della Commissione - 23.10.2018 COM (2018) 490 final, in [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>75</sup> Vedi il rapporto ufficiale in [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/d22b5f20-6f06-4a32-968b-acc37bf13c66/RAPORT\\_2018.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/d22b5f20-6f06-4a32-968b-acc37bf13c66/RAPORT_2018.pdf)

<sup>76</sup> Ad esempio, G. Amato [in *Unione Europea e cooperazione parlamentare: un dibattito*, cit., 2 ss.] si domanda «ma come fanno a funzionare organismi del genere... sono indotto a credere che la miglior cooperazione si realizzi se ed in quanto ciascuno lavori al suo posto e ci siano dei momenti di comunicazione e di raccordo».

<sup>77</sup> N. Lupo, in *Unione Europea e cooperazione parlamentare: un dibattito*, cit., 14

<sup>78</sup> C. Fasone, N. Lupo, *Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, cit., 345.

<sup>79</sup> Si registra, inoltre, una maggior difficoltà dei parlamenti piccoli e meno strutturati a filtrare in modo efficace (e a valutare, esprimendo una posizione in merito) la mole di informazioni di cui sono destinatari.

Considerando gli Stati composti membri dell'Unione, si riscontrano significative differenze, sia sul versante della partecipazione di rappresentanti degli enti territoriali ai lavori del Consiglio, sia sul versante dell'instaurazione di un efficace contributo al dialogo politico di cui le istituzioni nazionali si fanno portatrici. Inoltre, anche in relazione alla partecipazione ai meccanismi di controllo della sussidiarietà si riscontra, di fatto, uno scarso impatto. In molti Paesi, fra i quali l'Italia, la normativa si presenta farraginosa e non pare pienamente valorizzato il ruolo delle autonomie territoriali, sebbene queste possano far valere le proprie posizioni anche in seno al Comitato europeo delle regioni, organo che, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha visto ampliare propri poteri proprio in tema di controllo del rispetto della sussidiarietà<sup>80</sup>.

Molti enti territoriali, poi, hanno istituito autonomamente canali di dialogo o interazione con le istituzioni europee, esercitando finanche attività di lobbying direttamente a livello europeo con loro uffici<sup>81</sup>, contribuendo, in tal modo, a creare un panorama ancora più complesso e, almeno potenzialmente, "bypassando" i canali di concertazione ufficiali. Ciò, se da un lato consente una loro maggior partecipazione ai processi decisionali europei, dall'altro determina forti disomogeneità, non solo in merito al *quantum*, ma anche alla qualità della partecipazione degli enti territoriali, poiché si riscontrano forti differenze anche all'interno di un medesimo Stato e talvolta gli enti territoriali si fanno portatori di interessi potenzialmente confliggenti con quelli espressi dalla dimensione nazionale.<sup>82</sup>

Nel tentativo di effettuare un parziale bilancio, si condivide la posizione di chi sostiene che «la strada migliore per i parlamenti sembra essere quella di utilizzare al meglio la leva dell'indirizzo politico e dei poteri di controllo nei confronti del governo, connessi, più in generale, alla verifica del rapporto di fiducia anche in relazione alle scelte di politica europea»<sup>83</sup>, implementando i poteri parlamentari nei rapporti con i governi e migliorando i canali di comunicazione e coinvolgimento degli enti territoriali anche in quegli ordinamenti in cui sinora non sono stati adeguatamente valorizzati (come Spagna, Italia e anche Portogallo e Finlandia), e attingendo, infine, eventualmente alle *best practices* esistenti in ordinamenti che tradizionalmente hanno mostrato una maggior sensibilità sul punto (quali Belgio Germania e Austria).

---

<sup>80</sup> Cfr. C. Drigo, *Multilevel Governance dell'Unione europea...*, cit., spec. 21 ss. e bibliografia ivi indicata.

<sup>81</sup> A tal proposito si possono menzionare i casi di Austria, Belgio, Germania, ma anche, seppur in misura minore, Italia. Si v. A.L. Högenauer, *All by Themselves? Legislative regions and the Use of Unmediated Access to the European Level*, in *European Political Science review*, 2014, 451 ss.

<sup>82</sup> E ciò si aggiunge alle forti differenze in punto di architettura costituzionale che esistono. Ad esempio, come ricordato *supra* con riferimento al contesto italiano, uno dei fattori di debolezza della partecipazione regionale alla *multilevel governance* dell'Unione europea deriva non solo dalla farraginosità della normativa vigente, ma anche dal fatto che non esista una Camera rappresentativa delle istanze regionali.

<sup>83</sup> F. Scuto, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, cit., 85.