

Comitato scientifico

Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Enzo Cheli, Francisco Balaguer Callejón, Fernanda Bruno, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Sabino Cassese, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Giuseppe De Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Fulco Lanchester, Sergio Lariccia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Michela Manetti, Andrea Manzella, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Franco Modugno, Roberto Nania, Valerio Onida, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Paolo Ridola, Stefano Rodotà, Giancarlo Rolla, Michele Scudiero, Giovanni Serges, Teresa Serra, Luisa Torchia, Massimo Villone.

Direttore responsabile: Fulco Lanchester

Comitato di Direzione

Paola Bilancia, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Vincenzo Lippolis, Michela Manetti, Roberto Miccù, Paola Piciacchia, Paolo Ridola, Massimo Siclari, Teresa Serra, Pietro Selicato, Alessandro Torre, Astrid Zei, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

Comitato di Redazione

Giulia Aravantinou Leonidi, Simone Benvenuti, Marco Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Rino Casella, Francesca Dau, Claudia di Andrea, Gianluigi Fioriglio, Laura Frosina, Fabio Giglioni, Alessandro Gigliotti, Vincenzo Iacovissi, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Maria Rosaria Radiciotti, Maria Grazia Rodomonte, Jan Sawicki, Michele Surdi.

I testi della collana sono preventivamente sottoposti a procedura di *double blind review*, secondo le linee guida pubblicate nel sito della Rivista (<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/content/peer-review>).

**Parlamenti sub-statali nella dimensione
nazionale ed europea**

Atti del convegno, Roma - Camera dei Deputati
5 marzo 2015

a cura di
Fulco Lanchester

Volume pubblicato con i fondi della ricerca Prin 2010-2011
 su "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello" -
 Dipartimento di Scienze politiche, Università "La Sapienza" - Roma

INDICE

INTRODUZIONE AI LAVORI

FULCO LANCHESTER	
<i>L'asimmetria di una presenza</i>	3

RELAZIONE GENERALE

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN	
<i>I parlamenti sub statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo</i>	11

SESSIONE GENERALE

ANNA LEONE	
<i>La partecipazione del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione degli atti normativi europei: prime applicazioni del modello collaborativo Consiglio-Giunta previsto dal regolamento consiliare</i>	27

DAVID MELDING	
<i>The Role of Sub-member State Parliaments/Legislatures in EU Affairs</i>	47

BARBARA ATTILI	
<i>Un caso pratico di partecipazione "regionale" ai processi decisionali dell'UE: l'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna</i>	59

LUK VAN LOOY	
<i>The Flemish Parliament: A Regional Parliament in Belgium, a Chamber of the National Parliament in Europe</i>	79

LAURA FROSINA	
<i>Le assemblee legislative regionali nell'early warning system e i problemi della cooperazione interparlamentare</i>	107

ANDRÉ ZIEI	
<i>Sulle limitate potenzialità democratiche della regionalizzazione europea: l'esperienza delle assemblee dei Länder austriaci e tedeschi nella formazione del diritto europeo</i>	163

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2016

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

GABRIELLA ROSA <i>Il ruolo del Consiglio regionale e quello della Giunta nei processi di formazione e di attuazione del diritto europeo: le tappe e i tratti salienti di un modello collaborativo</i>	193
JOSÉ TUDELA ARANDA <i>The Spanish Autonomous Parliaments Participation in the European Decision-making Process..</i>	209
FABRIZIO SCIMÌ <i>Partecipazione della Commissione UE dell'Assemblea alle reti di monitoraggio della sussidiarietà nel quadro del processo di governance multilivello</i>	221
GIULIA ARAVANTINO LEONIDI <i>L'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa da Maastricht a Lisbona: affermazione della dimensione regionale e regionalizzazione dell'UE</i>	233
TAVOLA ROTONDA	
RAFFAELE CATTANEO <i>Per un regionalismo responsabile e cooperativo</i>	253
VANNINO CHITI <i>Il punto di congiunzione tra Parlamento e Regioni sugli affari europei</i>	261
GIANPIERO D'ALLA <i>Le forme di raccordo</i>	267
GIANCARLO GIORGETTI <i>La riduzione delle regioni a mero organo amministrativo</i>	273
FRANCO IACOP <i>Verso la democrazia "di prossimità"</i>	277
RAFFAELE RANNUCCI <i>L'esempio di altri ordinamenti</i>	283
DANILO TONINELLI <i>I limiti di una prospettiva</i>	291
FRANCESCO PAOLO SISTO <i>Dalla governance al government. Osservazioni brevi</i>	295
ABSTRACTS <i>(a cura di Giulia Aravantinou Leonidi)</i>	301
ELENCO DEGLI AUTORI.....	311

INTRODUZIONE AI LAVORI E RELAZIONE GENERALE

LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI
NELL'EARLY WARNING SYSTEM
E I PROBLEMI DELLA COOPERAZIONE
INTERPARLAMENTARE.

di *Laura Frosina*

SOMMARIO: 1. Il lungo e incidentato cammino della regionalizzazione e della parlamentarizzazione nella Unione europea. — 1.1. Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona. — 2. Teoria e prassi dell'*early warning system*. — 3. La partecipazione "indiretta" e "differenziata" delle Assemblee legislative regionali al meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà. Esperienze e modelli a confronto. — 3.1. Le Assemblee regionali e il Parlamento di *Westminster* nel Regno Unito: un esempio di cooperazione verticale. — 3.2. Il rafforzamento del ruolo dei *Landtages* e la preminenza del *Bundesrat* in Germania. — 3.3 Il sistema austriaco: un modello efficace di cooperazione interistituzionale. — 3.4. Alla ricerca di nuove forme di cooperazione interparlamentare: i Consigli regionali italiani tra primi risultati conseguiti e prospettive di riforma costituzionale. — 3.5. Il sistema di integrazione dei Parlamenti autonomici spagnoli tra virtuosismi apparenti e difficoltà sostanziali. — 3.6. Un modello *sui generis* di integrazione parlamentare: la specificità del caso belga. — 4. I limiti dell'intervento delle Assemblee regionali a livello nazionale e la estensione della loro azione sul versante europeo. — 5. Considerazioni conclusive.

1. *Il lungo e incidentato cammino della regionalizzazione e della parlamentarizzazione nella Unione europea*

I recenti sviluppi del processo di integrazione europea e i progressi compiuti con il Trattato di Lisbona, tanto sul versante della regionalizzazione che della parlamentarizzazione, stimolano una riflessione più approfondita sul ruolo delle Assemblee legislative re-

gionali nell'ambito del meccanismo di controllo preventivo del principio di sussidiarietà, noto come *early warning mechanism* ⁽¹⁾.

Le Assemblee legislative regionali, per lungo tempo non contemplate dal diritto della Unione europea e tanto meno incluse nelle sue dinamiche istituzionali, hanno ricevuto per la prima volta un riconoscimento formale nell'ambito di tale meccanismo procedurale con il Trattato di Lisbona ⁽²⁾. Ciò in ragione del progressivo avanzamento dei fenomeni di regionalizzazione e parlamentarizzazione, che sono divenuti — nel corso del lungo cammino della integrazione europea — elementi indispensabili per il mantenimento degli equilibri costituzionali all'interno degli Stati membri e per il processo di democratizzazione dell'Unione europea ⁽³⁾. A livello nazionale il coinvolgimento dei Parlamenti e delle Regioni si configura come un elemento essenziale per arginare fughe di competenze verso l'alto e per preservare la stabilità costituzionale complessiva dei rapporti interni alla forma di governo e al tipo di Stato. Sul versante europeo, l'integrazione dei Parlamenti e delle Regioni nei circuiti decisionali

⁽¹⁾ Sul tema v., di recente, G. VARA ARRIBAS, A. L. HÖGENAUER, *Legislative Regions after Lisbon: a New Role for Regional Assemblies*, in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH, *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2015, p. 133 ss.; *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁽²⁾ 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, che parla di oggetto non identificato nel diritto europeo fino al Trattato di Lisbona.

⁽³⁾ Sulla regionalizzazione si rinvia, in particolare, alle riflessioni di L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, n. 3/4, 2000, 496 ss.; F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Istituz. federal.*, n. 1, 2004, 89 ss.; e ivi F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, 23 ss.; F. G. PIZZETTI, *Metodi intergovernativi, Metodi «comunitari» e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, in P. BILANCIA, *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione europea e Mercosur*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 268 ss. Sull'importanza della parlamentarizzazione della UE v., tra i tanti, G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, Guida, 1999; R. ORRÙ, *Prospettive di «parlamentarizzazione» dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1753 ss.; F. BRUNO, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, pp. 620 ss.; R. ORRÙ, L. G. SCIANNELLA, A. CIAMMARICONI (cur.), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, Esi, 2008; P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010; *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. MANZELLA, N. LUPO, Torino, Giappichelli, 2014. Di A. MANZELLA v. anche *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015.

concorre a rafforzare, rispettivamente, i canali della democrazia rappresentativa e della democrazia di prossimità ⁽⁴⁾.

Va ricordato, a tal proposito, che l'esigenza di valorizzare tanto la dimensione regionale che parlamentare non è sorta di recente ma ha iniziato a profilarsi già a partire dagli anni Novanta e ad accompagnare i dibattiti che hanno preceduto l'approvazione dei singoli Trattati, così come la successiva evoluzione politico-istituzionale della Unione europea.

Il processo di c.d. regionalizzazione, fondato sul progressivo inserimento delle entità sub-statali nel tessuto politico-istituzionale e nel *decision making process* della Ue, è stato portato avanti parallelamente tanto a livello europeo che all'interno dei singoli ordinamenti statali ⁽⁵⁾ dopo una fase iniziale di completo disinteressamento verso il fenomeno regionale nota anche come *cecità regionale* ⁽⁶⁾. L'Unione europea ha iniziato a dimostrare una sensibilità crescente verso il problema regionale sin dal Trattato di Maastricht, promuovendo il coinvolgimento dei livelli infrastatali nelle dinamiche di integrazione eu-

⁽⁴⁾ Sul concetto di democrazia di prossimità v. J. MORAND DEVILLER, *A proposito della «Democrazia di prossimità»*, in *Dir. e soc.*, n. 4, 2002, pp. 597 ss.; M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, pp. 211-218; P. ROSANVALLON, *Democratic Legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton, Princeton University, 2011.

⁽⁵⁾ Per una ricostruzione del processo di progressiva interazione tra le istituzioni europee e le autonomie regionali prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6, 1998, p. 1401; S. BARTOLE, *Europa e Regioni, in Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, a cura di R. SCARCIGLIA, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 6 ss.; F. BRUNO, *Le autonomie territoriali e l'Unione europea*, in *Nomos*, n. 3, 2002, pp. 103 ss.; L. CHIEFFI, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'ATENA, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 255 ss.; E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in *Regionalismo e sovranazionalità*, a cura di A. D'ATENA, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 23 ss. Sugli effetti del progressivo avanzamento del processo di integrazione europea e dei fenomeni di decentramento territoriale si rinvia, in particolare, alle considerazioni di G. F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006, pp. 599 ss.; P. PÉREZ TREMPES, L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 1431.

⁽⁶⁾ È stata così tradotta l'espressione tedesca "Landesblindheit" utilizzata dalla giuspubblicistica tedesca per sottolineare l'originaria estraneità delle entità sub-statali ai processi di fondazione e gestione delle istituzioni comunitarie v. H. P. IPSEN, *Als Bundestaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966, p. 248.

ropea mediante l'attivazione di diversi canali politici e istituzionali (*extra-state channels*)⁽⁷⁾. Esempi emblematici sono: l'inclusione della politica regionale tra gli obiettivi comunitari; l'istituzione e il progressivo rafforzamento del Comitato delle Regioni quale organo di rappresentanza generale delle collettività regionali e locali⁽⁸⁾; l'apertura del Consiglio dei Ministri ai rappresentanti regionali con rango ministeriale degli Stati membri⁽⁹⁾; e infine, la valorizzazione dei meccanismi di controllo del principio di sussidiarietà e la partecipazione dei livelli infrastatali a tali meccanismi. Gli Stati membri, dal canto loro, hanno operato riforme, di ordine costituzionale e/o legislativo, vuoi per rendere concretamente operative le modifiche previste dal diritto europeo, vuoi per fornire internamente agli enti sub-statali dei canali istituzionali e procedurali attraverso i quali partecipare al processo di

(7) Sulle innovazioni concernenti le autonomie territoriali introdotte dal Trattato di Maastricht e sul ruolo chiave svolto dai *Länder* tedeschi durante i suoi lavori preparatori si rinvia, in particolare, a G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo istituzionalista*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 104-107; F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 169.

(8) Il Comitato delle Regioni (CdR), creato nel 1992 dal Trattato di Maastricht e insediato il 9 marzo 1994 a Bruxelles, ha acquisito nel tempo -specie a seguito delle modifiche dei Trattati di Amsterdam e di Nizza- un ruolo di maggior rilievo in qualità di organo rappresentativo delle entità sub-statali nell'ambito dell'Unione europea. I suoi membri sono nominati dal Consiglio dell'Unione su proposta dei rispettivi Stati membri, che sono liberi di scegliere i criteri di composizione della propria delegazione ma devono obbligatoriamente indicare come rappresentanti delle collettività regionali e locali soggetti che siano titolari di un mandato elettorale o che siano politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta nell'ambito territoriale di riferimento (art. 300, par. 3, TFUE). Sin dalla sua istituzione, la finalità del CdR è stata quella di promuovere la partecipazione degli enti sub-statali all'*Eu decision making process*, svolgendo funzioni di natura consultiva. Nello specifico il Comitato è chiamato ad esprimere pareri sulle proposte europee relative a determinati settori previsti dai Trattati, sui quali deve essere obbligatoriamente consultato dal Consiglio, dalla Commissione, e ora anche dal Parlamento europeo, ovvero su ogni altra iniziativa che una di tali istituzioni ritenga opportuno, o infine su qualsiasi questione rispetto alla quale ritenga utile esprimere un parere. La sua azione consultiva è rivolta prevalentemente a verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità in maniera da facilitare l'applicazione della normativa europea a livello territoriale. Sull'evoluzione del ruolo del Comitato delle Regioni, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si v., in particolare, W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2001.

(9) Il Trattato di Maastricht ha introdotto questa modifica nelle modalità di rappresentanza degli Stati membri all'interno del Consiglio dei Ministri, adottando una nuova formulazione che lascia liberi gli Stati di scegliere se farsi rappresentare in tale sede dai rappresentanti degli esecutivi statali o sub-statali, a condizione che siano di "livello ministeriale" e che siano abilitati ad impegnare il Governo dello Stato membro (art. 203 TCE).

integrazione europea (*intra-state channels*). Un indirizzo largamente seguito, specie in quegli Stati caratterizzati da un *deficit* di rappresentanza territoriale, è stato quello di promuovere una cooperazione più stretta tra esecutivi nei rapporti centro-periferia, rafforzando i canali interni del raccordo intergovernativo⁽¹⁰⁾. Questa è apparsa in molti casi la strada più facilmente percorribile in ragione della prevalenza del metodo intergovernativo nelle dinamiche istituzionali dell'Unione, che ha avuto come conseguenza principale quella di marginalizzare i Parlamenti nazionali e regionali.

La c.d. parlamentarizzazione, fondata sulla integrazione dei Parlamenti nell'*EU decision making process*, ha iniziato ad essere considerata condizione essenziale per arginare il *deficit* democratico con l'intensificarsi dei trasferimenti di competenze legislative da parte degli Stati membri all'Unione europea. A partire dal Trattato di Maastricht, l'Unione europea ha riconosciuto nelle Dichiarazioni e nei Protocolli allegati ai Trattati — e soprattutto nel Protocollo n. 9, sul ruolo dei Parlamenti nazionali, annesso al Trattato di Amsterdam — un ruolo più attivo dei Parlamenti nazionali negli affari europei, stimolando, da un lato, a migliorare i canali di informazione e controllo parlamentare all'interno dei singoli ordinamenti statali, e, dall'altro, a incentivare nuove forme di cooperazione interparlamentare nel contesto europeo⁽¹¹⁾. La maggior parte degli Stati membri, ciascuno

(10) Sul rafforzamento della cooperazione intergovernativa come conseguenza del processo di integrazione europea v. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, *passim*. In questa direzione v. anche M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3/4, 2007, spec. p. 451, p. 471, il quale osserva che: «l'Unione europea, dopo aver sollecitato con la politica regionale il decentramento dei poteri nazionali, condanna il regionalismo a svilupparsi in senso cooperativo, o ad arretrare». Sulle interrelazioni esistenti tra il processo di integrazione europea e lo sviluppo della cooperazione intergovernativa negli Stati decentrati si permetta di rinviare anche a L. FROSINA, *Cooperazione e accordi intergovernativi. Le esperienze italiana e spagnola tra dimensione nazionale e Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2012, *passim*.

(11) Storicamente la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale della UE è stata riconosciuta a partire dal Trattato di Maastricht (in particolare, con le dichiarazioni ad esso annesse n. 13, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, e n. 14, sulla Conferenza dei Parlamenti) e, in seguito, con il Protocollo n. 9, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al Trattato di Amsterdam. Il ruolo dei Parlamenti nazionali è stato progressivamente rafforzato attraverso la valorizzazione degli aspetti della informazione e del controllo parlamentare, affidando sostanzialmente la risoluzione del problema della partecipazione parlamentare al diritto costituzionale degli Stati membri. La maggior parte degli ordinamenti statali, sia pur nel rispetto delle proprie diversità culturali e giuridiche, ha rispo-

conformemente alle proprie caratteristiche costituzionali, ha approvato in tempi e modi differenti riforme di varia natura per rispondere adeguatamente a tali sollecitazioni, rafforzando in maniera più o meno incisiva la funzione di indirizzo e controllo dei Parlamenti nei confronti dei rispettivi esecutivi negli affari europei. Sul versante europeo, i Parlamenti hanno intensificato le forme di dialogo e i contatti, tanto con il Parlamento europeo che con gli altri Parlamenti nazionali, promuovendo la cooperazione interparlamentare principalmente attraverso alcuni organi, quali, ad esempio, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti della Unione europea e la Conferenza degli organi specializzati negli affari europei, c.d. COSAC.

Le considerazioni svolte fin qui evidenziano come il problema della integrazione delle Regioni e dei Parlamenti nazionali nel sistema istituzionale europeo sia stato trattato e percepito prevalentemente, almeno fino al Trattato di Lisbona, come un problema di diritto costituzionale interno degli Stati membri.

1.1. Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona

Per assistere ad una più ampia svolta sul fronte della integrazione regionale e parlamentare si è dovuto attendere, quindi, il Trattato di Lisbona, che — come anzidetto — ha valorizzato la dimensione regionale e parlamentare nell'architettura europea, compiendo delle aperture significative nei confronti delle autonomie territoriali e, soprattutto, nei confronti delle istituzioni parlamentari di ogni livello (europeo, statale e substatale).

Per quanto riguarda le autonomie territoriali, il Trattato di Lisbona, pur non avendo soddisfatto le rivendicazioni più ambiziose avanzate da alcune Regioni ⁽¹²⁾, ha introdotto delle innovazioni si-

sto al problema rafforzando la funzione di controllo dei propri organi parlamentari sugli atti e le politiche europee degli esecutivi nazionali. Sul tema v. M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?* in AA.VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del Convegno annuale, Catania, 14-15 ottobre, 2005*, Padova, Cedam, 2007; P. KUIVER, *The National Parliaments in the European Union: A critical view on EU Constitution-Building*, The Hague/London/New York, Kluwer Law international, 2006, pp. 162-163.

⁽¹²⁾ Si vedano, ad esempio, le richieste presentate nelle conclusioni del Gruppo sussidiarietà del 23-9-2002, ovvero le proposte formulate nella risoluzione del Parlamento europeo (2002/2141) sul *Ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea*, del 14-1-2003,

gnificative, soprattutto in riferimento al principio di sussidiarietà. Tali innovazioni si traducono sostanzialmente in un *restyling* di tale principio, la cui dimensione applicativa viene estesa ora a livello regionale e locale, e in un coinvolgimento più ampio dei livelli substatali nella consultazione pre-legislativa e nel quadro dei nuovi meccanismi di controllo parlamentare (*ex ante*) e giurisdizionale (*ex post*) posti a tutela della corretta applicazione di tale principio ⁽¹³⁾. In particolare, sul piano del controllo parlamentare del principio di sussidiarietà, il Trattato ha previsto e disciplinato il già citato sistema di allerta precoce, *early warning system*, un meccanismo di portata innovativa che

in cui si chiedeva di dare seguito alle proposte di principio avanzate nel Libro Bianco sulla *governance*, valorizzando il ruolo di mediazione degli enti regionali e locali tra il cittadino e le istituzioni comunitarie. Si veda, inoltre, la dichiarazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi, *Le Regioni con potere legislativo nella prospettiva della prossima riforma istituzionale della UE*, del 14-15 novembre 2002, 3 ss., con la quale i Presidenti di 40 Regioni con potere legislativo hanno avanzato alla Convenzione sul futuro dell'Europa diverse proposte per rafforzare la propria posizione nella UE. Le principali richieste delle Regioni con competenze legislative, avanzate durante l'ultimo processo di revisione dei Trattati e non accolte dal Trattato di Lisbona, si riferivano sostanzialmente: all'applicazione generalizzata dell'art. 203 del Trattato CE, per consentire a tutte le Regioni di partecipare al Consiglio dei Ministri in base alle competenze ad esse riconosciute all'interno dei rispettivi Stati membri; al riconoscimento di uno *status* speciale alle Regioni con potere legislativo in grado di garantire loro specifici diritti, tra i quali quello di adire direttamente la Corte di Giustizia in relazione ai conflitti di competenza con l'UE; a una modifica della composizione del Comitato delle Regioni ispirata a principi democratici e a una migliore rappresentanza al suo interno delle Regioni con poteri legislativi; al rafforzamento di tale organo attraverso il suo riconoscimento come istituzione della UE. Le altre richieste relative al riconoscimento della dimensione regionale, al rafforzamento dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, al coinvolgimento delle Regioni e dei Parlamenti regionali nella procedura di monitoraggio *ex ante* sull'applicazione di tali principi, sono state sostanzialmente soddisfatte dal Trattato di Lisbona. Per un'analisi più approfondita di tali richieste si v. la dichiarazione delle *Regioni con potere legislativo nella prospettiva della prossima riforma istituzionale della UE*, op. cit., pp. 4 ss.

⁽¹³⁾ L'impostazione adottata a Lisbona propende, quindi, per una Europa con le Regioni, in cui si realizzi un'applicazione più estensiva del principio di sussidiarietà e una maggiore partecipazione (diretta e indiretta) delle Regioni alla formazione e alla attuazione delle politiche e delle normative europee, nella prospettiva condivisa di avanzare verso una democrazia di prossimità in cui le decisioni siano prese «nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino» (Art. 10 del TUE, par. 3). In questa direzione v. M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci 2005; C. AGUILERA DE PRAT, *De la Europa de las Regiones a la Europa con las Regiones*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2006, n. 2, p. 47; A. M. CARMONA CONTRERAS, *La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa ¿Nada nuevo bajo el sol?*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 23, 2009, p. 252; J. M. CORTES MARTÍN, *El Tratado de Lisboa y las regiones*, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 86, 2009, p. 273.

consente ai singoli Parlamenti nazionali, chiamati a consultare all'occorrenza i Parlamenti delle Regioni con potere legislativo, di intervenire nella c.d. fase ascendente del diritto europeo per verificare che i progetti di atti legislativi rispettino il principio di sussidiarietà (Protocollo n. 2, art. 6) ⁽¹⁴⁾. Sul piano del controllo giurisdizionale *ex post*, il Trattato ha offerto alle Regioni nuove possibilità per promuovere, sia pur indirettamente, un'azione giudiziale a difesa delle proprie competenze, stabilendo che ciascuno Stato membro, anche su sollecitazione del Parlamento, o di una delle sue Camere, e, altresì, il Comitato delle Regioni, limitatamente alle materie per le quali è richiesta la sua consultazione, possano presentare ricorso avverso atti legislativi che violino il principio di sussidiarietà (art. 8, c. 2., del Protocollo n. 2).

Per quanto concerne i Parlamenti, il Trattato di Lisbona ha introdotto delle modifiche di portata ancora più incisiva che tendono ad avanzare verso la costruzione di un sistema parlamentare "integrato", c.d. euronazionale ⁽¹⁵⁾, in cui, da un lato, si rafforza il Parlamento europeo, a cui vengono attribuiti più ampi poteri, e dall'altro, viene riconosciuto ai Parlamenti nazionali un ruolo più incisivo nell'*EU decision making process*. Il Trattato, identificato per questo motivo come "Trattato dei Parlamenti" ⁽¹⁶⁾, stabilisce che i Parlamenti nazionali concorrono attivamente al buon funzionamento dell'Unione attraverso l'esercizio di nuovi poteri che vengono enumerati all'art. 12 del TUE. I nuovi poteri europei dei Parlamenti nazionali rafforzano i diritti di informazione e prevedono una loro partecipazione più stretta nella valutazione delle politiche settoriali concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; nelle procedure di revisione dei Trattati; nelle dinamiche di cooperazione interparlamentare; e, soprattutto, nel nuovo sistema di controllo del principio di sussidiarietà ⁽¹⁷⁾. Tale sistema rappresenta la novità più significati-

⁽¹⁴⁾ Su questa procedura v. *infra*, par. 2.

⁽¹⁵⁾ Sulla progressiva strutturazione di un sistema parlamentare euro-nazionale si rinvia, in particolare, a cura di A. MANZELLA, N. LUPO, *op. cit.*, spec. pp. 1-21. Cfr. A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, *op. cit.*, il quale osserva che nell'insieme dei Parlamenti si rinvergono sia l'elemento della interdipendenza che quello della comunanza di scopo che permettono di parlare di sistema euro-nazionale.

⁽¹⁶⁾ *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali* 2008/2120 INI, 7-5-2009.

⁽¹⁷⁾ Nello specifico l'art. 12 del TUE prevede che i Parlamenti contribuiscano al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i

va in tale ambito poiché legittima i Parlamenti nazionali ad interloquire direttamente con le istituzioni europee per difendere le proprie competenze legislative, senza avvalersi della intermediazione dei rispettivi Governi, e perché contempla per la prima volta il coinvolgimento, sia pur in forma indiretta, delle Assemblee legislative regionali. La previsione di tale coinvolgimento, benché soggetta a diverse condizioni e limiti, rappresenta una novità rilevante poiché inserisce in questa specifica dinamica procedurale un soggetto istituzionale in grado di soddisfare contestualmente le esigenze di una maggiore rappresentanza regionale e parlamentare nella Ue.

Partendo da tali premesse, il presente studio si prefigge di approfondire il ruolo delle Assemblee legislative regionali nel rinnovato contesto normativo tracciato dal Trattato di Lisbona, soffermandosi sulle principali riforme approvate tanto all'interno dei singoli ordi-

suoi progetti di atti legislativi in conformità al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore conformemente all'art. 70 del TFUE, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, ai sensi degli art. 88 e 85 di tale Trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei Trattati in conformità all'art. 48 del TUE; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione ai sensi dell'art. 49 del TUE; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione. Sul ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, in particolare nell'ambito della procedura di allarme preventivo, cfr. P. KIVVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, n. 1, 2008, pp. 77-83; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010², pp. 171 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; S. DE BELLIS, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010, pp. 609 ss.; F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea*, *cit.*, 2012, pp. 40 ss. Per una ricostruzione del ruolo delle Assemblee legislative regionali v., tra gli altri, E. ÁLVAREZ CONDE, *Los Parlamentos regionales y la Unión europea: el mecanismo de alerta temprana*, in E. ÁLVAREZ CONDE, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, Bologna, Clueb, 2006, pp. 51 ss.; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituz. Federal.*, n. 3/4, 2009, p. 381; S. ALONSO DE LEÓN, *Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión europea*, in *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 16, 2011; A. CARAMONA CONTRERAS, *¿Hacia la europeización de los Parlamentos Autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana?*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 16, 2012, p. 141; C. FASONE, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among Parliaments in EU affairs*, *op. cit.*

namenti statali che a livello europeo per promuoverne il coinvolgimento nell'*early warning system*. Verranno analizzate, in particolare, le modalità di partecipazione di tali istituzioni in alcuni ordinamenti, quali, il Regno Unito, la Germania, l'Austria, l'Italia, la Spagna, e il Belgio, in connessione con il sistema di decentramento ivi vigente. L'analisi compiuta permetterà di proporre in sede conclusiva una sintetica riflessione sul contributo delle Assemblee legislative regionali al processo di democratizzazione della Ue.

2. Teoria e prassi dell'*early warning system*

Prima di analizzare le modalità di partecipazione regionale all'*early warning*, occorre soffermarsi a spiegare le ragioni istitutive, le modalità di funzionamento e l'evoluzione nella prassi di questo complesso meccanismo posto a tutela del principio della sussidiarietà⁽¹⁸⁾.

Il principio di sussidiarietà — come anzidetto — è stato riformulato all'art. 5 del TUE, ove si prevede che, in virtù di tale principio, l'Unione europea interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in maniera sufficiente, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, risultino realizzabili meglio a livello di Unione. Ciò significa che se da un lato il principio di sussidiarietà, in stretta connessione con il principio di prossimità, si prefigge di preservare l'esercizio delle competenze legislative da parte del livello istituzionale più vicino al cittadino, dall'altro, ammette la possibilità di un'espansione dell'azione normativa dell'Unione nelle sfere di competenza nazionale qualora gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti adeguatamente dagli Stati membri, o dalle loro articolazioni territoriali, ma risultino, per converso, più efficacemente conseguibili a livello europeo.

⁽¹⁸⁾ Un sistema di grande complessità che come sostiene P. KIIVER, *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations*, in *Era Forum*, n. 12, 2011, 5, "is not just a loose exchange of opinions between national parliaments and Brussels, but a legally formalized communication framework with rights and obligations, admissibility criteria and deadlines".

Le istituzioni dell'Unione devono applicare il principio di sussidiarietà e ai Parlamenti nazionali viene affidato il compito di vigilare sul rispetto di tale principio in base alla procedura di *early warning* disciplinata nel Protocollo n. 2. L'*early warning* si configura, quindi, come uno strumento rivolto, in primis, a salvaguardare il rispetto del principio di sussidiarietà e a tutelare i Parlamenti nazionali nell'esercizio della propria potestà legislativa in tutte le materie che non rientrano nella competenza legislativa esclusiva dell'Unione. Attraverso questo canale i Parlamenti possono opporsi ad eventuali sconfinamenti dell'azione legislativa dell'Unione, che siano formalmente giustificati da ragioni di maggiore efficacia nel conseguimento degli obiettivi ma che risultino sostanzialmente lesivi delle loro competenze legislative. I Parlamenti nazionali, in collaborazione con le rispettive Assemblee legislative regionali, esercitano un'azione di controllo che può indurre a riformulare, ovvero se si raggiungono determinate condizioni procedurali, a interrompere — in ultima istanza — l'esame dell'iniziativa legislativa.

Dal punto di vista procedurale l'*early warning* si struttura secondo modalità distinte che si articolano nelle seguenti forme.

In linea generale i Parlamenti nazionali hanno il diritto di esprimere due voti (nei sistemi bicamerali viene assegnato un voto a ciascuna Camera) e di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i propri pareri motivati sulla conformità dei progetti di atti legislativi europei al principio di sussidiarietà, entro il termine di otto settimane dalla data di trasmissione di tali progetti, consultando all'occorrenza i Parlamenti delle Regioni con poteri legislativi. Gli effetti di tali pareri, che devono sempre essere presi in considerazione dalle istituzioni a cui vengono trasmessi, variano a seconda del conseguimento delle soglie prestabilite per le diverse fattispecie e del contesto procedurale in cui vengono a operare. Se i pareri sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà raggiungono la soglia di 1/3 dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, si opera un riesame dell'iniziativa legislativa, al termine del quale la Commissione, o se del caso l'istituzione proponente, può decidere di ritirare, modificare o mantenere invariata la proposta motivandone le ragioni (c.d. *yellow card*) (art. 7 Protocollo n. 2). Tale soglia si riduce a 1/4 quando i pareri parlamentari si riferiscono ai progetti normativi europei concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia presentati sulla base dell'art. 76 del TFUE. Se, invece, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, i pareri motivati rappresentano almeno la maggioranza

semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (c.d. *orange card*), viene avviata una procedura di riesame dell'iniziativa legislativa che può condurre ad una sua eventuale conferma "motivata" da parte della Commissione e concludersi con l'interposizione di una sorta di pregiudiziale di sussidiarietà da parte dei co-legislatori dell'Unione, Consiglio e Parlamento, e con la conseguente interruzione dell'esame della iniziativa legislativa. Nello specifico la procedura legislativa si arresta se il Consiglio, a maggioranza del 55% dei suoi membri, o il Parlamento Europeo, a maggioranza dei voti espressi, ritengono che la proposta violi il principio di sussidiarietà ⁽¹⁹⁾.

Nelle diverse ipotesi descritte, la Commissione è sempre competente ad analizzare i pareri motivati che le vengono trasmessi entro le otto settimane, e a verificare, se allo scadere di tale termine, sia raggiunta una delle condizioni per l'applicazione del "cartellino giallo" o del "cartellino arancione" che richiedono l'attivazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà. È la Commissione a decidere poi, motivando la sua scelta, se mantenere, modificare o ritirare la proposta legislativa, e comunica tale decisione ai Parlamenti nazionali, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla rete IPEX.

Se passiamo dalla teoria alla prassi di tale meccanismo, possiamo osservare come esso si sia andato collaudando e consolidando in questi anni, come risulta evidente dai dati sulla partecipazione dei Parlamenti nazionali pubblicati nei *rapporti annuali sulla sussidiarietà e proporzionalità* della Commissione europea. Questi ultimi attestano un aumento del numero, soprattutto nei primi anni, e un'ampia diversificazione dei contenuti e delle argomentazioni dei pareri presentati ⁽²⁰⁾. Nel 2011, ad esempio, sono stati trasmessi 64 pareri motivati da parte

⁽¹⁹⁾ Questa ipotesi può verificarsi soltanto se la Commissione europea, riesaminata l'iniziativa, scelga di mantenerla attraverso un parere motivato, e quando nel prosieguo della procedura legislativa, prima della conclusione della prima lettura, il Consiglio, o il Parlamento europeo, oppongano il proprio veto con le maggioranze sopra specificate, dichiarando il progetto incompatibile con il principio di sussidiarietà, dopo aver esaminato e preso in considerazione i pareri espressi dai Parlamenti nazionali e dalla Commissione. In proposito v. G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e Assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e "sentenza Lisbona" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2011, p. 138.

⁽²⁰⁾ V., in particolare, p. 4 ss; e al 18° *Rapporto biennale della COSAC*, del 27-9-2012, *Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, presentato dalla XLVIII *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*, Nicosia, 14-16 ottobre 2012, spec. p. 7.

dei Parlamenti nazionali, che evidenziano un incremento del 75% rispetto al 2010, primo anno di funzionamento di tale meccanismo. Nel biennio successivo si è registrato un aumento più contenuto nel numero dei pareri motivati, che sono arrivati a quota 70 nel 2012 e a 88 nel 2013. Nel 2014 si è registrata una contrazione nel numero dei pareri presentati, che sono risultati pari a 21, per poi riassetarsi a quota 70 nel 2015. I Parlamenti nazionali più attivi durante il 2011 sono stati il *Riksdag* svedese, la *Chambre de Députés* del Lussemburgo e il *Sejm* e il *Senat* della Polonia. Nel 2012 e nel 2013 il *Riksdag* svedese ha mantenuto il primato e altre Camere quali, ad esempio, il Senato francese, il *Bundesrat* tedesco, il *Bundesrat* austriaco, le *Cortes Generales* e la *House of Commons* hanno dimostrato un particolare interesse e attivismo sul versante del controllo di sussidiarietà. Nel 2014, in un contesto generale di maggiore disinteresse verso tale forma di controllo, la *House of Commons* e il *Riksdag* svedese sono risultate tra le Camere che sono intervenute più frequentemente a pronunciarsi sulla sussidiarietà.

Quanto agli effetti prodotti da tale meccanismo, possiamo osservare come, a distanza di circa 6 anni dalla sua attivazione, si siano verificati soltanto in due casi le condizioni necessarie per avviare la procedura di riesame obbligatorio ad esso collegata (c.d. *yellow card*).

Il 22 maggio 2012 si è raggiunta per la prima volta la soglia di 1/3 dei voti contrari rispetto ad una proposta di regolamento europeo concernente il diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (*Monti II-regulation*), poiché dodici Parlamenti nazionali hanno espresso pareri negativi in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà ⁽²¹⁾. Il raggiungimento di tale soglia ha obbligato la Commissione ad un riesame dell'iniziativa. Al termine del riesame la Commissione ha scelto di ritirare l'iniziativa non perché l'abbia ritenuta lesiva del principio di sussidiarietà ma perché ha preso atto della difficoltà di portare avanti il suo processo di approvazione senza disporre del sostegno politico neces-

⁽²¹⁾ Si tratta della proposta di regolamento COM 2012 (130) rispetto alla quale sono stati espressi pareri "motivati" contrari al principio di sussidiarietà da parte di 12 Parlamenti nazionali che rappresentano 19 voti su un totale di 56. I Parlamenti che si sono pronunciati contro sono stati: il *Riksdag* svedese (2 voti), il *Folketing* danese (1 voto), l'*Eduskunta* finlandese (2 voti), il Senato francese (1 voto); il *Sejm* polacco (1 voto); l'Assemblea della Repubblica portoghese (2 voti); la *Saeima* della Lituania (2 voti); la Camera dei Deputati del Lussemburgo (2 voti); la Camera dei Rappresentanti del Belgio (2 voti), l'*House of Commons* (1 voto), la *Tweede Kamer* (1 voto) e *MT Kamra tad-Deputati* dell'Olanda (2 voti).

sario nel Parlamento europeo e nel Consiglio ⁽²²⁾. Ciò evidenzia che la prima volta in cui si è opposto il veto dei Parlamenti su una proposta normativa europea si è aperta una discussione più ampia, non riferita esclusivamente al rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche ai suoi contenuti e alla praticabilità politica che ha portato ad una paralisi del suo iter di approvazione.

Il 28 ottobre del 2013 si è raggiunta per la seconda volta la soglia necessaria per l'applicazione della procedura di c.d. "yellow card" rispetto ad una proposta di regolamento finalizzata ad istituire la Procura europea ⁽²³⁾, c.d. "EPPPO-proposal", con l'opposizione di tredici Parlamenti nazionali che hanno denunciato una violazione del principio di sussidiarietà ⁽²⁴⁾. In questo caso si è raggiunta e superata, con 18 voti contrari, la soglia di 1/4 dei voti contrari necessaria per l'avvio della procedura di riesame, trattandosi di una proposta normativa ricadente nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questa seconda occasione, diversamente dalla prima, la Commissione, dopo un attento esame della documentazione inviata dai Parlamenti nazionali, ha adottato il 27 novembre 2013 la comunicazione finale (COM 2013 851) con cui ha deciso di confermare e mantenere invariata la proposta normativa in discussione, respingendo le obiezioni sollevate dai Parlamenti in merito al mancato rispetto del principio di sussidiarietà ⁽²⁵⁾.

Il funzionamento dell'early warning in questi anni ha evidenziato come questo strumento sia servito non soltanto a promuovere il rispetto del principio di sussidiarietà e a valorizzare i Parlamenti nazio-

⁽²²⁾ Si rinvia alla lettera di risposta della Commissione del 14 marzo 2013.

⁽²³⁾ COM (2013) 534. Nelle motivazioni espresse nei pareri formulati, i Parlamenti hanno denunciato, *in primis*, il mancato rispetto di alcuni requisiti procedurali fondamentali nella presentazione della proposta di regolamento, e hanno criticato poi, in particolare modo, la scelta di istituire una procura europea a livello sovranazionale, ritenendola eccessivamente limitativa della sovranità statale in materia di diritto penale e non adeguatamente giustificata dalla necessità di intervenire a livello europeo.

⁽²⁴⁾ Il Parlamento di Cipro *Vouli ton Antiprosopon* (2 voti), il Senato della Repubblica Ceca (1 voto), il Senato francese (1 voto), il Parlamento ungherese *HU Országgyűlés* (2 voti), il Parlamento irlandese *Houses of the Oireachtas* (2 voti), il Parlamento di Malta *Kamra tad-Deputati* (2 voti), la Camera dei deputati del Parlamento della Romania (1 voto), il Parlamento della Repubblica di Slovenia *Državni zbor* (1 voto), il Parlamento svedese *Riksdag* (2 voti), il Parlamento dei Paesi Bassi *Eerste Kamer - Tweede Kamer* (2 voti), il Parlamento del Regno Unito *House of Commons e House of Lords* (2 voti).

⁽²⁵⁾ V. la risposta della Commissione europea, COM (2013) 851, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali.

nali nel ruolo di "watchdogs of subsidiarity" ⁽²⁶⁾, ma anche a creare un "canale di consultazione e dialogo cooperativo" tra le istituzioni che operano nel sistema multilivello della Ue. Per tale ragione si ritiene che debba essere utilizzato in questa specifica connotazione funzionale, al fine di implementare e migliorare il sistema di cooperazione interistituzionale tra il livello europeo e nazionale ⁽²⁷⁾. D'altronde la valorizzazione di questo istituto in senso cooperativo si iscrive appieno nella logica collaborativa che caratterizza sempre più la natura dei rapporti attivati dai Parlamenti nazionali sul versante europeo. Va ricordato, a tal proposito, che negli ultimi anni i Parlamenti hanno rafforzato la propria posizione principalmente mediante il dialogo politico con la Commissione europea, che ha permesso di promuovere un proficuo scambio di informazioni e opinioni su importanti tematiche e su proposte e iniziative aventi o meno carattere legislativo ⁽²⁸⁾. Attraverso questo canale sono riusciti a partecipare alla definizione delle politiche e delle normative europee e ad incidere più efficacemente nell'*EU decision making process*.

⁽²⁶⁾ 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, 2006.

⁽²⁷⁾ In questi termini si v. la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 aprile 2014, sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, in cui il Parlamento europeo ha espresso a proposito del funzionamento del meccanismo di *early warning* le seguenti considerazioni al Punto 1. *National parliaments and the Union's democratic legitimacy*: 10. Believes that the early warning mechanism should be viewed and used as one of the tools for ensuring effective cooperation between European and national institutions; 11. Welcomes the fact that in practice this mechanism is also being used as a channel for consultation and cooperative dialogue between the various institutions within the EU's multilevel system; 12. Believes that reasoned opinions delivered by the national parliaments should be viewed by the institutions not least as an opportunity to gain a clearer picture of how best to achieve the objectives set for legislative acts, and calls on the Commission to reply promptly and fully to reasoned opinions and contributions sent in by the national parliaments.

⁽²⁸⁾ Il dialogo politico ha avuto un esito particolarmente positivo in questi anni. Lo dimostrano i dati pubblicati nei Report annuali sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. Si v., ad esempio, il 9° rapporto annuale del 2013 - COM (2014) 507 final, nel quale si evidenzia che attraverso il dialogo politico i Parlamenti continuano a giocare un ruolo costruttivo nella definizione delle politiche a livello europeo, specialmente nell'ambito dello sviluppo della Unione economica e monetaria e nella implementazione delle raccomandazioni del Semestre Europeo. Nell'ambito del dialogo politico con la Commissione europea i Parlamenti esprimono un numero molto elevato di pareri ogni anno. Per dare una idea va ricordato che nel 2011 sono stati trasmessi dai Parlamenti complessivamente 622 pareri, nel 2012 663 pareri e nel 2013 621 pareri.

In prospettiva, quindi, la capacità di incidenza dell'*early warning* nella prassi risulta ampiamente legata alla possibilità di utilizzare tale procedura non tanto come uno strumento di controllo ma come una opportunità per tutti gli attori istituzionali coinvolti di migliorare la qualità della legislazione e il livello di cooperazione.

3. *La partecipazione "indiretta" e "differenziata" delle Assemblee legislative regionali al meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà. Esperienze e modelli a confronto*

Nel quadro descritto occorre chiedersi quale ruolo rivestano le Assemblee legislative regionali. Va chiarito, anzitutto, che il coinvolgimento di tali istituzioni non interessa tutti gli Stati membri poiché, nonostante la maggior parte di questi presenti una struttura territorialmente decentrata, soltanto in otto di essi (o alcune) Assemblee regionali dispongono del potere legislativo (Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito). Va osservato, inoltre, che si riscontrano differenze notevoli tra le singole esperienze nazionali nelle modalità di coinvolgimento di tali istituzioni.

La procedura di allarme preventivo appena esaminata contempla, infatti, un generico dovere di consultare i Parlamenti delle Regioni con potere legislativo, rilasciando agli Stati ampia autonomia nella definizione delle forme e degli effetti di tali consultazioni, nel rispetto del proclamato principio di autonomia istituzionale (art. 4. c. 2 TUE) ⁽²⁹⁾. Le modalità di coinvolgimento delle Assemblee regionali sono, quindi, ampiamente variabili e dipendono dalle scelte normative compiute in ciascuno Stato e, altresì, dai rapporti di collaborazione attivati con i rispettivi Parlamenti nazionali. Solo questi ultimi sono legittimati ad intervenire direttamente nella procedura di *early warning* e ad interagire con le isti-

⁽²⁹⁾ La formulazione letterale dell'art. 6 del Prot. n. 2 non sembra introdurre un obbligo di consultazione a carico dei Parlamenti nazionali, anche se una parte della dottrina concorda nel ritenere che tale disposizione vada interpretata nel senso di un obbligo. V. sul punto C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2009, p. 383. Nella dottrina spagnola v., in particolare, su questa posizione E. ALBERTI ROVIRA, E. FOSSAS ESPADALER, M. CABELLOS ESPIERREZ, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2005, p. 80.

tuzioni europee, mentre le Assemblee regionali devono sempre avvalersi della loro intermediazione per potervi prendere parte. Le consultazioni di tali istituzioni possono assumere pertanto carattere facoltativo o obbligatorio, ovvero produrre effetti vincolanti o, viceversa, avere un valore meramente consultivo, a seconda di quanto previsto dal diritto interno di ciascuno Stato. Tali variabili sono quelle che determinano il livello effettivo di partecipazione delle Assemblee regionali nella suddetta procedura. Ciononostante non può sottovalutarsi l'importanza di tale innovazione normativa dato che per la prima volta il diritto dell'Unione ha riconosciuto a tali istituzioni la facoltà di intervenire, sia pur indirettamente, nel *decision making process* della Ue. Il rinnovato quadro normativo ha incentivato infatti a promuovere — entro i limiti descritti — nuove forme di intervento e di cooperazione interparlamentare per permettere alle Assemblee legislative regionali di partecipare all'*early warning* ⁽³⁰⁾. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, molti Stati hanno approvato riforme, a livello statale e/o sub-statale, per definire più puntualmente gli obblighi di informazione e cooperazione a carico delle istituzioni coinvolte, e/o per individuare procedure specifiche con cui compiere il controllo della sussidiarietà, e realizzare, in taluni casi, la cooperazione interparlamentare ⁽³¹⁾. Alcuni Stati hanno approvato riforme di varia natura, costituzionale, legislativa, ovvero modifiche dei regolamenti parlamentari, per integrare le Assemblee regionali nei circuiti decisionali legati all'*early warning*. Altri, invece, senza approvare riforme *ad hoc*, hanno adattato o perfezionato istituti e strumenti già previsti dal diritto interno per cogliere le nuove opportunità di integrazione offerte dal Trattato. In linea generale si è registrato un certo interesse e attivismo — specie nella fase successiva all'entrata in vigore del Trattato — per promuovere il coinvolgimento delle Assemblee regionali in tale meccanismo. Le modalità di partecipazione individuate sono state influenzate da diversi fattori legati per lo più alla identità costituzionale

⁽³⁰⁾ Più di recente sulla cooperazione interparlamentare v. P. KIIVER, *The early warning system for the principle of subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London, Routledge, 2012; A. M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *federalismi.it*, n. 20, 2012.

⁽³¹⁾ Per un'analisi delle procedure attivate in alcuni ordinamenti regionali e federali dell'Unione europea si rinvia allo studio pubblicato dal Comitato delle Regioni, *The Subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty – The Role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Bruxelles, 2013.

degli Stati membri, e, in particolare, alla natura e alle caratteristiche della forma di governo e del modello di decentramento in essi vigente. La caratterizzazione della forma di governo, tanto a livello statale che sub-statale, la struttura federale o regionale dell'ordinamento, la natura asimmetrica, cooperativa o competitiva del sistema di decentramento, il ruolo delle seconde camere, sono elementi che hanno influenzato le soluzioni organizzative concretamente adottate all'interno dei singoli ordinamenti statali. In dottrina è stato evidenziato come si siano sviluppate differenti forme di partecipazione basate principalmente su una partecipazione individuale, congiunta, o mista delle Assemblee regionali⁽³²⁾. In linea generale, un sistema più orientato sulla partecipazione individuale si regge su forme di interazione autonoma tra le singole Assemblee regionali e il Parlamento nazionale, rafforzando la cooperazione interparlamentare a livello verticale. Un sistema più improntato su forme di partecipazione comune si fonda, invece, su procedure di intervento congiunto delle Assemblee regionali al meccanismo di *early warning* e tende a rafforzare la cooperazione interparlamentare a livello orizzontale.

Tali parametri devono senz'altro essere presi in considerazione per descrivere, valutare e comparare le soluzioni adottate nelle singole esperienze nazionali, senza cadere in un eccesso di rigore formale al solo fine di inquadrarle nell'ambito di modelli predefiniti e tipizzati. Come vedremo, ogni esperienza si configura come un modello a sé stante e presenta le sue specificità normative e procedurali, pur in presenza di alcune analogie e problematiche comuni.

3.1. *Le Assemblee regionali e il Parlamento di Westminster nel Regno Unito: un esempio di cooperazione verticale*

Iniziando ad analizzare l'esperienza del Regno Unito, va osservato prima di tutto come non siano state approvate riforme specifiche a livello nazionale per esercitare il controllo di sussidiarietà o per adeguarsi, più in generale, alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona. In tale ordinamento non è stata individuata una procedura formale di consultazione parlamentare tra il livello centrale e peri-

⁽³²⁾ In particolare in questa direzione v. C. FASONE, *Regional legislatures in the early warning mechanism*, op. cit., pp. 11 ss.

ferico, o qualche meccanismo di coordinamento interregionale, ma ogni Assemblea legislativa regionale interagisce in maniera autonoma con il Parlamento di Westminster trasmettendo alle Camere le proprie osservazioni sulla sussidiarietà. Ciò anche in ragione della caratterizzazione asimmetrica della *devolution* che, in particolar modo sul piano delle competenze legislative, si fonda su una ripartizione ampiamente diversificata delle materie tra le Regioni, che non incentiva, tra l'altro, a promuovere forme di collaborazione per partecipare congiuntamente agli affari europei e, tantomeno, alla procedura di allarme preventivo.

Va evidenziato tuttavia che, benché non esista una procedura formale di dialogo e cooperazione interparlamentare, il Parlamento di Westminster ha coinvolto le Assemblee legislative regionali sin dalla fase di iniziale sperimentazione delle procedure di c.d. *early warning* (2006-2009)⁽³³⁾, come risulta dai test sulla sussidiarietà svolti nell'ambito della COSAC⁽³⁴⁾, consultandole e prendendo in considerazione le loro osservazioni in merito al rispetto del principio di sussidiarietà.

Dal canto loro, le Assemblee regionali hanno dimostrato un certo interesse a partecipare alla procedura di *early warning* e a far pervenire entro i tempi previsti le proprie osservazioni alle Camere. In particolare il Parlamento della Scozia e l'Assemblea Nazionale del Galles hanno adottato delle procedure specifiche per operare il controllo del principio di sussidiarietà.

La procedura adottata dal Parlamento scozzese prevede che la Commissione competente per materia, "the lead committee", oppure, in caso di più Commissioni competenti, "the lead committee" designata dal *Parliamentary Bureau*, debba riferire e sottoporre al dibattito

⁽³³⁾ Più in generale, sul ruolo del Parlamento di Westminster nella fase ascendente del diritto comunitario v. G. CARAVALE, *Regno Unito: profili costituzionali della partecipazione nazionale al processo di integrazione comunitaria*, in *Nomos*, n. 1/2, 2006, p. 257. Sulla partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea si rinvia, invece, a M. KEATING, *Il Regno Unito, le Regioni e la partecipazione alle questioni comunitarie*, in *L'Europa delle autonomie*, a cura di A. D'ATENA, op. cit., p. 193.

⁽³⁴⁾ Sui profili comparatistici della partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla fase ascendente del diritto comunitario prima della entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si veda, in particolare, C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO, op. cit., pp. 395 ss.

to in Aula una *motion* riguardante una proposta legislativa europea che si consideri lesiva del principio di sussidiarietà ⁽³⁵⁾. I *reports* approvati secondo tale procedura vengono poi formalmente comunicati agli *Speakers* di entrambe le Camere del Parlamento. Il regolamento individua anche una procedura d'urgenza in base alla quale nel caso in cui la Commissione competente ritenga che non vi sia tempo sufficiente per completare l'esame della proposta normativa oggetto d'esame con un dibattito in Aula, l'Ufficio di presidenza avrà il compito di notificare direttamente al Parlamento statale i dubbi emersi in ordine alla conformità al principio di sussidiarietà relativi a tale proposta normativa (*chapter 10. A. 3 Standing Order* Parlamento scozzese).

La procedura adottata dall'Assemblea Nazionale del Galles prevede che la Commissione interna responsabile, attualmente la Commissione affari legislativi e costituzionali (CLA), esamini le proposte europee che rientrano nelle materie di competenza legislativa dell'Assemblea o nelle competenze dei Ministri del Galles, o del Consiglio Generale, per verificare che rispettino il principio di sussidiarietà. La selezione di tali proposte viene operata preliminarmente dal servizio studi dell'Assemblea che svolge una funzione di filtro indispensabile. Si prevede, inoltre, che la CLA, una volta esaminata la proposta in discussione, possa inviare le proprie osservazioni scritte alle Commissioni dell'*House of Commons* e dell'*House of Lords*, che stanno lavorando sulla medesima proposta legislativa, affinché inseriscano tali osservazioni nella *reasoned opinion* che sarà sottoposta all'esame in Aula per la definitiva approvazione (*chapter 21.8 Standing Order* Assemblea Nazionale del Galles).

Entrambe le procedure descritte assegnano alle Commissioni competenti per materia il compito di esaminare i progetti di atti normativi europei per verificarne la conformità al principio di sussidiarietà, sulla base di una previa selezione di quelli che rientrano nelle materie di loro competenza legislativa. Nell'operare tale selezione le Assemblee regionali vengono ampiamente coadiuvate dai rispettivi Esecutivi regionali, che trasmettono loro tempestivamente le inizia-

⁽³⁵⁾ Il Parlamento e il Governo nazionale, unitamente al Governo scozzese, sottopongono all'attenzione del Parlamento scozzese ogni proposta normativa europea che ritengono presenti dubbi in ordine alla sua conformità al principio di sussidiarietà. Tali proposte devono quindi essere prese in considerazione dalla Commissione competente per materia (*chapter 10 A.2*).

tive legislative europee di interesse regionale, corredate da una accurata documentazione dell'Esecutivo nazionale (copia degli *Explanatory memoranda*), al fine di velocizzare l'attivazione della procedura interna di controllo della sussidiarietà e favorire, così, il rispetto dei termini previsti dall'*early warning*.

In Irlanda del Nord non è stata ancora attivata una procedura parlamentare specifica per il controllo di sussidiarietà e in tale ambito un ruolo importante viene esercitato dagli staff amministrativi che fanno capo alla Commissione e ai servizi di ricerca dell'Assemblea.

Le Assemblee legislative regionali possono attivare internamente le procedure descritte su qualsiasi progetto di loro interesse e seguire il rispettivo *iter* procedurale per pervenire all'adozione di un parere entro i termini, ovvero il loro intervento può essere sollecitato su richiesta di una delle Camere in maniera più informale qualora ritengano che la proposta in esame presenti profili di specifico interesse regionale.

I pareri regionali sulla sussidiarietà trasmessi dalle Assemblee legislative regionali sotto forma di *reports* all'*House of Commons* e all'*House of Lords* non sono vincolanti, ma se una delle due Camere ne condivide il contenuto dovrà fare riferimento ad essi nell'ambito della *reasoned opinion* che invierà alle istituzioni europee. Entrambe le Camere tendono a prenderli in seria considerazione specie se si riferiscono a proposte normative che ricadono nelle materie di competenza legislativa delle Regioni. A titolo di esempio, può osservarsi come, in occasione della seconda *yellow card* sulla proposta di regolamento istitutiva della Procura europea (c.d. EPPO), l'*House of Commons* abbia recepito le osservazioni formulate dall'Assemblea del Galles e allegato, altresì, il 13th report 2013 (session 4) redatto dalla Commissione Giustizia del Parlamento scozzese.

I dati della prassi evidenziano come le Assemblee legislative regionali e le Camere nazionali abbiano sviluppato una proficua collaborazione nell'esercizio dell'azione di controllo sulla sussidiarietà, sebbene non esista alcuna procedura di coordinamento formale tra il livello centrale e periferico.

3.2. Il rafforzamento del ruolo dei Landtages e la preminenza del Bundesrat in Germania

In Germania, analogamente al Regno Unito, in mancanza di una procedura di partecipazione comune all'*early warning*, si sono svilup-

pate differenti forme di coinvolgimento dei *Länder* in tale procedura, che si basano prevalentemente sul rapporto di collaborazione interna tra *Landtage* e Governo negli affari europei e sull'azione del *Bundesrat* a livello nazionale. A differenza del Regno Unito, trattandosi di un federalismo unitario e prevalentemente cooperativo, non è stata la natura asimmetrica a far prosperare un modello di partecipazione simile, quanto piuttosto l'esigenza di rafforzare la collaborazione tra legislativo/esecutivo all'interno di ciascun *Länd*, al fine di intervenire efficacemente negli affari europei attraverso la seconda Camera.

A differenza del Regno Unito si è registrato, inoltre, un grande attivismo sul piano delle riforme tanto a livello federale che dei singoli *Länder*.

La Legge fondamentale è stata modificata per recepire i cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona e rafforzare le competenze del Parlamento nelle questioni europee. Contestualmente alla «legge di revisione costituzionale-artt. 23, 45, e 93» è stata approvata «la legge sull'estensione e il rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* nelle questioni dell'Unione europea» collegata alla ratifica del Trattato di Lisbona e dichiarata parzialmente illegittima dal Tribunale costituzionale federale nella nota sentenza *Lissabon-Urteil* del 30 giugno 2009⁽³⁶⁾. In base alle indicazioni contenute in tale senten-

⁽³⁶⁾ Ricordiamo, infatti, che in questa sentenza (BVerfG, 2 BvE 2/08) il Tribunale federale tedesco ha giudicato la c.d. legge di estensione parzialmente illegittima, ritenendola sostanzialmente inadeguata rispetto agli standard garantiti dal combinato disposto degli artt. 38 e 23, c. 1, GG, nella misura in cui non riconosce alle Camere sufficienti diritti di partecipazione. Si tratta di una sentenza particolarmente complessa, densa di contenuti e riflessioni sulle caratteristiche distintive del processo di integrazione europea, sulle quali si sofferma la dottrina con accentuazioni più o meno critiche. Per un'analisi della sentenza si rinvia, tra i numerosissimi commenti, agli atti del Seminario di Astrid La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea, Roma, 21 settembre 2009, disponibile online all'indirizzo www.astrid-online.it; cfr. A. ANZON, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2009, p. 5213; L. CASSETTI, *Il "Si, ma" del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea in federalismi.it*, n. 14, 2009; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale*, *ivi*; A. MANZELLA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, in *Astrid-Rassegna* del 2009, 17, 6; M. POIARES MADURO, G. GRASSO, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona?*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4, 2009, pp. 503 ss.; C. PINELLI, *Forzature e silenzi del Tribunale costituzionale tedesco sul trattato di Lisbona*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, pp. 515 ss.; L. VIOLINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona*, in *Quad.*

za è stata approvata, il 24 settembre 2009, la legge sulle modalità della responsabilità per l'integrazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea (c.d. IntVG)⁽³⁷⁾ che ha ridefinito le modalità di intervento delle Camere nei diversi ambiti modificati dal Trattato di Lisbona. Le modifiche e le integrazioni introdotte da tale riforma hanno rafforzato, in linea generale, i diritti di partecipazione e i poteri di co-decisione del Parlamento tedesco nelle procedure decisionali e legislative europee e, più specificamente, anche nell'ambito del processo di controllo del principio di sussidiarietà. Il paragrafo 11 della legge c.d. IntVG disciplina la procedura relativa alla presentazione della c.d. eccezione di sussidiarietà, prevedendo che questa possa essere presentata dal presidente del *Bundestag* o del *Bundesrat* ai presidenti dei competenti organi della UE (e comunicata al Governo), entro otto settimane dalla avvenuta comunicazione del progetto da parte della Commissione europea, e dopo che una delle due Camere abbia deliberato a favore della sua presentazione⁽³⁸⁾.

Dal canto loro, i *Länder* hanno approvato revisioni costituzionali (Baden Württemberg 2011, Brema 2010), riforme legislative (Schleswig-Holstein 2006, Baden-Württemberg 2011, Baviera 2013), modifiche dei regolamenti parlamentari (Brandemburgo 2010, Turingia 2011), o accordi interistituzionali (Baviera 2011, Sassonia 2011, Turingia 2011, Schleswig-Holstein 2011, Saarland 2009), per mezzo dei quali hanno operato una serie di adattamenti sul piano giuridico, procedurale e organizzativo, al fine di integrare i *Landtages* nella procedura di allarme preventivo.

Alcuni *Länder* hanno semplicemente riconosciuto nelle proprie Costituzioni il sistema di controllo della sussidiarietà, e/o concluso accordi tra parlamenti ed governi per rafforzare il livello di collaborazione nell'ambito della relativa procedura e, più in generale, nel processo di formazione del diritto europeo. Sul piano organizzativo-procedurale, taluni *Länder* hanno istituito commissioni parlamentari ad

cost., 2009, p. 949; A. ZEI, *Un colpo al cerchio e uno all'Europa: la Germania dopo la sentenza Lissabon*, in *federalismi.it*, n. 13, 2011.

⁽³⁷⁾ V. BGBl 2009 I S.3022 ff.

⁽³⁸⁾ La disciplina della procedura relativa viene deferita al regolamento di entrambe le Camere. V. § 93 l. c) del Regolamento del *Bundestag*. Su tali aspetti si rinvia G. BOGGERO, *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (IntVG)*, in *federalismi.it*, n. 23, 2010.

hoc specializzate nel controllo della sussidiarietà; altri, invece, hanno individuato la Commissione competente ad operare tale controllo, che generalmente coincide con la Commissione per gli affari europei, ovvero hanno stabilito prassi cooperative tra le varie Commissioni eventualmente impegnate nella procedura. La maggior parte dei *Länder* ha affidato la competenza a deliberare il parere finale sulla sussidiarietà all'assemblea plenaria del *Landtag* e solo in alcuni casi tale competenza viene deferita alla Commissione per gli affari europei (ad esempio, nei *Länder* della Turingia e di Amburgo). Alcuni *Länder*, infine, hanno introdotto una serie di regole e scadenze da rispettare per concludere l'esame di sussidiarietà entro un dato termine ⁽³⁹⁾; altri, invece, non hanno individuato alcun termine specifico, rispettando per l'invio dei pareri la tempistica delle otto settimane prevista dal Protocollo.

La strada prevalentemente seguita per integrare i *Landtages* è stata quella di rafforzare il livello di collaborazione e raccordo con i rispettivi Governi regionali in maniera da partecipare all'*early warning* per il tramite del *Bundesrat*. In linea generale, sia pur con differenze significative, i pareri espressi dai *Landtages* in tale ambito non sono vincolanti per i Governi, che possono sempre discostarsene spiegando le ragioni di tale disallineamento ⁽⁴⁰⁾. Vi sono eccezioni come il *Baden Württemberg*, che ha modificato la propria Costituzione per rafforzare i diritti del Parlamento nell'ambito del controllo di sussidiarietà, prevedendo che i pareri espressi da tale organo possano essere finanche vincolanti per il Governo in seno al *Bundesrat*, se intervengono su una proposta normativa europea ricadente nelle materie di competenza legislativa esclusiva del *Länd*. Il Governo può, tuttavia, sempre discostarsi dalla posizione del Parlamento se lo richiede l'interesse del *Länd*.

L'incidenza della posizione espressa da ciascun *Landtag* nella definizione del parere definitivamente adottato dal *Bundesrat* dipende dal livello di consenso che si raggiunge in seno a tale organo e, quindi, risulta legata alla possibilità che si realizzi preventivamente un coordinamento parlamentare, anche informale, per pervenire ad una

⁽³⁹⁾ Ad esempio, nel *Baden Württemberg* il Governo ha a disposizione al massimo tre settimane, dalla data di recepimento delle proposte normative europee, per trasmettere al Parlamento del *Länd* l'intera documentazione necessaria per iniziare lo scrutinio di sussidiarietà.

⁽⁴⁰⁾ Si registrano differenze considerevoli nel livello di considerazione dei pareri parlamentari regionali: ad esempio, nella Baviera e nella Sassonia i Governi hanno formalizzato il proprio impegno a prendere in considerazione i pareri espressi dai rispettivi Parlamenti regionali.

posizione ampiamente condivisa a livello regionale. Va osservato, infine, che la determinazione di esprimere e far sentire la propria posizione sul versante della sussidiarietà ha spinto alcuni *Landtages*, come ad esempio quelli del *Baden Württemberg* o della Baviera, ad inviare i propri pareri direttamente alla Commissione europea, creando un canale diretto di dialogo politico non previsto formalmente dal diritto dell'Unione europea. Si tratta di una novità significativa, che potrebbe avere delle conseguenze incisive sul versante della integrazione regionale, ma che ha sollevato diverse polemiche proprio in quanto in contrasto con le previsioni normative relative all'*early warning* che non legittimano i Parlamenti regionali ad interagire direttamente con le istituzioni europee.

In definitiva si può osservare come il complesso delle riforme descritte abbia rafforzato il ruolo dei *Landtages* nell'ambito del sistema di allerta precoce, attraverso la introduzione di nuovi meccanismi procedurali e di *best practices* ⁽⁴¹⁾ che hanno permesso di consolidare un modello di partecipazione regionale più in linea con le nuove caratteristiche del processo legislativo della UE.

3.3. Il sistema austriaco: un modello efficace di cooperazione interistituzionale

In Austria la partecipazione dei Parlamenti dei *Länder* all'*early warning*, e più in generale al processo di formazione del diritto dell'UE, si regge su una collaborazione interparlamentare più stretta rispetto alle esperienze finora esaminate. Ciò dipende dalle caratteristiche del federalismo austriaco e dal ruolo svolto dalla seconda Camera, che — come noto — è composta dai rappresentanti dei *Landtages*. Il *Bundesrat*, nonostante le numerose debolezze strutturali e funzionali largamente sottolineate dalla dottrina, si è rivelato un canale istituzionale efficace per la integrazione dei *Länder* negli affari europei e, soprattutto, per la loro partecipazione alla procedura di

⁽⁴¹⁾ Nello studio del CdR, *The role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the early warning system of the Lisbon Treaty*, Bruxelles, 2011, p. 134, vengono qualificate, ad esempio, *best practices*: la previsione del sistema di allerta precoce nelle Costituzioni o negli statuti regionali; gli accordi e le altre forme di cooperazione tra esecutivo e legislativo nell'ambito della procedura di controllo della sussidiarietà; la fissazione di scadenze temporali nelle diverse fasi della procedura, soprattutto per quanto riguarda lo scambio delle informazioni con l'esecutivo.

controllo della sussidiarietà, in seguito alle riforme approvate per adeguarsi alle innovazioni del Trattato di Lisbona. Ricordiamo, infatti, che in Austria, è stata operata una revisione della Costituzione, c.d. *Lissabon-Begleitnovelle* (L-BN) (BGBl. n. 57, del 27 luglio 2010) che —tra le altre modifiche— ha riconosciuto: una cooperazione rinforzata tra il Governo federale e il Parlamento per lo scambio delle informazioni e delle conoscenze (art. 23, l. 2, par. 1, e art. 23, lett. g), par. 2); il diritto di entrambe le Camere di effettuare i controlli della sussidiarietà previsti dal Trattato e dal relativo Protocollo (art. 23, lett. f), par. 1, e art. 23, lett. h); e infine, un obbligo di cooperazione tra il *Bundesrat* e i *Länder* (art. 23, lett. g), par. 3). Questo obbligo di cooperazione si traduce nel dovere del *Bundesrat* di informare i *Landtages* dei progetti normativi europei e di prendere in considerazione i pareri da loro espressi nell'ambito della procedura prevista per l'esercizio del controllo di sussidiarietà.

Oltre alla legge di revisione costituzionale, va ricordato che sono state approvate due importanti riforme del regolamento del *Nationalrat* (BGBl. n. 114 del 2011) e del *Bundesrat* (BGBl. n. 141 del 2011), che hanno riconosciuto i nuovi diritti di partecipazione delle Camere negli affari europei e operato una revisione delle procedure interne per rendere operativi tali diritti.

Le modifiche complessivamente approvate hanno rafforzato l'azione di coordinamento e raccordo del *Bundesrat* nei rapporti con i *Landtages* nell'ambito della procedura di controllo del principio di sussidiarietà. Nello specifico il *Bundesrat* è tenuto a informare tempestivamente i *Landtages* in merito alle proposte legislative europee sulle quali intende operare il sindacato di sussidiarietà, indicando per ognuna il termine entro il quale devono essere resi i relativi pareri (42). I pareri regionali, pur non essendo vincolanti per il *Bundesrat*, devono essere tenuti in debita considerazione al momento dell'approvazione della proposta definitiva di parere motivato da inviare a Bruxelles.

La maggior parte dei *Landtages* ha individuato una procedura per selezionare le proposte legislative europee di specifico interesse re-

(42) Dopo aver ricevuto i progetti legislativi europei, il *Bundesrat* opera un pre-esame di tali progetti e invia ai *Landtages* delle liste contenenti le proposte selezionate. Tali liste vengono aggiornate approssimativamente ogni mese e contengono anche l'indicazione della *deadline* prevista per l'invio della *reasoned opinion*.

gionale e per esercitare lo scrutinio di sussidiarietà, attraverso riforme di varia natura mediante le quali sono state istituite, in diversi casi, Commissioni *ad hoc* competenti negli affari europei. Alcuni *Landtages* quali, ad esempio, quelli della *Lower Austria*, del *Vorarlberg* e di Vienna si sono dimostrati particolarmente attivi sul versante della sussidiarietà, presentando al *Bundesrat* numerosi pareri nel rispetto dei limiti temporali imposti dalla procedura. Altri, invece, si sono mostrati meno solerti anche a causa delle difficoltà organizzative e della scarsità delle risorse umane e finanziarie disponibili.

In linea generale si può osservare come i *Landtages* abbiano cercato, da un lato, di attivare una cooperazione più solida con il *Bundesrat* e, dall'altro, di consolidare rapporti collaborativi con i rispettivi Governi sul piano del controllo della sussidiarietà (43). A tal proposito, va specificato che l'azione di monitoraggio della sussidiarietà viene condotta non soltanto a livello parlamentare ma anche da parte dei Governi dei singoli *Länder*, che hanno collaudato una procedura di cooperazione efficace attraverso la quale possono intervenire e, in taluni casi specifici, anche pervenire all'adozione di una posizione comune che risulta vincolante per il Governo federale. I Governi regionali si scambiano le informazioni e interagiscono prevalentemente attraverso il punto di contatto nazionale, *Verbindungsstelle der Bundesländer*, istituito presso gli uffici dell'amministrazione della *Lower Austria*, dove avviene una sorta di divisione del lavoro tra i singoli *Länder*. Ogni anno vengono selezionate circa 10 o 15 proposte normative europee di interesse prioritario sotto il profilo della sussidiarietà e ripartite tra i vari *Länder* sulla base delle competenze e degli interessi specifici di ognuno. Questi ultimi sono chiamati a redigere una bozza di parere sulla proposta assegnatagli, che sottopongono, in seguito, all'esame di tutti i Governi regionali. Se si raggiunge all'unanimità una posizione unitaria su una proposta normativa europea ricadente in una materia di competenza legislativa dei *Länder*,

(43) Cfr. A. KIEFFER, *Partecipazione al controllo di sussidiarietà previsto nel Trattato di Lisbona: il modello di ripartizione delle competenze dei Länder austriaci*, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, a cura di J. WOELK, P. BUBJÄGER, Bolzano, Eurac, 2010, p. 143. Sulle modalità di intervento dei *Länder* al *decision making* della UE prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si v. A. ZEI, *La partecipazione del Palamento austriaco al processo di integrazione europea*, in, *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. BARONCELLI, Torino, Giappichelli, 2008, p. 121.

tale posizione sarà vincolante per il Governo federale e ad essa dovrà uniformarsi nelle negoziazioni e nelle votazioni che svolgerà in seno alle istituzioni europee. Naturalmente il Governo federale è tenuto a rispettare tale posizione entro i limiti previsti dalla Costituzione austriaca, che ammette la possibilità di discostarsene per stringenti motivi di politica estera e di politica dell'integrazione⁽⁴⁴⁾.

In questi anni i *Landtages* hanno cercato di attivare tra loro una prassi collaborativa simile a quella instaurata tra i Governi ma non sono finora riusciti ad approvare e formalizzare soluzioni organizzative simili⁽⁴⁵⁾. Le Assemblee hanno piuttosto rinsaldato il livello di collaborazione con i rispettivi Governi nell'intento di pervenire a valutazioni condivise e ad un'azione comune nell'ambito della procedura di controllo della sussidiarietà. In molti *Länder* la collaborazione tra Parlamento e Governo viene attivata sin dalla fase di selezione delle proposte legislative europee attraverso uno scambio più intenso e continuativo delle informazioni che segue un diverso schema organizzativo in ciascun *Länd*⁽⁴⁶⁾. Va considerato, inoltre, che le Costituzioni di alcuni *Länder*, come, ad esempio, quelle del *Burgenland*, del *Vorarlberg*, della *Upper Austria* e del Tirolo, prevedono espressamente la possibilità che i Parlamenti inviino istruzioni vincolanti ai rispettivi Governi, i quali, in linea di massima, sono tenuti a rispettarle, potendo discostarsene soltanto per stringenti ragioni di interesse del *Länd* o di politica dell'integrazione.

Le procedure cooperative attivate nell'ambito della sussidiarietà possono condurre, come anzidetto, finanche all'approvazione da parte dei Governi di una posizione unitaria nelle materie di competenza legislativa dei *Länder*. Tale posizione, che va comunicata al *Bundesrat* e

⁽⁴⁴⁾ Diverso è il caso in cui si raggiunge una "posizione comune" tra i Governi su una proposta normativa europea che non ricade nella potestà legislativa dei *Länder*, poiché, in tal caso, il Governo federale non è vincolato da tale posizione ma è solo tenuto a prenderla in seria considerazione.

⁽⁴⁵⁾ Da ultimo ricordiamo nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei *Landtagen*, riunitasi a Vienna il 14 ottobre 2014, si è deciso di costituire un gruppo di lavoro che dovrà formulare delle proposte dirette soprattutto a garantire il migliore esercizio dei diritti di partecipazione dei Parlamenti regionali attraverso un più stretto raccordo con il *Bundesrat*.

⁽⁴⁶⁾ Per esempio nei *Länder* del *Burgenland*, dello *Steiermark*, del Tirolo, della *Upper Austria* e del *Vorarlberg*, i Governi selezionano le proposte legislative in base alle competenze legislative dei rispettivi Parlamenti ed informano questi ultimi della *deadline* stabilita dalla Federazione per consentire ai *Länder* di comunicare la propria opinione.

risulta vincolante per il Governo federale, può essere non soltanto il frutto della volontà intergovernativa ma anche l'espressione del raccordo tra esecutivo e legislativo avvenuto all'interno dei singoli *Länder*.

Va ricordato, infine, che la collaborazione tra i *Landtages* avviene anche per mezzo di altri organi istituzionali, quali la Conferenza dei Presidenti del *Bundesrat* e dei *Landtages*, e la Conferenza dei Direttori degli Uffici dei Parlamenti regionali, che promuovono uno scambio delle informazioni e un'azione di coordinamento interparlamentare negli affari europei.

I dati riportati evidenziano, dunque, come l'interazione dei diversi canali istituzionali e delle procedure collaborative descritte abbia favorito un coinvolgimento attivo e coordinato dei *Landtages* al meccanismo di verifica del principio di sussidiarietà, promuovendo un fitto intreccio di relazioni interistituzionali che non si basa soltanto su una solida cooperazione interparlamentare ma anche sul raccordo esecutivo/legislativo all'interno di ciascun *Länd*. Il modello di cooperazione interistituzionale adottato si è rivelato efficace e ha favorito un'azione istituzionale intensa sul versante della sussidiarietà. Ricordiamo, infatti, che il *Bundesrat* austriaco è stata una delle Camere più interventiste nell'ambito dell'*early warning*, come risulta dall'ampio numero di pareri inviati annualmente a Bruxelles.

3.4. *Alla ricerca di nuove forme di cooperazione interparlamentare: i Consigli regionali italiani tra primi risultati conseguiti e prospettive di riforma costituzionale*

L'Italia rappresenta una esperienza differente rispetto a quelle finora analizzate poiché le riforme approvate, e in corso di approvazione, aspirano sia a migliorare il livello di collaborazione individuale tra i Consigli regionali e il Parlamento nazionale, sia ad una maggiore cooperazione interparlamentare nell'ambito delle sedi istituzionali di raccordo già esistenti o in via di definizione. In tale ordinamento sono state approvate riforme di varia natura, tanto a livello statale che regionale, senza ricorrere ad un previo intervento di revisione costituzionale. A distanza di tre anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stata approvata la legge n. 234 del 2012, recante *Nuove norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della nor-*

mativa e delle politiche dell'Unione europea ⁽⁴⁷⁾, che ha sostituito interamente la legge n. 11 del 2005 (c.d. legge Buttiglione) per adeguarne i contenuti alle modifiche previste dal Trattato ⁽⁴⁸⁾. Le nuove norme hanno introdotto alcune innovazioni sulle modalità di intervento del Parlamento e delle Regioni nella formazione delle politiche e degli atti normativi della Unione europea e nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla loro attuazione; innovazioni rivolte sostanzialmente a promuovere una partecipazione più coesa e integrata dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo decisionale della UE mediante la introduzione di nuovi meccanismi e il perfezionamento di quelli già vigenti ⁽⁴⁹⁾.

Per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà, l'articolo 8 della legge 234/2012 si limita a riconoscere il diritto di ciascuna Camera di esprimere un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei e di inviarli alle istituzioni competenti della UE, dandone comunicazione al Governo nazionale. Tale articolo contiene un primo riferimento, sia pur generico, alla partecipazione parlamentare regionale, prevedendo la facoltà delle Camere di consultare le Assemblee regionali secondo le modalità previste nei rispettivi regolamenti interni. Questa ipotesi di collaborazione parlamentare viene confermata dall'articolo 25 della legge in commento, ove si prevede che, ai fini della verifica del principio di sussidiarietà, le Assemblee regionali potranno far pervenire direttamente alle Camere le proprie osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Le osservazioni sulla sussidiarietà vengono contemplate separatamente da quelle che le Regioni sono autorizzate a tra-

⁽⁴⁷⁾ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4-1-2013.

⁽⁴⁸⁾ Prima di tale riforma la l. n. 96 del 2010 (legge comunitaria 2009), recante modifiche alla l. 11/2005, aveva introdotto alcune modifiche per migliorare le forme di comunicazione e collaborazione tra il Governo e il Parlamento in modo da rendere più efficace la loro azione, soprattutto, nel processo di elaborazione del diritto europeo, e, quindi, anche nella fase preliminare di verifica del controllo di sussidiarietà. Sui primi effetti del Trattato di Lisbona nei rapporti Governo Parlamento v. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2011, p. 362.

⁽⁴⁹⁾ Per un primo commento di questa legge si rinvia a 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. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi. it*, n. 2, 2013.

smettere ai fini della formazione della posizione nazionale sui progetti legislativi europei ricadenti nelle materie di loro competenza. Ai sensi della nuova normativa, queste osservazioni devono essere tramesse, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricevimento delle proposte legislative europee, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, e contestualmente comunicate alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. In entrambi i casi descritti, sia per le osservazioni sulla sussidiarietà che per quelle di merito, si prevede che le Regioni possano inviare direttamente alle Camere e al Governo nell'ambito delle rispettive procedure, senza più ricorrere all'intermediazione delle Conferenze sopramenzionate, che fungevano da tramite con le istituzioni statali ai sensi della previgente normativa. A tali Conferenze, però, deve sempre essere data contestuale comunicazione delle osservazioni regionali prodotte nelle diverse fasi iniziali del procedimento di formazione del diritto europeo ⁽⁵⁰⁾.

Alle osservazioni sulla sussidiarietà e sul merito si aggiungono, infine, le osservazioni e le proposte che le Regioni possono trasmettere alle Camere nell'ambito del dialogo politico con le istituzioni europee. Come sancisce l'articolo 9 della legge in commento, le osservazioni delle Regioni devono essere tenute in conto dalle Camere al momento dell'invio di ogni documento che ritengano utile per partecipare alla definizione delle politiche europee.

Dall'impianto normativo descritto si evincono una serie di limiti all'intervento regionale nella azione di controllo della sussidiarietà, quali, ad esempio, la mancata individuazione di una pro-

⁽⁵⁰⁾ L'art. 5 della l. 11/2005 prevedeva che i progetti legislativi europei venissero trasmessi, contestualmente alla loro ricezione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o dal Ministro per gli affari europei, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, incaricate di inoltrarle, rispettivamente, alle Giunte e ai Consigli delle Regioni e delle province autonome. Stabiliva poi che, ai fini della formazione della posizione italiana, le Regioni, per il tramite di una delle due Conferenze, potessero trasmettere le proprie osservazioni al Presidente del Consiglio, o al Ministero per gli affari europei, entro venti giorni dalla data di ricevimento. La l. 234/2012 innova in parte questa procedura prevedendo che le Regioni trasmettano direttamente al Governo tali osservazioni, dandone comunicazioni alle Camere e ad entrambe le Conferenze entro il termine più ampio di trenta giorni (art. 24, c. 3).

cedura specifica per esercitare tale controllo, l'assenza di un termine entro il quale i Consigli regionali devono trasmettere le proprie osservazioni alle Camere, la mancanza di qualsiasi indicazione sulle modalità di recepimento di tali osservazioni e di qualsiasi forma di raccordo per definire una posizione condivisa a livello nazionale sul rispetto del principio di sussidiarietà.

È indubbia però la volontà di valorizzare il dialogo diretto tra le Regioni e le Camere, dato che viene ridimensionata la funzione di intermediazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome. A quest'ultima viene riconosciuto, tuttavia, un ruolo di osservatore privilegiato delle dinamiche interparlamentari legate al processo di formazione del diritto europeo, in quanto ad essa devono essere trasmesse sia le osservazioni regionali relative al merito, che quelle relative alla sussidiarietà, sui progetti di atti legislativi europei ⁽⁵¹⁾.

Dall'esame compiuto si desume quindi che le innovazioni introdotte dalla riforma legislativa lasciano irrisolte diverse questioni e non riescono pienamente a colmare le carenze sottolineate da una parte della dottrina relative alla partecipazione regionale al *decision making process* europeo e alla necessità di valorizzare il ruolo dei Consigli regionali nel sistema di allerta precoce. Carenze, queste ultime, che non hanno trovato finora una risposta sul versante dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, che non sono stati modificati per adeguarsi alle prescrizioni del Trattato di Lisbona relative ai Parlamenti nazionali. I regolamenti parlamentari, infatti, non prevedono procedure specifiche per operare la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, né tantomeno contemplano forme di coinvolgimento dirette e obbligatorie dei Consigli regionali in tale ambito, e, più in generale, nell'esame parlamentare dei progetti legislativi europei ⁽⁵²⁾.

Le uniche novità istituzionali registrate in tale ambito riguardano

⁽⁵¹⁾ A tal proposito si vedano, in particolare, gli art. 22, 24, 26 della l. 234/2012.

⁽⁵²⁾ C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., 385. In senso critico l'A. osserva che il Parlamento non ha colto l'opportunità di instaurare un dialogo stabile ed ufficiale con i Consigli regionali nell'ambito della verifica della sussidiarietà. A suo avviso le Camere potrebbero trarre giovamento da questa collaborazione attraverso l'acquisizione di informazioni aggiuntive in grado di migliorare il controllo sull'operato dell'esecutivo in sede europea.

esclusivamente il Senato e si traducono nella istituzione di una sotto-commissione *ad hoc* per i rapporti con le Regioni all'interno della Commissione delle politiche dell'Unione europea, e, altresì, nell'accordo siglato nel settembre 2014 tra questa Commissione permanente (14^o) e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome. In forza di tale accordo si prevede di mettere in atto una strategia di collaborazione continuativa tra la Commissione e la Conferenza, soprattutto per quanto concerne la procedura di controllo di sussidiarietà, l'esame dei pareri espressi nell'ambito del dialogo politico e l'analisi del programma di lavoro annuale della Commissione europea ⁽⁵³⁾.

Modifiche di più ampio respiro si sono registrate invece sul versante regionale, ove sono state approvate alcune leggi di settore e modifiche dei regolamenti consiliari che hanno individuato procedure apposite di controllo del principio di sussidiarietà internamente ai Consigli regionali e meccanismi di comunicazione e raccordo con le rispettive Giunte, nel rispetto delle forme di dialogo e interazione con le Camere e il Governo stabilite dalla legislazione nazionale. È noto che dopo la riforma costituzionale del Titolo V hanno iniziato ad essere approvate leggi regionali per disciplinare la partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle norme europee nelle materie di propria competenza, a cui sono seguite riforme dei regolamenti consiliari ⁽⁵⁴⁾. Alcune di queste leggi sono state approvate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e nel quadro delle procedure disegnate dalle leggi statali n. 131 del 2003 (c.d. legge

⁽⁵³⁾ Per una analisi di questo accordo v. in dottrina L. BARTOLUCCI, *In attesa del "nuovo Senato": un nuovo canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2014, pp. 10 ss.

⁽⁵⁴⁾ Le innovazioni introdotte dal Titolo V in tale ambito hanno riguardato la formalizzazione del rapporto tra l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario, il riconoscimento della rilevanza internazionale e comunitaria dell'azione delle Regioni e la ridefinizione del ruolo di queste ultime nei rapporti con l'Unione europea. L'art. 117 Cost. - oltre ad imporre al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (c. 1) - ha assegnato alla potestà esclusiva dello Stato e a quella concorrente Stato/Regioni la materia dei rapporti internazionali e con l'Unione europea (c. 2 e 3) e ha riconosciuto espressamente a queste ultime il diritto-dovere di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto della procedura stabilita dalla legge statale che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale (c. 5)

La Loggia) e n. 11 del 2005 (c.d. legge Buttiglione) con cui è stata data attuazione alle previsioni del novellato Titolo V riguardanti i rapporti tra Regioni e Unione europea⁽⁵⁵⁾. Altre, invece, sono state approvate successivamente alla entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁽⁵⁶⁾. Di particolare interesse si rivelano, ad esempio, le leggi regionali dell'Emilia Romagna (n. 16 del 2008) e della Sardegna (n. 13 del 2010), che hanno dedicato articoli appositi al controllo della sussidiarietà sulle proposte di atti normativi comunitari ricadenti nelle materie di competenza regionale.

La legge regionale dell'Emilia Romagna 16/2008 è stata la prima a introdurre un articolo sul controllo del principio di sussidiarietà (art. 7), statuendo che l'Assemblea legislativa esercita il controllo nei contesti di cooperazione interistituzionale di cui fa parte, sia in ambito nazionale che in ambito europeo, e che gli esiti di tale controllo, approvati con risoluzione, siano comunicati alla Giunta anche ai fini della formazione della posizione nazionale⁽⁵⁷⁾. La procedura, disciplinata dall'art. 38 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, prevede che l'esame si concluda con una risoluzione approvata dalla I Commissione, competente a pronunciarsi in sede deliberante tenendo conto dei pareri espressi dalle Commissioni competenti per materia. La normativa approvata in tale ambito è il frutto della esperienza maturata dalla Regione negli anni precedenti. Va ricordato, infatti, che l'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna è stata una delle prime a partecipare ai test sulla sussidiarietà promossi dal Comitato delle Regioni, a partire dal 2005, nell'ambito di un progetto pilota più ampio diretto a promuovere la sua azio-

⁽⁵⁵⁾ Come, ad esempio, la legge regionale delle Marche n. 14 del 2006; la legge regionale della Valle d'Aosta n. 8 del 2006; la legge regionale della Calabria n. 3 del 2007; la legge regionale dell'Umbria n. 23 del 2007 (art. 29 e 30); la legge regionale dell'Emilia Romagna n. 16 del 2008; la legge regionale del Molise n. 32 del 2008; la legge regionale della Campania n. 18 del 2008; la legge regionale della Toscana n. 26 del 2009; la legge regionale della Basilicata n. 31 del 2009; legge regionale dell'Abruzzo n. 22 del 2009.

⁽⁵⁶⁾ Come ad esempio, la legge regionale della Sicilia n. 10 del 2010; la legge regionale della Sardegna n. 13 del 2010; la legge regionale della Puglia n. 24 del 2011; la legge regionale della Lombardia n. 17 del 2011; la legge regionale del Veneto n. 26 del 2011.

⁽⁵⁷⁾ Va osservato, a tal proposito, che uno degli aspetti più innovativi della legge regionale in commento è la previsione della sessione comunitaria annuale dell'Assemblea legislativa, che deve svolgersi entro il mese di aprile, per prendere in esame congiuntamente il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario (art. 5).

ne consultiva e il coinvolgimento progressivo delle autorità regionali e locali nel processo decisionale europeo⁽⁵⁸⁾. Ciò ha permesso all'Emilia Romagna di sperimentare procedure e strumenti per partecipare al processo di monitoraggio della sussidiarietà, di avviare un dialogo e una cooperazione con le istituzioni coinvolte in tale progetto, e di maturare una esperienza costante e qualificata in tale ambito prima ancora dell'attivazione ufficiale del meccanismo di c.d. *early warning* a livello europeo.

Di particolare interesse è anche la legge della Sardegna 13/2010 che ha riservato alla sussidiarietà un articolo apposito (art. 5), prevedendo che il Consiglio regionale valuti il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e trasmetta le valutazioni alle Camere e, altresì, al Comitato delle Regioni. Le risultanze dell'esame vengono comunicate inoltre alla Giunta ai fini della definizione della posizione delle Regioni nelle apposite sedi istituzionali di confronto e raccordo con il Governo nazionale.

L'approvazione di tali normative, per quanto innovative, non è risultata determinante per attivare il controllo di sussidiarietà a livello regionale. Nella prassi degli ultimi anni la collaborazione interparlamentare nell'ambito del meccanismo di *early warning* si è realizzata per lo più spontaneamente tramite l'invio delle risoluzioni da parte di alcuni Consigli regionali alle Camere aventi ad oggetto prevalentemente indicazioni di merito piuttosto che valutazioni riguardanti la sussidiarietà⁽⁵⁹⁾. Le osservazioni così espresse, anche in assenza di regole procedurali specifiche, sono state quasi sempre prese in considerazione dalle Camere, che, in alcuni casi, ne hanno recepito o richiamato i contenuti nelle risoluzioni definitivamente approvate⁽⁶⁰⁾. Le cri-

⁽⁵⁸⁾ Gli altri parlamenti regionali che hanno partecipato al primo test di sussidiarietà sono stati: la *Junta General del Principado de Asturias*, *The National Assembly for Wales*, *Vlaams Parlement*, *A lands Lagting*, *Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira*, *Vorarlberger Landtag*, *Landtag Schleswig-Holstein*. Oltre a questi hanno preso parte al test anche 5 esecutivi regionali e 8 tra enti locali ed altre autorità regionali europee.

⁽⁵⁹⁾ Insiste su quest'aspetto C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 7, 2013, p. 13.

⁽⁶⁰⁾ In particolare nelle materie riguardanti la politica di coesione e la politica agricola comune, rientranti nelle materie di competenza concorrente, le opinioni trasmesse dai Consigli regionali sono state citate e hanno contribuito a definire le posizioni espresse dalla Commissione politica dell'Unione europea del Senato e dalle Commissioni settoriali

icità risultanti da questa dinamica collaborativa, instaurata spontaneamente tra i Consigli regionali e le Camere, evidenziano l'utilità di individuare, in prospettiva, una o più procedure parlamentari per esercitare il controllo di sussidiarietà; un termine congruo entro il quale i Consigli possano inviare le proprie osservazioni alle Camere (che secondo una parte della dottrina potrebbe coincidere con quello previsto per l'invio delle osservazioni di merito al Governo); regole più specifiche per la presa in considerazione e l'eventuale recepimento di tali osservazioni da parte di queste ultime; eventuali forme di raccordo tra le assemblee parlamentari per pervenire all'adozione di una posizione condivisa sulla sussidiarietà.

In questa prospettiva il nuovo Senato della Repubblica, così come configurato nel disegno di legge di revisione costituzionale (A.C. 2613-A/XVII) in corso di approvazione, potrebbe convertirsi nella sede istituzionale ideale per promuovere forme specifiche di dialogo e cooperazione nella procedura di controllo della sussidiarietà e, più in generale, un raccordo essenziale nei rapporti centro periferia per la partecipazione al *decision making process* della UE. Il Senato, nella sua nuova composizione territoriale e configurazione funzionale ⁽⁶¹⁾, sembra destinato a svolgere questo ruolo di snodo istituzionale fondamentale nei rapporti con la UE. Ai sensi del nuovo quinto comma dell'art. 55 della Costituzione introdotto dalla riforma costituzionale in discussione, il Senato sarà chiamato ad esercitare "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra

competenti per materia della Camera dei deputati nell'ambito delle risoluzioni con cui sono stati adottati i pareri motivati sulla sussidiarietà.

⁽⁶¹⁾ I nuovi criteri di composizione della seconda Camera vengono indicati all'art. 57 Cost. ai sensi del quale il Senato è composto da: 95 membri rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti dai Consigli regionali o delle province autonome, con metodo proporzionale, tra i propri componenti, e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori; 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni tra i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti; gli ex Presidenti della Repubblica in qualità di senatori di diritto e a vita. Le funzioni del Senato vengono invece specificate nel nuovo quinto comma dell'art. 55 Cost. e consistono: nel concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; nel concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e la Unione europea; nella partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; nel concorso alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; nel concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato; nel concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

questi ultimi e la Unione europea", e a partecipare, altresì, "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea". La sua istituzione potrà contribuire, quindi, a stimolare il dialogo e la cooperazione interparlamentare, migliorando l'azione complessiva del Parlamento nei rapporti con la Unione europea, con specifico riguardo anche all'esercizio del controllo di sussidiarietà.

3.5. Il sistema di integrazione dei Parlamenti autonomici spagnoli tra virtuosismi apparenti e difficoltà sostanziali

L'esperienza spagnola presenta alcune similitudini con il caso italiano poiché si registra sia una tendenza delle Comunità autonome a integrare autonomamente con le *Cortes Generales*, sia a promuovere forme di collaborazione interregionale per partecipare all'*early warning system*. Anche in questo ordinamento sono state approvate riforme di varia natura, tanto a livello statale che sub-statale, senza ricorrere ad una previa revisione costituzionale.

Le prime indicazioni in tema di partecipazione regionale all'*early warning system* si ritrovano nelle riforme degli statuti di autonomia, di nuova generazione, che hanno iniziato ad essere approvate a partire dal 2006. I nuovi statuti, prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e quando il meccanismo di c.d. *alerta temprana* era ancora in fase di sperimentazione, hanno riconosciuto genericamente, con alcune differenziazioni, il coinvolgimento dei Parlamenti regionali nelle procedure interne di controllo del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi europei ricadenti nelle materie di loro competenza o interesse. In tal modo, seguendo una tecnica di *anticipación temporal* giudicata conforme a Costituzione dal Tribunale costituzionale nella nota sentenza sullo statuto catalano, n. 31 del 28 giugno 2010 ⁽⁶²⁾, le Comunità autonome

⁽⁶²⁾ Per un'analisi generale di questa sentenza, si rinvia, tra i numerosi commenti, a E. ALBERTI ROVIRA, *La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'estatut i l'Estat de les autonomies*; J. TORNOS MAS, *Valoració general*; C. VIVER PI-SUNYER, *Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto*, in *Revista catalana de dret públic* n. 1, 2010; 9-68; J. M^e CASTELLÀ ANDREU, *La sentència del Tribunal constitucional 31/2010. Sobre el estatut de autonomia de Catalunya y su significado para el futuro del Estado autonómico*, in *federalismi.it*, n. 18, 2010; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La sentència més larga. Repercusiones de la STC 31/2010: política y jurisprudencia*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 27, 2011, pp. 221 ss. Si v. inoltre i commenti di vari Autori nel numero monografico della rivista *Teoría y realidad constitucional*,

hanno dimostrato una ferma volontà di integrarsi nei circuiti legati al controllo della sussidiarietà in corso di perfezionamento nel diritto europeo con una dichiarazione preventiva di impegno nell'esercizio di tale attività⁽⁶³⁾.

A livello nazionale si è scelto di attendere l'entrata in vigore del Trattato per adeguare il diritto spagnolo alle novità concernenti i Parlamenti nazionali previste da quest'ultimo e dai Protocolli ad esso allegati, e introdurre, così, una disciplina legislativa unitaria su tale piano⁽⁶⁴⁾. Sono state approvate, a distanza di un anno, due importanti riforme, le leggi n. 24 del 2009 e n. 38 del 2010⁽⁶⁵⁾, che hanno modificato ampiamente la legge n. 8 del 1994, rilanciando il ruolo della Commissione mista per gli affari della Unione europea (istituita dalla legge n. 47 del 1985) nella fase ascendente del diritto europeo e, più nello specifico, nella procedura di *alerta temprana*⁽⁶⁶⁾. Per dare at-

2011, dedicato a "La *Stc 31/2010 sobre el estatuto de Cataluña*"; così, gli interventi nel forum: *Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale*, pubblicati in questa Rivista n. 1, 2011, pp. 3-77; e, infine, i contributi del numero monografico della rivista *Istitutuz. federal.*, n. 1, 2011, dedicato al tema della "Differenziazione regionale e i suoi limiti: un confronto tra Italia e Spagna". Per quello che interessa in questa sede, basti osservare che il Tribunale ha rigettato l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal Pp, ritenendo che il riconoscimento operato dalla carta statutaria (art. 188) non metta in discussione o intacchi la capacità dello Stato di intervenire nel medesimo ambito e che l'intervento regionale rimane circoscritto alle iniziative europee ricadenti sulle materie di competenza regionale.

⁽⁶³⁾ La maggior parte degli statuti di autonomia riformati (v. art. 61.3. della legge organica n. 1 del 2006, di riforma dello statuto di autonomia di Valencia; art. 188 della legge organica n. 6 del 2006, di riforma dello statuto di autonomia della Catalogna; art. 188 della legge organica n. 2 del 2007, di riforma dello statuto di autonomia dell'Andalusia; art. 93.3 della legge organica n. 5 del 2007, di riforma dello statuto di autonomia di Aragona; art. 62.2 della legge organica n. 14 del 2007, di riforma dello statuto di autonomia di Castilla y León; art. 68.6 della legge organica n. 7 del 2010, di riforma della *Ley organica de reintegración y de mejoramiento del Régimen foral de Navarra*) ha riconosciuto ai Parlamenti regionali la facoltà di esercitare il controllo di sussidiarietà. L'art. 112 del nuovo statuto delle Isole Baleari, adottato con legge organica n. 1 del 2007, si distingue da queste regolamentazioni poiché ha contemplato questo intervento parlamentare come una mera possibilità.

⁽⁶⁴⁾ Sul funzionamento del c.d. *early warning* in Spagna, prima e dopo il Trattato di Lisbona, v. J. J. FERNÁNDEZ ALLES, *El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: A propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad (2011)*, in *Rev. gen. der. const.*, n. 11, 2011, pp. 18-26.

⁽⁶⁵⁾ La prima pubblicata nel Boletín Oficial del Estado (Boe) n. 308 del 23-12-2009 e la seconda nel Boe n. 309 del 21-12-2010.

⁽⁶⁶⁾ Su tali riforme v. più approfonditamente F. VECCHIO, *La partecipazione delle Assemblee parlamentari regionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario: spunti di riflessione dal modello spagnolo*, in *Quad. reg.*, n. 2, 2010, 573 ss.

tuazione a tali innovazioni normative sul piano delle procedure parlamentari è stata poi approvata, il 27 maggio 2010, la risoluzione degli uffici di presidenza del Congresso dei deputati e del Senato con cui è stata modificata la risoluzione del 21 settembre 1995 attuativa della legge n. 8 del 1994⁽⁶⁷⁾.

Alla luce di tali riforme normative si può osservare, *in primis*, che la legge 24/2009 ha assegnato alla Commissione mista per gli affari della UE (c.d. CARUE) un ruolo centrale nell'ambito della procedura di *alerta temprana*, individuando in essa l'organo incaricato di redigere i pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della singola iniziativa europea⁽⁶⁸⁾. Pareri che devono essere trasmessi, per il tramite del presidente di una delle Camere, ai presidenti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo nel lasso temporale di otto settimane, tenendo conto delle eventuali osservazioni pervenute dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome. A tal proposito la riforma prevede che tutti i progetti di atti legislativi europei, a prescindere dal loro contenuto, siano trasmessi dalla Segreteria della CARUE ai Parlamenti autonomi affinché questi possano esprimersi sul rispetto della sussidiarietà, redigendo pareri motivati sulla singola iniziativa entro il termine massimo di quattro settimane dalla data di recepimento della medesima. I pareri dei Parlamenti regionali, pervenuti entro i termini, dovranno essere presi in considerazione dalla CARUE ed espressamente annessi, con i rispettivi riferimenti per la consultazione, al parere motivato da questa re-

⁽⁶⁷⁾ Risoluzione degli uffici di presidenza del Congresso dei Deputati e del Senato recante modifiche alla risoluzione del 21 settembre 2005 ai fini del suo adattamento alle disposizioni del Trattato di Lisbona e della legge n. 24 del 2009 (B.O.C.G., Cortes Generales, Serie A, n. 312, del 08 giugno 2010).

⁽⁶⁸⁾ Oltre al coinvolgimento a pieno titolo della Commissione mista per gli affari della UE nel meccanismo di controllo preventivo del principio di sussidiarietà (v. art. 5 e 6 del testo consolidato della l. 8/1994 modificata dalle l. 24/2009 e 38/2010), la l. 24/2009 ha riconosciuto a tale organo la facoltà di sollecitare il Governo a sollevare dinanzi alla Corte di Giustizia un ricorso di annullamento contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà; facoltà che dovrà essere esercitata entro il termine massimo di sei settimane dalla pubblicazione dell'atto. In caso di mancato accoglimento della proposta di ricorso, il Governo dovrà presentarsi dinanzi alla Commissione, su esplicita richiesta di quest'ultima, per spiegare le ragioni di tale decisione (art. 3, lett. k) e 7 del testo consolidato della l. 8/1994). Infine la legge ha attribuito alla Commissione mista le funzioni che il Trattato di Lisbona riserva ai Parlamenti nazionali in tema di valutazione e controllo delle attività di Eurojust e di Europol (art. 3, lett. n) del testo consolidato della l. 8/1994).

dato ove si ravvisi una violazione del principio di sussidiarietà (c.d. *dictamen vulneración*). La centralità decisionale della CARUE mista in tale ambito non è assoluta ma relativa poiché l'articolo 5 della legge in commento prevede che sia il *Pleno* del Congresso che quello del Senato possano avocare a sé il dibattito e la votazione finale del parere elaborato da tale Commissione, nel rispetto dei termini previsti dai regolamenti di ciascuna Camera. I pareri motivati definitivamente approvati dovranno poi essere trasmessi al Governo per il tramite della Segreteria di Stato per le relazioni con le *Cortes*.

Va osservato inoltre che il ruolo della CARUE è stato ulteriormente valorizzato dalla successiva legge di riforma 38/2010, che ha rafforzato la sua azione di controllo politico sugli affari europei, convertendola nel principale canale di collegamento e dialogo con le autonomie territoriali. L'articolo 10, c. 1, di tale legge prevede, infatti, che i Presidenti dei Governi delle Comunità autonome e delle Città autonome di Ceuta e Melilla possano chiedere di riferire dinanzi alla Commissione sull'impatto della normativa europea e delle proposte di atti legislativi nelle materie di competenza o di interesse autonomico⁽⁶⁹⁾.

Le innovazioni commentate hanno indubbiamente compiuto delle aperture significative nei confronti della partecipazione delle Comunità autonome, sia pur entro confini limitati. Per quanto riguarda il controllo del principio di sussidiarietà, si può osservare che la procedura delineata tende ad integrare appieno i Parlamenti autonomici nel relativo circuito decisionale, ammettendo la possibilità di un loro intervento su tutti i progetti di atti legislativi europei, mediante pareri che devono essere obbligatoriamente annessi con i relativi riferimenti ai c.d. *dictamen* della CARUE contrari alla sussidiarietà. Da un'analisi più attenta si evince, tuttavia, che l'ampia apertura verso il fronte regionale risulta essere più apparente che reale, sia perché le Comunità autonome non hanno alcun interesse a pronunciarsi su questioni che non riguardano le loro competenze, sia perché i pareri

⁽⁶⁹⁾ L'articolo 8 della legge in commento ha assegnato inoltre alla presidenza della Commissione mista per gli affari della UE la facoltà di indicare i membri del Governo, Ministri o alte cariche, che dovranno comparire dinanzi ad essa prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri europeo, in maniera da riferire sulle posizioni che intendono adottare sulle questioni iscritte all'ordine del giorno. L'art. 9 di tale legge ha stabilito inoltre che, alla fine di ogni presidenza semestrale dell'Unione europea, il Ministro degli affari esteri e il Segretario di Stato dell'Unione europea si presenteranno dinanzi alla Commissione mista per operare un resoconto.

autonomici, cui non viene assegnato valore giuridicamente vincolante, devono essere resi pubblici solo nel caso in cui la CARUE decida di adottare un *dictamen* che denuncia una violazione della sussidiarietà, sia, infine, perché i contenuti di tali pareri possono anche non essere presi in considerazione senza necessità di fornire alcuna giustificazione formale⁽⁷⁰⁾. Nella prassi la CARUE ha sempre richiamato i pareri resi dai Parlamenti autonomici nelle diverse tipologie di pareri redatti sulle proposte normative europee, tanto in quelli relativi alla violazione del principio di sussidiarietà (c.d. *dictamen de vulneración*), quanto in quelli contenenti osservazioni sulla proporzionalità e sui contenuti di tali proposte espressi nell'ambito del c.d. dialogo politico con la Commissione europea (c.d. *dictamen con observaciones*). Tuttavia in alcuni casi è accaduto anche che la Commissione abbia adottato pareri sulla sussidiarietà di segno opposto ai pareri resi dai Parlamenti autonomici, che sono stati debitamente allegati ma non tenuti in considerazione nel loro contenuto.

La normativa complessivamente esaminata, che ha assegnato ai Parlamenti autonomici la facoltà di intervenire senza alcun limite materiale ma nel rispetto di stringenti vincoli temporali, ha stimolato le istituzioni parlamentari regionali ad approvare riforme interne di vario tipo, non solo regolamentari, per introdurre procedure e strutture apposite attraverso le quali esercitare il controllo della sussidiarietà. In linea generale i Parlamenti hanno assegnato tale funzione alle Commissioni specializzate negli affari europei, o alle Commissioni settoriali competenti per materia, a cui hanno deferito spesso anche il compito di approvare il parere finale, senza passare per una votazione in Aula, proprio al fine di rispettare i tempi ristretti fissati dalla legislazione nazionale.

Il Parlamento della Comunità autonoma di Madrid, ad esempio, ha approvato una nuova procedura in base alla quale tutte le proposte legislative europee inviate dalle *Cortes Generales*, per il tramite della CARUE, sono sottoposte al Presidente della Commissione per gli affari europei. La presidenza di tale Commissione potrà eventualmente istituire un gruppo di lavoro incaricato di redigere

⁽⁷⁰⁾ Nel sottolineare questi aspetti, una parte della dottrina ha definito questa riforma con il termine agrodolce per evidenziare come sotto un rivestimento dolce si nasconda una pillola amara per i Parlamenti autonomici. V. A. M. CARMONA CONTRERAS, *¿Hacia la europeización de los Parlamentos Autonómicos?*, op. cit., pp. 160 ss.

un rapporto che sarà votato dalla Commissione medesima e, in caso di esito positivo, verrà trasmesso alla CARUE.

A prescindere dalle riforme approvate e dalle procedure individuate, alcuni Parlamenti autonomici hanno dimostrato di voler partecipare più attivamente di altri alla procedura di *alerta temprana*, adoperandosi per inviare i pareri alla CARUE entro i termini prescritti dalla legislazione nazionale ⁽⁷¹⁾.

Infine va osservato come la volontà di partecipare alla procedura di allarme preventivo ha spinto ad attivare una maggiore cooperazione orizzontale per promuovere un intervento parlamentare più rapido ed efficace. In questa direzione si colloca, ad esempio, l'iniziativa adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti autonomici (COPREPA) nel 2011, che ha approvato una guida per la redazione dei pareri motivati nel sistema di c.d. *alerta temprana*, stabilendo che l'intervento delle Assemblee regionali debba compiersi soltanto nei casi in cui le iniziative europee, oltre ad intervenire nelle materie di competenze autonoma, incidano sull'interesse della singola Comunità autonoma. Un'altra iniziativa importante volta a rafforzare la cooperazione tra i Parlamenti autonomici è la piattaforma elettronica di interscambio delle informazioni, esperienze e *best practices* (Piattaforma Elettronica per la trasmissione della informazione parlamentare, PETIP) creata nel 2011 su proposta della COPREPA ⁽⁷²⁾. Chiaramente ispirata alla rete IPEX, la piattaforma elettronica (PETIP) per l'interscambio della informazione parlamentare si prefigge di mettere in comune esperienze e informazioni su temi di varia natura che possano risultare di interesse per i Parlamenti autonomici. Tali iniziative mirano a promuovere un intervento settoriale e differenziato delle Comunità autonome, sulla base delle competenze e degli interessi specifici di ognuna, e a incentivare, in generale, un

⁽⁷¹⁾ Uno dei Parlamenti più attivi su tale fronte è stato quello della Comunità autonoma di Aragona. Tale Parlamento ha redatto e inviato alla CARUE un ampio numero di pareri nonostante non abbia introdotto una procedura apposita per l'esercizio dell'azione del controllo di sussidiarietà.

⁽⁷²⁾ La piattaforma è stata prevista nell'accordo n. 3/2010, adottato dalla COPREPA, durante una riunione celebrata a Merida nei giorni 1, 11 e 12 maggio del 2010. Le finalità della piattaforma sono: l'avvio delle consultazioni; lo scambio di fondi bibliografici; la creazione di fori di dibattito; la condivisione di esperienze sulla partecipazione dei Parlamenti autonomici al controllo del principio di sussidiarietà.

dialogo e un raccordo parlamentare più stretto, al fine di favorire la circolazione di *best practices* e l'implementazione di dinamiche più efficienti nello Stato autonomico.

3.6. *Un modello sui generis di integrazione parlamentare: la specificità del caso belga*

Il Belgio rappresenta una esperienza singolare nel diritto comparato, che si discosta da quelle fin qui esaminate, in quanto ha sviluppato un modello di partecipazione *sui generis* dei Parlamenti sub-statali all'*early warning system* ⁽⁷³⁾. Va osservato, *in primis*, che il Belgio è l'unico Stato ad aver allegato al Trattato di Lisbona una dichiarazione unilaterale relativa ai Parlamenti (n. 51), ove si chiarisce espressamente che le Assemblee legislative delle Comunità e delle Regioni debbano essere considerate alla stregua dei Parlamenti nazionali nell'ambito del sistema di allerta precoce qualora i progetti legislativi europei ricadano nelle materie di loro competenza ⁽⁷⁴⁾. Il Belgio ha così parificato le Assemblee legislative delle Regioni e delle Comunità al Parlamento nazionale nella procedura di monitoraggio della sussidiarietà, scontrandosi, tuttavia, con la difficoltà di dare concreta attuazione a tale scelta nell'ambito del proprio sistema federale che presenta una struttura prevalentemente dualistica ⁽⁷⁵⁾.

La necessità di avviare un dialogo interparlamentare si è resa palese sin dall'iniziale tentativo di attivazione dell'*early warning* con il Trattato costituzionale, che ha portato nel 2005 all'approvazione del

⁽⁷³⁾ Per un'analisi generale dell'incidenza delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona sul sistema parlamentare belga si v., in particolare, M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutional "bicameral blueprint": europeanisation and national identities in Belgium*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, *op. cit.*, pp. 224 ss.

⁽⁷⁴⁾ V. *Dichiarazione n. 51 del Regno del Belgio relativa ai Parlamenti nazionali*, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, pubblicata in G.U.U.E., C 83, del 30-3-2010, 355. In tale dichiarazione si precisa che, in forza del diritto costituzionale belga, sia la Camera dei rappresentanti che il Senato del Parlamento federale, sia le Assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni, agiscono come componenti del sistema parlamentare nazionale.

⁽⁷⁵⁾ Sul modello di federalismo belga e sulla sua evoluzione in tale ordinamento v. A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 124 ss.

primo accordo di cooperazione interparlamentare regolante la partecipazione dei Parlamenti in questo nuovo meccanismo procedurale. Il fallimento del Trattato costituzionale e le riserve espresse dal Consiglio di Stato in merito alla legittimità di tale accordo non hanno permesso però a questo strumento giuridico di entrare in vigore nell'ordinamento belga ⁽⁷⁶⁾. Il suo contenuto è stato, tuttavia, in parte riprodotto nel nuovo accordo di cooperazione interparlamentare negoziato e approvato nel 2008 dalle amministrazioni parlamentari in vista della ratifica del Trattato di Lisbona. Tale accordo non è entrato formalmente in vigore poiché presenta i medesimi profili problematici rilevati dal Consiglio di Stato in riferimento al precedente accordo, anche se in linea generale tende ad essere applicato *de facto* alle situazioni che si verificano nella prassi. Esso rappresenta, infatti, un importante strumento di cooperazione interparlamentare che disciplina in maniera originale le modalità di ripartizione delle competenze e di risoluzione di eventuali conflitti che possono insorgere tra i vari Parlamenti nell'esercizio dell'azione di controllo del principio di sussidiarietà ⁽⁷⁷⁾. In tale accordo si specifica anzitutto che tutte le proposte legislative europee e la relativa documentazione saranno trasmesse dal Senato alle Assemblee delle Regioni e delle Comunità. Ogni Assemblea avrà a disposizione due settimane di tempo, a partire dalla data di recepimento della documentazione, per notificare agli altri interlocutori parlamentari la intenzione di pronunciarsi sulla proposta normativa europea che ricade nella sua competenza legislativa secondo il sistema di ripartizione delle competenze stabilito in Costituzione. Nell'accordo si specifica inoltre che qualora più di un'Assemblea contesti la competenza rivendicata in tal modo e non si riesca a pervenire ad una soluzione condivisa, la questione potrà es-

⁽⁷⁶⁾ Secondo il Consiglio di Stato l'accordo siglato tra i Parlamenti risultava privo di una base giuridica sufficiente, rifacendosi ad una *Legge Speciale sulla riforma delle istituzioni*, del 8 agosto 1980, che autorizza gli esecutivi a siglare un accordo interistituzionale ma non chiarisce se questo potere possa estendersi anche ai Parlamenti. Il Consiglio di Stato suggerì, a tal proposito, di approvare un emendamento alla legge in questione, che avrebbe richiesto la maggioranza dei due terzi del Parlamento e la maggioranza di ogni gruppo linguistico. Inoltre il Consiglio di Stato ritenne che tale accordo, assegnando ad esso il compito di dirimere eventuali controversie interparlamentari, avrebbe richiesto una revisione della sua legge istitutiva.

⁽⁷⁷⁾ Si tratta di un accordo promosso e approvato dalle amministrazioni parlamentari ma non ancora firmato da tutti i presidenti dei Parlamenti interessati e, pertanto, non ancora entrato in vigore nell'ordinamento belga.

sere deferita al Consiglio di Stato che deciderà in merito alla istituzione parlamentare competente.

L'accordo individua, poi, un complesso di regole per stabilire le modalità di ripartizione tra il livello federale e regionale dei due voti sulla sussidiarietà attribuiti al sistema parlamentare belga, essendo i Parlamenti chiamati ad operare su un piano di parità nella procedura di monitoraggio del principio di sussidiarietà. Lo schema individuato riflette questo principio di parificazione parlamentare e risulta abbastanza semplice quando si riferisce alle proposte normative europee che ricadono nelle materie di competenza esclusiva della Federazione o delle Regioni e delle Comunità. Risulta, invece, più complesso quando si riferisce a proposte normative europee che ricadono nelle materie di competenza condivisa tra i due livelli territoriali, come ad esempio nel caso delle competenze implicite o accessorie delle entità federate.

Nelle materie di competenza legislativa esclusiva della Federazione i due voti sulla sussidiarietà sono ripartiti tra la Camera dei rappresentanti e il Senato; così come nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni o delle Comunità i due voti vengono assegnati al Parlamento competente in via esclusiva, ovvero distribuiti, nel caso di una materia rientrante nella competenza esclusiva di tutte le Regioni, tra i Parlamenti di tali entità che si pronunciano per primi in tale ambito, secondo la regola "first come, first served basis". In questo secondo caso non è prevista alcuna forma di coordinamento preventivo o successivo proprio in quanto non risulta necessaria l'adozione di una posizione comune a livello regionale. È sufficiente soltanto pervenire ad un accordo tra le Assemblee delle Comunità e delle Regioni che appartengono alla stessa area linguistica sulla proposta normativa oggetto d'esame, non essendo ammessa la possibilità di esercitare più di un voto per ciascun gruppo linguistico.

Nelle materie di responsabilità condivisa tra il livello federale e regionale i due voti vengono ripartiti seguendo il medesimo criterio di assegnazione sopraindicato, in base al quale il voto viene attribuito alla Camera nazionale e al Parlamento sub-statale che si pronunciano per primi in tale ambito. Ciò conferma che il controllo di sussidiarietà viene concepito come un'azione che ogni Parlamento può esercitare individualmente senza necessità di pervenire ad una posizione parlamentare comune. L'applicazione dello schema descritto non

esclude che insorgano conflitti di competenza, la cui risoluzione viene rimessa al giudizio del Consiglio di Stato.

A tal proposito, va ricordato che la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti può svolgere una funzione di conciliazione e raccordo nella misura in cui, per il tramite del Segretariato, è chiamata a trasmettere tutti i pareri motivati ricevuti dai Parlamenti di ogni livello territoriale alle istituzioni europee.

Passando all'esame delle procedure adottate al livello sub-statale per esercitare lo scrutinio di sussidiarietà, possiamo osservare come la maggior parte delle Assemblee abbia modificato i propri regolamenti interni per intervenire più incisivamente in tale meccanismo.

Il Parlamento fiammingo, ad esempio, ha modificato nel 2012 il suo regolamento individuando una procedura specifica che contempla il coinvolgimento di diverse strutture parlamentari competenti⁽⁷⁸⁾. In base alla procedura individuata, l'Ufficio affari europei del Parlamento trasmette tutte le proposte legislative alle Commissioni settoriali competenti per materia, che decidono se e su quali proposte esercitare il controllo di sussidiarietà. Ogni membro del Parlamento fiammingo può inoltre sollevare una questione di sussidiarietà che sarà sottoposta all'esame dei membri della Commissione affari europei e della o delle Commissioni competenti per materia. I membri di tali Commissioni, riuniti in seduta comune, discuteranno e voteranno una proposta di parere motivato, che dovrà essere definitivamente approvata dal *Pleno* del Parlamento. Nel caso in cui non vi sia tempo sufficiente per discutere la proposta in Commissione si seguirà una procedura d'urgenza che prevede soltanto l'approvazione del parere motivato in Aula.

Non soltanto il Parlamento fiammingo ma anche il Parlamento della federazione Vallonia-Bruxelles ha modificato il suo regolamento interno per introdurre una procedura specifica attraverso la quale esercitare il controllo di sussidiarietà. In base all'art. 31 del novellato regolamento deve essere nominato un *Euro-Promoter* con l'incarico di monitorare gli affari europei in collaborazione con l'Ufficio affari europei del Parlamento. Tale Ufficio svolge un ruolo fondamentale nell'esaminare e selezionare le proposte legislative europee più rilevanti per la Comunità francese e può redigere una nota (*explanatory*

⁽⁷⁸⁾ Art. 112 del regolamento del Parlamento fiammingo.

note or legal note) sulla compatibilità di una singola proposta con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Le proposte legislative e i documenti selezionati, unitamente alla nota redatta dall'Ufficio affari europei, vengono poi trasmessi alla Commissione per le relazioni internazionali e gli affari europei, che — su richiesta di un suo componente — può redigere una proposta di parere motivato da trasmettere ai membri del Parlamento. A quest'ultimo compete approvare definitivamente in Aula la *reasoned opinion*, che sarà poi comunicata al Segretariato della Conferenza dei Presidenti, cui spetta il compito di trasmetterla alle istituzioni europee.

In realtà, nonostante l'attivismo registrato sul piano delle riforme, i Parlamenti sub-statali non hanno dimostrato finora un grande interesse a partecipare a tale meccanismo, poiché non tendono a percepirlo come uno strumento attraverso il quale intervenire più incisivamente nel *decision making process* della UE. Le Regioni e le Comunità ritengono che a tal fine siano più validi ed efficaci i canali del raccordo intergovernativo.

Va osservato, tuttavia, che i Parlamenti sub-statali potrebbero valorizzare il proprio ruolo negli affari europei attraverso il Senato, che è stato oggetto nel 2014 di una importante riforma costituzionale che lo ha convertito nell'Assemblea rappresentativa delle Regioni. Nella sua rinnovata composizione, il Senato belga è integrato da 61 senatori, di cui 50 eletti dai Parlamenti delle Comunità e delle Regioni tra i propri membri e, quindi, ha rafforzato significativamente il legame diretto con tali istituzioni parlamentari⁽⁷⁹⁾. In questa nuova configurazione il Senato potrebbe fungere da organo di raccordo interparlamentare negli affari europei e rivalutare, nello specifico, il ruolo dei Parlamenti sub-statali nell'*early warning system*.

4. I limiti dell'intervento delle Assemblee regionali a livello nazionale e la estensione della loro azione sul versante europeo

L'analisi dei modelli adottati all'interno delle esperienze esaminate evidenzia ampie difformità normative e disomogeneità procedurale

⁽⁷⁹⁾ La riforma del Senato fa parte della sesta riforma dello Stato che è entrata in vigore il 25 maggio 2014.

li, ma l'esistenza, al contempo, di alcuni problemi comuni nella partecipazione all'*early warning mechanism*. Le principali problematiche emerse consistono nella difficoltà di operare una selezione preventiva dei progetti legislativi europei di interesse prioritario a livello regionale, nella esigenza di collaudare procedure per concludere l'esame di tali progetti entro i termini stabiliti e, infine, nella incapacità di far valere le proprie posizioni a livello nazionale ed europeo.

Inizialmente le Assemblee regionali hanno accolto con grande entusiasmo questa nuova opportunità di integrazione offerta dal diritto dell'Unione, poiché hanno visto in essa una possibilità per intervenire più attivamente nell'*EU decision making process*. Hanno cercato pertanto di prendervi parte attraverso i canali e le procedure parlamentari già esistenti o istituiti *ex novo* all'interno dei rispettivi ordinamenti statali. La maggior parte di esse — come già evidenziato — ha adottato delle procedure specifiche per esercitare lo scrutinio di sussidiarietà, modificando i propri regolamenti interni, e ha rafforzato i canali di comunicazione e cooperazione interparlamentare, tanto a livello verticale che orizzontale, per migliorare complessivamente la propria azione nell'*early warning*. Le Assemblee hanno cercato, infatti, di utilizzare strategicamente questo strumento per estendere il proprio scrutinio anche ad altri aspetti, operando, ad esempio, valutazioni di merito o riguardanti il principio di proporzionalità, ovvero per rafforzare la propria azione di controllo sugli esecutivi negli affari europei, o infine, per realizzare una collaborazione più sistematica e strutturata con i Parlamenti nazionali.

Con il passar del tempo, tuttavia, si sono rese più evidenti le difficoltà di partecipare a tale meccanismo tramite l'intermediazione dei Parlamenti nazionali. Questi ultimi nella generalità dei casi non sono vincolati a recepire i pareri regionali, ma soltanto in alcuni casi a prenderli in considerazione o ad allegare i relativi riferimenti alle *reasoned opinions* approvate a livello nazionale. La decisione finale sul se e come intervenire nell'*early warning* spetta sempre ai Parlamenti nazionali, dato che, se se si esclude il caso singolare del Belgio, i voti sono sempre assegnati a livello statale e ripartiti tra le due Camere in caso di bicameralismo. A queste difficoltà strutturali, legate al funzionamento generale della procedura europea, si aggiungono, poi, i problemi riscontrati dalle Regioni nel concreto esercizio dello scrutinio di sussidiarietà. La difficoltà di rispettare i tempi ristretti per l'invio delle osservazioni sulla sussidiarietà alle Camere nazionali e la effica-

cia "limitata" delle procedure individuate dal diritto degli Stati membri hanno talvolta disincentivato le Regioni a sfruttare questo canale procedurale, ovvero, al contrario, ad intervenire direttamente sul versante europeo.

Va osservato, infatti, come alcune Assemblee abbiano preferito intensificare la propria azione a livello europeo, intervenendo più attivamente al dialogo politico con la Commissione europea, inviando direttamente ad essa i pareri sulla sussidiarietà senza passare per l'intermediazione del Parlamento nazionale, e, infine, intensificando la propria partecipazione al *network monitoring system* (SMN) del Comitato delle Regioni, principalmente attraverso la nuova banca dati (*Regional Parliamentary EXchange*), c.d. REGPEX⁽⁸⁰⁾. Questo strumento informatico — attivato di recente e ora divenuto una sottosezione del sito web del SMN — rappresenta un punto di accesso specifico e mutuo scambio delle informazioni e delle *best practices* per i Parlamenti regionali nell'ambito dell'*early warning*. Il suo utilizzo è stato notevolmente implementato negli ultimi anni in quanto ha permesso ai soggetti istituzionali aderenti, Parlamenti e Governi delle Regioni con potere legislativo⁽⁸¹⁾, di scambiarsi dati e condividere conoscenze e valutazioni, ottenendo accesso alle informazioni riguardanti le iniziative europee di interesse prioritario per la sussidiarietà, alle analisi di sussidiarietà integrate nel network, e a tutte le informazioni pertinenti in materia, come, ad esempio, le valutazioni di impatto operate dalla Commissione europea. Oltre all'attivazione di questo strumento informatico, il CdR ha portato avanti altre iniziative che hanno fornito ai Parlamenti regionali nuove opportunità per partecipare più incisivamente all'*early warning*. Nel 2012 il CdR ha approvato una nuova strategia interna per perfezionare la sua azione complessiva di monitoraggio del principio di sussidiarietà, attraverso la quale ha istituito nuovi strumenti e procedure come, ad esempio, il gruppo di

⁽⁸⁰⁾ Si v., ad esempio, il *Report on the REGPEX early warning system file on the revision of EU legislation on public procurement* (COM 2011 895, 896, 897) del 27-3-2012, in cui vengono esaminati i contributi dei partner regionali e locali sulla legislazione della UE. Dal rapporto si evince che nell'arco temporale preso in considerazione, che va dal 11-1-2012 al 8-3-2012, sono pervenuti i contributi di 5 Parlamenti regionali (Extremadura, Emilia Romagna, Turingia, Bavaria, Galles).

⁽⁸¹⁾ La piattaforma REGPEX è stata attivata nel febbraio del 2012 e alla fine di quell'anno già contava la presenza di 39 Parlamenti e 28 Governi delle 74 Regioni con potere legislativo.

esperti della sussidiarietà e il gruppo direttivo della sussidiarietà, un programma di lavoro annuale sulla sussidiarietà, e un nuovo meccanismo di segnalazione precoce delle iniziative europee richiedenti un controllo prioritario (c.d. *early flagging system*). Innovazioni queste che si sono rilevate di grande utilità anche per i Parlamenti regionali, che si sono avvalsi di tali strumenti per valorizzare il proprio ruolo e rafforzare l'azione di monitoraggio della sussidiarietà tanto a livello nazionale che europeo. Sulla base della nuova strategia, ad esempio, il Comitato delle Regioni ha approvato nel 2013 il suo primo programma di lavoro annuale sulla sussidiarietà in cui sono state selezionate cinque iniziative legislative di interesse prioritario che sono state prese in particolare considerazione anche da parte dei Parlamenti regionali.

Negli ultimi anni il CdR ha portato avanti anche iniziative in collaborazione con la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee, c.d. CALRE, al fine di migliorare la qualità della partecipazione regionale al sistema di *early warning*, che hanno portato ad un rafforzamento della cooperazione interparlamentare regionale a livello europeo. Ad esempio, nel *working plan* per l'anno 2013 redatto dal gruppo di lavoro sulla sussidiarietà della CALRE si è deciso di costituire un gruppo pilota tra i Parlamenti regionali per promuovere lo scambio delle informazioni e delle prassi applicative nell'ambito del controllo sul principio di sussidiarietà, unitamente a iniziative parlamentari comuni nella fase ascendente del diritto europeo, avvalendosi dell'ausilio della *Direzione per la sussidiarietà* del CdR e del REGPEX⁽⁸²⁾. L'obiettivo principale dell'azione della CALRE in questi ultimi

⁽⁸²⁾ Si rinvia in proposito al *Progetto per il coordinamento delle Commissioni Affari europei-Programma 2013*, del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà della CALRE, che si prefigge di passare da una fase di riflessione e di conoscenze delle rispettive realtà ad una fase più pragmatica basata su azioni concrete improntate sostanzialmente al rafforzamento della collaborazione tra le Commissioni affari europee delle Assemblee legislative regionali. Cfr. il *Piano di lavoro 2012* del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, ove invece venivano indicati come obiettivi prioritari: a) l'inserimento e il rafforzamento della CALRE e delle Assemblee legislative regionali nel dialogo politico con la Commissione europea; b) il potenziamento delle relazioni della CALRE con il Parlamento europeo mediante l'istituzione di un ufficio di rappresentanza della CALRE dinanzi all'UE; c) l'intensificazione della collaborazione con altre organizzazioni europee, come la REGLEG e la COSAC; d) una partecipazione più decisa e concreta della CALRE alla Rete di monitoraggio della sussidiarietà del Comitato delle Regioni; e) una cooperazione più intensa tra le Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti regionali della CALRE; f) la creazione e l'utilizzo di piattaforme/strumenti che permettano lo scambio di informazioni fra i Parlamenti regionali europei integrati nella CALRE in materia di sussidiarietà; g) l'integrazione della CALRE nell'IPLEX; h)

anni è stato quello di migliorare la partecipazione dei Parlamenti regionali alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea, soprattutto in riferimento al controllo del principio di sussidiarietà, rafforzando i rapporti di cooperazione con il Comitato delle Regioni e migliorando il dialogo politico con la Commissione europea. Nelle dichiarazioni conclusive delle sue ultime riunioni annuali, la CALRE ha insistito sulle potenzialità democratiche e integrative del sistema di *early warning*, sollecitando i Parlamenti nazionali a predisporre i meccanismi necessari per coinvolgere le Assemblee legislative regionali, e, altresì, a partecipare più intensamente alla Rete di sussidiarietà del CdR.

Le tendenze recenti dimostrano, dunque, come le Assemblee regionali stiano cercando di intensificare parallelamente la propria azione sul versante europeo, avvalendosi dell'ausilio degli organi rappresentativi degli enti sub-statali e delle loro istituzioni, come il CdR e la CALRE, che puntano ad una valorizzazione della regionalizzazione e del parlamentarismo regionale nel processo decisionale europeo. Sotto il profilo specifico del controllo di sussidiarietà, i più recenti sviluppi evidenziano come si stia delineando un sistema sempre più complesso fondato su forme di dialogo interistituzionale tra più livelli (europeo-statale-substatale) e sull'utilizzo di meccanismi cooperativi e strumenti informatici diretti a promuovere una partecipazione coordinata e integrata dei soggetti istituzionali coinvolti a diverso titolo nell'*early warning system*.

5. Considerazioni conclusive

La inclusione delle Assemblee legislative regionali nell'*early warning system*, e le riforme nazionali approvate per garantire effettivamente la loro partecipazione, hanno riconosciuto una presenza più incisiva delle Regioni e delle loro istituzioni rappresentative tanto a livello nazionale che europeo, sebbene risulti ancora lungo il cammino per conseguire una integrazione regionale più stretta nelle complesse dinamiche della Ue.

L'approfondimento dello studio teorico sui temi della sussidiarietà attraverso la celebrazione di convegni o seminari di approfondimento.

L'attivazione della procedura di controllo del principio di sussidiarietà, nonostante le difficoltà procedurali e applicative, ha valorizzato la dimensione parlamentare e regionale nella Ue, ponendo le basi per una partecipazione più ampia dei Parlamenti statali e regionali al suo *decision making process*. La integrazione di tali istituzioni concorre a rafforzare il livello di democraticità dei circuiti decisionali europei e conferma, altresì, che i fenomeni della parlamentarizzazione e della regionalizzazione rappresentano un tassello importante del più ampio processo di democratizzazione della Ue⁽⁸³⁾. Va osservato, infatti, che il binomio Parlamenti nazionali/Assemblee regionali si pone in linea con un concetto di democrazia europea più ampio, fondato sulla coesistenza e la compenetrazione di principi e istituti di varia natura che si inquadrano nell'ambito di un sistema di democrazia pluralista europea sempre più complesso e non facilmente codificabile. In questa direzione si orientano quegli indirizzi dottrinali che, pur nella diversità dei contenuti e delle conclusioni cui pervengono, aspirano a declinare in positivo l'originalità giuridica dell'Unione europea e tendono a ricomporre la sua complessità strutturale all'interno di nuove categorie giuridiche, seguendo una impostazione metodologica simile anche nell'affrontare il problema della sua democraticità⁽⁸⁴⁾. Anche il Trattato di Lisbona, che secondo una parte

⁽⁸³⁾ In questa direzione si rinvia in particolare alle osservazioni di A. BENZ, *Decline or resilience of parliamentary democracies in multilevel governments: Canada and Europe compared. Paper presented at the 82nd Annual Conference of the Canadian Political Science Association*, p. 5, il quale evidenzia come l'*early warning system* possa servire a stimolare la cooperazione interparlamentare e a promuovere una democrazia rappresentativa multilivello nella UE.

⁽⁸⁴⁾ In questa direzione si orientano, solo per fare qualche esempio, quelle ricostruzioni dottrinali che prediligono una lettura del dualismo comunitario in termini di integrazione sistemica, insistendo sulla dimensione integrata e composita della realtà giuridica europea e rifacendosi ad un concetto di democrazia composita e pluralista. In proposito si rinvia, solo per citare alcuni esempi, a P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1999, p. 7; S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 5, 2000, p. 991; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2013; I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, cit., p. 511; G. GUZZETTA, *Declinazioni del dualismo comunitario: dall'out out all'et et*, in G. GUZZETTA, *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, pp. 7 ss.; A. MANZELLA, *Lo Stato comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2003, pp. 273 ss.; p. 281; S. FABBRINI, *L'Unione europea come democrazia composita?*, cit., 13 ss.; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005; F. BALAGUER CALLEJÓN, *El Tratado de Lisboa en el divan. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión europea*, in *Rev. esp. der. const.*, n. 83, 2008, p. 59.

della dottrina ha operato «una svolta nel tortuoso processo di democratizzazione»⁽⁸⁵⁾, sembra prediligere una impostazione simile nella misura in cui delinea un modello di democrazia che si regge non soltanto su una ridefinizione in senso pluralistico delle forme della democrazia rappresentativa ma anche sulla progressiva e parallela realizzazione di una democrazia partecipativa e di prossimità⁽⁸⁶⁾. In questo contesto va inquadrata e intesa la partecipazione delle Assemblee regionali all'*early warning system*, che aspira a rafforzare il livello di democraticità del processo decisionale europeo attraverso il coinvolgimento delle sedi della rappresentanza politica del livello istituzionale più vicino al cittadino.

Va osservato, inoltre, che la valorizzazione della dimensione parlamentare statale e regionale rappresenta un importante strumento di contrappeso e riequilibrio nella situazione attuale di crisi economica e valoriale della Ue. La ridefinizione della nuova *governance* economico-finanziaria, come è noto, ha favorito una tendenza alla ricentralizzazione statale e al rafforzamento del metodo intergovernativo negli ingranaggi procedurali europei, con ricadute negative sul *deficit democratico*⁽⁸⁷⁾. Il coinvolgimento delle istituzioni parlamentari nel

⁽⁸⁵⁾ In questi termini v. C. PINELLI, *Il deficit democratico e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2008, p. 925.

⁽⁸⁶⁾ Sulle caratteristiche della democrazia rappresentativa nell'Unione europea e sui rapporti tra principio democratico e principio parlamentare v. P. RIDOLA, *Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della "democrazia federalistica"*, in *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, a cura di R. ORRÙ, L. G. SCIANELLA, A. CIAMMARICONI, Napoli, Esi, 2008, pp. 133 ss. Sugli aspetti della democrazia partecipativa nella UE v., più di recente, D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2009, p. 589; D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa*, in *Istituz. federal.*, n. 2, 2011, pp. 297 ss. Sulla democrazia di prossimità in connessione con il concetto di *governance multilivello* cfr. L. HOOGHE, G. MARKS, *op. cit.*; L. BOBBIO, *op. cit.*; J. DE BARDELEBEN, A. HURRELMANN, *Democratic dilemmas of Multilevel Governance: legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2007; P. ROSANVALLON, *op. cit.*

⁽⁸⁷⁾ Su questi aspetti v. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012, p. 14, la quale osserva che: «Lo sviluppo dell'integrazione nella governance economica non appare ancora soddisfacente dal punto di vista della sua legittimazione democratica e rischia di ripetere ed amplificare l'annoso problema del deficit democratico dell'UE». Sugli effetti della crisi economica sul diritto costituzionale degli Stati e sul principio democratico in generale v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Rev. esp. der. const.*, n. 98, 2013. Sulla crisi dell'europeismo e sulla necessità del suo rilancio si rinvia alle considerazioni di F.

nuovo processo di *governance* e, più in generale, nel processo di produzione normativa europea, può contrastare questa tendenza, poiché concorre a ridimensionare la preminenza dei canali del raccordo intergovernativo tanto a livello nazionale che europeo. Ad una conclusione simile si è pervenuti durante la Conferenza della CALRE tenutasi a Merida il 29-30 novembre 2012, ove si è espressamente sottolineato, da un lato, la necessità di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nell'attuale contesto di crisi economica della Ue, e, dall'altro, quella di sviluppare la cooperazione interparlamentare per concorrere alla costruzione di un'opinione pubblica e di uno spazio politico europeo.

Seguendo questa specifica prospettiva di rivalutazione della dimensione parlamentare, per quanto concerne le Assemblee regionali, sarebbe opportuno che in futuro siano messe in condizione di partecipare più efficacemente all'*Eu decision making process*, usufruendo al meglio dei c.d. *intra-state* ed *extra-state channels* messi a disposizione, rispettivamente, dal diritto degli Stati membri e dal diritto europeo. Nel contesto procedurale specifico dell'*early warning*, potrebbe rivelarsi utile rafforzare ulteriormente il ruolo delle Assemblee regionali, promuovendo una loro più stretta collaborazione con i Parlamenti nazionali sul versante statale, un'azione di raccordo più intensa con il Comitato delle Regioni, e una maggiore cooperazione interparlamentare regionale a livello europeo. L'introduzione all'interno dei singoli ordinamenti statali di procedure parlamentari, e/o di prassi cooperative snelle ed efficaci, consentirebbe di promuovere un intervento regionale più esteso e qualificato, ma soprattutto "rapido", in grado di compiersi nei tempi ristretti previsti dal meccanismo di *early warning*. La partecipazione più intensa alle attività del Comitato delle Regioni, attraverso la *Rete di controllo della sussidiarietà* e la nuova piattaforma REGPEX, potrebbe favorire un'azione regionale più coesa sul versante del controllo di sussidiarietà, in grado di migliorare sia l'azione consultiva del CdR che quella delle singole Assemblee regionali a livello nazionale. Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare regionale a livello sovranazionale potrebbe servire non soltanto a incentivare uno scambio delle informazioni e delle *best*

LANCHESTER, *Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in *Nomos*, n. 1, 2012.

practices tra le Assemblee regionali, ma anche ad avanzare nella costruzione di una sfera politica europea.

In conclusione, la cooperazione interparlamentare, nelle sue diverse forme e declinazioni, appare una delle principali sfide che le Assemblee regionali saranno chiamate ad affrontare nei prossimi anni, nell'obiettivo di creare dei canali di raccordo con i rispettivi Parlamenti nazionali che consentano loro di divenire parte attiva di un sistema che parte della dottrina ha definito con il termine di *multilevel parliamentarism* ⁽⁸⁸⁾ o di *multilevel network of parliaments*.

⁽⁸⁸⁾ J. NEYER, *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 20, 2014, p. 125 ss.