

Część I

CZŁONKOSTWO POLSKI I WŁOCH
W UNII EUROPEJSKIEJ
PO TRAKTACIE Z LIZBONY

Parte I

LA PARTECIPAZIONE DI POLONIA E ITALIA
ALL' UNIONE EUROPEA
DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

Nicola Lupo

LUISS Guido Carli di Roma

IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA ED I CONSEGUENTI MUTAMENTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.001>

1. L'INGRESSO DEI "PARLAMENTI NAZIONALI" NEI PROCESSI DECISIONALI EUROPEI: LE CAUSE E LE POSSIBILI LETTURE

Il trattato di Lisbona ha immesso i Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea. Si tratta di una "famiglia" di istituzioni piuttosto numerosa, assai eterogenea, sul piano quantitativo come sul piano qualitativo, e con tradizioni spesso plurisecolari alle loro spalle¹. Per farsi un'idea basti pensare al fatto che, nell'Unione europea a 27 Stati membri, vi sono ben 40 Camere (13 parlamenti bicamerali e 14 monocamerali), con un numero complessivo di circa 10.000 parlamentari; e che si passa dai 59 membri della Camera dei rappresentanti di Cipro ai 740 Lords del Regno Unito. Sul piano qualitativo è sufficiente osservare che vi sono, tra queste 40 Assemblee, anche Camere con componenti (vitalizi) di nomina governativa, quando non ereditari (sia pure in una misura assai ridotta rispetto al passato), o Camere rappresentative dei Governi delle autonomie territoriali: come ad esempio, rispettivamente, la House of Lords e il Bun-

¹ Cfr., tra i tanti, P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law International, The Hague 2006, spec. p. 25, s. e P. Kaczyński, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Reports, 1 February 2011.

desrat tedesco (di cui si discute, come è noto, persino la natura di vera e propria assemblea parlamentare, in nome della sua spiccata derivazione governativa e del particolare *status* dei suoi componenti).

Le istituzioni-simbolo della politica nazionale (intesa nel senso della *politics*) vengono così immesse, con una gamma di poteri raramente configurati come definitivi e insuperabili, ma che comunque appaiono piuttosto significativi, nel processo di formazione delle politiche europee (le *policies*). L'intento, già a prima vista, pare nobile e meritorio: quello di avvicinare, in qualche modo, *politics* e *policies*, attenuando quel “*democratic disconnect*” che tanti problemi origina nell'Europa contemporanea² e cercando così di ridurre il pericolo che si ripetano crisi di rigetto da parte delle opinioni pubbliche nazionali quali quelle emerse con i referendum francese e olandese sul trattato costituzionale svoltisi nel 2005³.

Invero, la vicenda è un minimo più complessa di quella che si è appena raccontata. Anzitutto, perché i Parlamenti nazionali erano dotati già prima del trattato di Lisbona di una serie di funzioni rilevanti nel processo di integrazione europea: a partire da quella consistente nell'autorizzare la ratifica dei trattati istitutivi, dalla designazione dei propri rappresentanti in seno al Parlamento europeo (sino all'elezione diretta di questo, che si è avuta, come è noto, dal 1979) e dal recepimento delle direttive europee, in particolare quando questo abbia luogo mediante atti legislativi. Inoltre, i Parlamenti nazionali da sempre sono in grado, almeno sul piano potenziale, di incidere indirettamente, ma spesso assai significativamente, sugli indirizzi delle politiche europee, in quanto, in forme di governo parlamentari o semipresidenziali, è ad essi che rispondono i Governi nazionali, che come è noto compongono il Consiglio e il Consiglio europeo⁴. Infine, essi

² Sulla dissociazione tra *politics* e *policies* cfr. V. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, OUP, Oxford 2006, spec. p. 5 s. (secondo cui mentre la UE fa *policy without politics*, i suoi Stati membri soffrono per avere una *politics without policies*). Sul “*democratic disconnect*” cfr. P. Lindseth, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, OUP, Oxford 2010, spec. p. 234 s. (secondo cui il problema dell'UE non è quello di una carenza di legittimazione democratica “dal basso”, o “input legitimacy”, come sembrerebbe emergere sulla base dell'abusata formula del deficit democratico; quanto il fatto che l'azione delle istituzioni europee è perlopiù percepita come eccedente rispetto al controllo degli organi costituzionali e democratici come storicamente riconoscibili, ossia quelli nazionali).

³ Sottolinea la connessione tra l'ulteriore rafforzamento dei Parlamenti nazionali registratosi nel trattato di Lisbona e l'esito dei referendum francese e olandese del 2005 A. Manzella, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in: *L'Unione europea nel XXI secolo. “Nel dubbio, per l'Europa”*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, Il mulino, Bologna 2008, p. 333 s., spec. p. 334.

⁴ La sola eccezione è quella di Cipro, che si caratterizza per una forma di governo di tipo presidenziale: cfr. P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, Oxon 2012, p. 11 e M. Olivetti, voce *Parlamenti*

erano già presenti nel diritto dell'Unione europea, prima in due piuttosto generiche dichiarazioni allegate al trattato di Maastricht (la n. 13 e la n. 14). E, poi, soprattutto, in un protocollo – fonte che, diversamente dalle dichiarazioni, è come è noto equiparata ai trattati – allegato al trattato di Amsterdam (il n. 9): nel quale, peraltro, ci si limitava a prevedere una serie di obblighi informativi cui ciascun Governo avrebbe dovuto assolvere nei confronti del rispettivo Parlamento (onde riceverne indicazioni, in vista delle quali veniva previsto un intervallo minimo di 6 settimane) e a riconoscere il rilievo della cooperazione interparlamentare, in particolare di quella realizzatasi, a partire dal 1989, tra le commissioni specializzate in affari europei mediante la COSAC⁵.

Le novità derivanti dal trattato di Lisbona attengono perciò anzitutto, ma – come vedremo – non solo, ad un piano simbolico. Nel titolo dedicato ai principi democratici dell'Unione europea, nel quale i trattati europei fanno per la prima volta “frontalmente” i conti con i nodi dei sistemi democratici⁶, si menziona in modo espresso, nell'art. 10 TUE, in nome della democrazia rappresentativa, la responsabilità dei Governi degli Stati membri, in quanto componenti del Consiglio europeo e del Consiglio, “dinanzi ai loro parlamenti nazionali (o dinanzi ai loro cittadini)”: così evidenziandosi il rilievo che, ai fini dell'efficace funzionamento della democrazia europea, spetta alle dinamiche proprie delle forme di governo degli Stati membri, in piena coerenza con la logica della Costituzione “composita” che, secondo un acuto orientamento dottrinale, caratterizza questo ordinamento⁷. Inoltre, e soprattutto, l'art. 12 TUE raggruppa le principali funzioni

nazionali nell'Unione europea, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento V*, Utet, Torino 2012, p. 485 s., spec. p. 498.

⁵ Per una ricostruzione di queste tappe cfr., tra gli altri, F. Bruno, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli, Torino 2012, spec. p. 33 s. e M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, p. 496 s., nonché, con specifico riferimento alla COSAC, D.A. Capuano-C. Fasone, *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzione e prospettive*, Senato della Repubblica, Roma 2010, spec. p. 9 s.

⁶ Su di esso cfr., in particolare, con varietà di approcci, S. Micossi, *Un laboratorio di democrazia*, in: *L'Unione europea nel XXI secolo*, p. 275 s., C. Pinelli, *Le “Disposizioni relative ai principi democratici”*, in: *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, II ed., Il mulino, Bologna 2010, p. 135 s., V. Starita, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2011, e A. Manzella, *Lezioni sui principi democratici nell'Unione europea*, in corso di pubblicazione, Editoriale scientifica, Napoli 2013.

⁷ Invero, gli orientamenti dottrinali in proposito sono molteplici: per una accurata rassegna critica cfr., di recente, M. Avbelj-J. Komárek, *Introduction*, in: *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, edited by M. Avbelj-J. Komárek, Hart, London 2011, p. 1 s., spec. p. 5 s. Di recente, cfr. A. D'Atena, *The European Constitution's Prospects*, in: *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, edited by H.J. Blanke and S. Mangiameli, Springer, Berlin-Heidelberg 2012, p. 3 s., spec. p. 12 s., A. von Bogdandy,

spettanti ai Parlamenti nazionali: aprendosi con un'affermazione di rilievo generale, secondo cui "i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione"; e rinviando esplicitamente, oltre che ad una serie di articoli del TUE e del TFUE, ai contenuti dei protocolli n. 1 (sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea) e n. 2 (sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

L'immissione dei Parlamenti nazionali come attori diretti dei processi decisionali dell'Unione europea è stata letta in vario modo. Alcuni vi hanno attribuito un valore essenzialmente simbolico, quali ulteriori risorse, in termini di legittimazione democratica, su cui l'Unione prova a fare leva, negando però che i poteri ad essi attribuiti siano in grado di esercitare un peso significativo e di alterare gli equilibri istituzionali dell'Unione⁸. Altri, invece, all'esatto opposto, hanno segnalato come l'inserimento dei Parlamenti nazionali nei circuiti decisionali dell'Unione finisca per rendere questi ultimi ancora più articolati e complessi, introducendo così un ulteriore e inopportuno freno, ad esclusiva tutela degli interessi nazionali, nel processo di integrazione europea⁹. Altri ancora, infine, hanno visto nei nuovi "poteri europei" dei Parlamenti nazionali un utile complemento, a livello europeo, dei poteri di indirizzo-controllo ad essi spettanti, in ciascuno Stato membro, nei confronti dei rispettivi Governi, in grado di farli sentire maggiormente parte del "gioco decisionale europeo" (non soltanto nell'attuazione legislativa delle direttive europee), in quanto ora dotati di informazioni "di prima mano" e di alcuni poteri tendenzialmente non determinanti, ma comunque incisivi, collocati su alcuni snodi-chiave della costruzione europea¹⁰.

I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo, Editoriale scientifica, Napoli 2011, spec. p. 20 s. e R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, spec. p. 105, nonché, anche alla luce del "Fiscal compact", L. Besselink-J.H. Reestman, *The Fiscal Compact and the European Constitutionalities: 'Europe Speaking German'*, in: *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pp 1 s.

⁸ Cfr., tra gli altri, T. Raunio, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, in: *Journal of European Integration*, 2011, 33(3), p. 303 s.; R. Bellamy-T. Kröger, *Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance*, in: *Parliamentary Affairs* on line, August 2012; P. De Wilde, *Why the Early Warning Mechanism does not alleviate the Democratic Deficit*, OPAL working paper, n. 6/2012.

⁹ Cfr., per tutti, R. Mastroianni, *Procedimento legislativo comunitario e ruolo dei Parlamenti nazionali: è davvero un passo in avanti?*, in: *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, Luiss University Press, Roma 2009, p. 339 s.; Id., *La procedura legislativa e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in: *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il mulino, Bologna 2010, p. 191 s.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, ivi, p. 171 s., spec. 181 s.

2. LA LOCUZIONE “PARLAMENTO NAZIONALE”: CHI SONO I PARLAMENTI? E PERCHÉ “NAZIONALI”?

Prima di proporre, nel prossimo paragrafo, un rapido esame dei poteri “europei” dei Parlamenti “nazionali” mediante una rassegna ragionata di alcune possibili classificazioni che dei medesimi sono state fin qui immaginate, può essere opportuno soffermarsi su una questione preliminare, di tipo lessicale, ma tutt’altro che irrilevante, circa la locuzione “Parlamento nazionale”. Il principale elemento che viene in gioco attiene invero, ancor prima che al sostantivo (anch’esso peraltro non neutro, visto l’alto valore evocativo di tale parola e degli istituti rappresentativi cui essa si riferisce)¹¹, all’aggettivo prescelto.

E’ noto, infatti, come il fenomeno dell’integrazione europea sia sorto in contrapposizione alle tendenze nazionalistiche a lungo prevalenti nel continente e come lo sviluppo di tale fenomeno, secondo forme e modalità piuttosto lontane rispetto ai tradizionali caratteri propri delle organizzazioni inter-*nazionali*, tenda ad essere spesso considerato come uno degli indici del superamento della logica degli Stati-nazione nel mondo contemporaneo¹². Non sorprende perciò che tutta la costruzione europea abbia cercato e tuttora cerchi accuratamente di prescindere dal richiamo ad ogni terminologia che faccia riferimento all’idea di nazione (specie ove concepita in chiave etnico-linguistica). Ebbene, in deroga a tale tendenza, l’attributo “nazionale” si riaffaccia, nei trattati europei, proprio nella disciplina rivolta a quelli che, con locuzione più neutra e appena più articolata, avrebbero ben potuto chiamarsi come i “Parlamenti degli Stati membri”.

Ciò sembra essere dovuto essenzialmente a ragioni di tipo pratico-identificativo, ponendosi essenzialmente l’esigenza di distinguere, con una formula sintetica e non equivoca, ogni riferimento a tali Parlamenti rispetto a quelli operati al Parlamento europeo e anche a quelli che l’art. 6 del protocollo n. 2 definisce “Parlamenti regionali con poteri legislativi” (facendo così ricorso, nella traduzione italiana, ad un’espressione che la Corte costituzionale aveva ritenuto non potersi legittimamente utilizzare con riferimento ai Consigli regionali italiani)¹³. Tuttavia, non è da escludersi che accanto a queste ragioni di tipo pratico-identi-

¹¹ Cfr. le sentenze n. 106 e n. 306 del 2002 (su cui cfr., volendo, N. Lupo, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell’impugnazione dei nuovi statuti*, in: *Le Regioni*, Bologna 2002, n. 5, p. 1209 s.).

¹² Basti qui richiamare, per tutti, i contenuti del c.d. “manifesto di Ventotene”, predisposto negli anni ’40, nel corso del loro esilio, da Ernesto Rossi e Altiero Spinelli.

¹³ Cfr. le appena citate sentenze n. 106 e n. 306 del 2002.

ficativo ve ne siano state delle ulteriori, che hanno spinto a non abbandonare l'uso di tale denominazione, peraltro già invalsa nella prassi: forse legate appunto al fatto che le istituzioni parlamentari siano spesso considerate, specie ove osservate “da Bruxelles”, quali sedi in cui si manifestano, in modo piuttosto diretto, le opinioni pubbliche nazionali. Quella *politics*, cioè, tuttora prevalentemente ancorata ad una dimensione nazionale, spesso dipendente da meccanismi e istinti di tipo populistico o demagogico, la cui manifestazione istituzionale e figurativa più facile e più frequente è appunto fornita dalle aule (spesso cariche di storia e in cui tuttora si svolgono dibattiti particolarmente caldi e accesi) dei diversi Parlamenti degli Stati membri.

Con questa locuzione, dunque, il trattato di Lisbona ha inteso fotografare una ben precisa famiglia di istituzioni, già da tempo in campo nello scenario europeo, ma alla quale ora attribuisce alcune funzioni esercitabili in forma autonoma: anche indipendentemente, cioè, dai rispettivi Governi. In qualche modo, perciò, il diritto parlamentare nazionale viene adesso più chiaramente a condividere la natura “composita” che già si è vista essere propria, negli Stati membri dell'Unione europea, del diritto costituzionale: le fonti attributive dei poteri ai Parlamenti nazionali non sono più solo la Costituzione e, talvolta, le legislazioni nazionali, ma anche i trattati europei (inclusi i loro protocolli) e, eventualmente, le norme di diritto europeo derivato. Ne discende che i regolamenti parlamentari – nel caso dell'Italia, i regolamenti di Camera e Senato – sono perciò chiamati a disciplinare le procedure relative all'esercizio non soltanto dei poteri conferiti da fonti nazionali, ma altresì di quelli attribuiti da norme di diritto dell'Unione europea.

In questa chiave, quella cioè del diritto parlamentare “composito”, va altresì inquadrata la risposta al problema, che pure si è posto in dottrina¹⁴, circa la competenza del diritto dell'Unione o del diritto degli Stati membri ad identificare che cosa si intenda per “Parlamento nazionale”. Quella appena citata pare infatti una competenza non assunta per intero dall'ordinamento europeo (né potrebbe esserlo, invero, in nome del principio del rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri, ribadito in modo esplicito dall'art. 4, par. 2, TUE); ma che neppure si presta ad essere demandata integralmente e “in bianco” ai singoli Stati membri, senza alcuna limitazione da parte del diritto dell'Unione, che ben può essere invocata in nome della garanzia delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati

¹⁴ Sulla questione cfr. ampiamente P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity*, p. 48 s.

membri, riconosciute quali principi generali del diritto dell'Unione dall'art. 6, par. 3, TUE¹⁵.

Per esemplificare quest'ultimo assunto, si può citare, oltre al caso del Belgio (che ha chiesto ed ottenuto un'apposita dichiarazione allegata al trattato di Lisbona, la n. 51, al fine di riconoscere a livello di diritto dell'Unione la complessa soluzione cui è pervenuto per ripartire le funzioni in materia di controllo di sussidiarietà)¹⁶, l'ipotesi – senz'altro puramente teorica, ma da non escludersi *a priori* – di uno Stato membro che attribuisca questa qualifica unicamente alla Camera non elettiva; o, il che non è poi molto diverso, a due Camere entrambe prive di legittimazione popolare o, ad esempio, rappresentative entrambe delle assemblee o dei governi subnazionali¹⁷. Ipotesi che, in nome delle coordinate appena fornite, dovrebbe ritenersi inammissibile, in quanto in contrasto con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri – che attengono, evidentemente, anche ai diritti politici – e, pertanto, fors'anche idonea ad attivare la procedura di reazione nei confronti di “una violazione grave da parte di uno Stato membro” dei valori fondamentali dell'Unione, prevista dall'art. 7 TUE¹⁸.

¹⁵ Sulla dialettica tra identità costituzionale degli Stati membri e tradizioni costituzionali ad essi comuni cfr., tra gli altri, S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union*, in: *The European Union after Lisbon*, p. 21 s., spec. p. 31 s. e B. Guastafarro, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, Jean Monnet Working Paper, n. 1/2012, su <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/12/documents/JMWP01Guastafarro.pdf>, spec. p. 46 s.

¹⁶ Cfr. P. Popelier-W. Vandenbruwaene, *The Subsidiarity Mechanism as a Tool for Inter-level Dialogue in Belgium: On 'Regional Blindness' and Cooperative Flaws*, in: *European Constitutional Law Review*, 7, 2011, p. 204 s. e M. Romaniello, *Beyond the Constitutional «bicameral blueprint»: Europeanisation and national identities in Belgium*, in corso di pubblicazione in *Democracy and Subsidiarity in the EU*, edited by M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini, Il mulino, Bologna 2013.

¹⁷ Ipotesi non molto dissimili sono quelle delineate da M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, p. 499, il quale esclude che possa essere qualificato come Parlamento un organo monocratico, o anche un organo aventi funzioni prevalentemente esecutive o giurisdizionali.

¹⁸ Sull'art. 7 TUE cfr. G. De Burca, *The evolution of EU Human Rights Law*, in: *The evolution of EU Law*, p. 464 s., spec. p. 483 s. e S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union*, p. 37 s., nonché, evidenziandone la sua assai difficile esperibilità, M. Dawson-E. Muir, *Enforcing Fundamental Values: Eu Law and Governance in Hungary and Romania*, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2012, 4, p. 469 s.

3. LE POSSIBILI CLASSIFICAZIONI DEI POTERI “EUROPEI” DEI PARLAMENTI NAZIONALI

Come si accennava, un catalogo dei principali poteri “europei” dei Parlamenti nazionali è contenuto nell’art. 12 TUE, collocato nel titolo del trattato dedicato ai principi democratici nell’Unione europea: a riprova che la democrazia europea si fonda su più dimensioni del principio democratico e che la dimensione ancor oggi dominante, quella della democrazia rappresentativa (o parlamentare), a sua volta si manifesta attraverso un duplice canale: sia attraverso il Parlamento europeo, sia attraverso i Parlamenti nazionali¹⁹.

Il catalogo proposto dall’art. 12 è peraltro incompleto. Restano al di fuori alcuni poteri, tra i quali un paio attribuiti direttamente dai trattati (e qualcun altro indicato invece nei protocolli n. 1 e n. 2): in particolare, il diritto ad essere informati circa l’attività dei comitati permanenti del Consiglio sulla cooperazione in materia di sicurezza interna (di cui all’art. 71 TFUE); e il potere di veto sull’applicazione della clausola “passarella” in materia di diritto di famiglia di cui all’art. 81, par. 3, TFUE. Altri poteri si sono poi aggiunti in seguito: o per effetto di disposizioni di diritto derivato (è il caso del cosiddetto “six-pack”, in cui si è auspicato un coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle procedure del semestre europeo e si sono delineate forme di “dialogo economico” tra il Parlamento europeo e gli Stati membri, che potenzialmente ben possono coinvolgere anche rappresentanze dei Parlamenti nazionali); o per effetto di trattati esterni all’Unione europea, ma che si avvalgono del suo sistema istituzionale (si pensi, in particolare, alla cooperazione interparlamentare prefigurata nell’art. 13 del Fiscal Compact)²⁰. E ciò anche a compensazione delle difficoltà che il Parlamento europeo incontra nel fornire, da solo, legittimazione democratica a politiche cui aderiscono solo una parte degli Stati membri dell’Unione²¹.

¹⁹ Cfr., tra gli altri, C. Pinelli, *Le “Disposizioni relative ai principi democratici”*, p. 140 s.; A. Manzella, *I principi democratici nell’Unione europea*, spec. p. 9 s. (delle bozze); L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in: *Le nuove istituzioni europee*, p. 171 s.; P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in: id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 325 s. e R. Bellamy-S. Kroger, *Domesticating the Democratic Deficit?*

²⁰ Cfr. A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, in: *Astrid Rassegna* (www.astrid.eu), n. 4, 23 febbraio 2012 e, volendo, E. Griglio-N. Lupo, *Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis*, in: *Law and Economics Yearly Review*, vol. I, part. 2, 2012, p. 314 s.

²¹ Sull’esigenza di rafforzare il controllo parlamentare nella nuova governance economica cfr., tra gli altri e con prospettive variegate, P. Caretti, *Introduzione generale alla sessione su “La di-*

Varie sono le classificazioni possibili di questo catalogo di poteri. Ancorché si tratti di tentativi tutt'altro che privi di margini di incertezza e di affinamento – anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla prima prassi applicativa (su cui ci si soffermerà nei paragrafi successivi) –, vale la pena di passarli qui in rassegna, se non altro al fine di provare a verificare, in concreto, e anche al di là degli intenti originari²², quali siano le logiche in base alle quali è stato previsto un diretto coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea.

Una prima classificazione si fonda sulla natura del potere attribuito di volta in volta ai Parlamenti nazionali²³. Si può cioè distinguere tra funzioni di tipo più passivo (come, in particolare, i diritti di informazione) e funzioni di tipo più attivo, nelle quali i Parlamenti nazionali sono chiamati a “dire la loro”. A loro volta, il ruolo attivo può consistere in poteri di tipo positivo (vengono in rilievo la partecipazione di rappresentanti dei Parlamenti nazionali alle Convenzioni per le revisioni dei trattati, la cooperazione interparlamentare, generica o specifica, o il c.d. “dialogo politico”) o in poteri di tipo negativo (come i poteri di veto sulle clausole “passerella” o il meccanismo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà).

Una diversa classificazione prende invece a riferimento lo scopo in base al quale il potere è stato previsto²⁴. In questa chiave, una volta isolati i poteri informativi e quelli cooperativi (gli uni e gli altri per definizione utilizzabili in vista di diverse finalità), si sono distinti, da un lato, i poteri diretti a proteggere le prerogative nazionali e, dall'altro, quelli corrispondenti al “classico” controllo parlamentare: nella prima categoria si sono collocate la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche i poteri di veto e la partecipazione alla revisione dei trattati; nella seconda categoria, invece, hanno trovato posto i poteri di controllo relativi all'area di libertà, sicurezza e giustizia e quelli sulla politica estera e di sicurezza comune, oltre che quelli concernenti la *governance* economica.

menzione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali”, in: www.gruppodipisa.it, settembre 2012, C. Fasone, *The struggle of the European Parliament to participate in the new economic governance*, EUI Working Paper RSCAS 2012/45, in: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Home.aspx>, settembre 2012, e A. Manzella, *Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance?*, in: *Astrid Rassegna*, 2012, n. 167, in: www.astrid.eu, 22 ottobre 2012.

²² Sulla *ratio* che ha portato a prevedere il controllo dei Parlamenti sul rispetto del principio di sussidiarietà cfr. *infra*, il par. 5.

²³ P. Kiiver, *The Early Warning System*, p. 7 s.

²⁴ Cfr. M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, p. 509 s. (parlando invero di funzioni, anziché di poteri) e Id., *Commentary on Article 12 TEU*, in corso di pubblicazione in: *Commentary on the Treaty of European Union*, edited by H. Blanke and S. Mangiameli, Berlin–New York, Springer 2013.

Una terza classificazione, infine, può operarsi a seconda del soggetto al quale il potere è attribuito, venendo cioè in rilievo le “formazioni” mediante le quali il potere in questione è – in via esclusiva o preferenziale – esercitabile. In base a questo criterio, si ricava che alcuni poteri sono attribuiti individualmente a ciascuna Camera (i poteri di informazione; quelli di esprimere pareri motivati e contributi alla Commissione, nell’ambito del “dialogo politico”; quelli di impugnare un atto davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà); altri a ciascun Parlamento, richiedendo perciò necessariamente un doppio assenso in caso di Parlamenti bicamerali (i poteri di veto sulle clausole “passerella”)²⁵; altri ancora a “gruppi di Camere”, variamente composti, purché raggiungano una certa soglia (è il caso della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, esercitabile sì individualmente da ciascuna Camera, ma che richiede un consenso abbastanza ampio al fine di far scattare il “cartellino giallo” o il “cartellino arancione” e produrre così effetti giuridici di un certo rilievo); altri, infine, necessariamente in forma collettiva, in genere anche con il coinvolgimento del Parlamento europeo (si pensi al “metodo Convenzione” e alle molteplici forme che può assumere la cooperazione interparlamentare).

Questa terza classificazione – che è probabilmente quella che consente di cogliere meglio il carattere fortemente innovativo dei poteri “europei” attribuiti ai Parlamenti nazionali, sia a titolo individuale che collettivo – permette altresì di sottolineare le difficoltà che inevitabilmente si incontrano nel distribuire i “pesi” relativi tra i diversi Parlamenti degli Stati membri, in considerazione della loro già evidenziata eterogeneità, al fine di consentire loro di esercitare i poteri attribuiti a gruppi di parlamenti e anche di quelli loro spettanti in forma collettiva. Come si può facilmente immaginare, non sono affatto utilizzabili, a questo scopo, i criteri – peraltro anch’essi spesso oggetto di critiche, anche radicali – in uso per ponderare gli Stati membri ai fini delle votazioni in seno al Consiglio²⁶; e tanto meno quelli ai fini della determinazione delle quote di parlamentari europei da eleggersi in ciascuno Stato membro²⁷.

²⁵ Va da sé che i primi due gruppi di poteri finiscono per essere tra loro indistinguibili ove si tratti di Parlamenti monocamerali.

²⁶ Sulle modalità di votazione in seno al Consiglio successivamente al trattato di Lisbona cfr., tra gli altri, D. Naurin-H. Wallace, *Introduction: from Rags to Riches*, in: *Unveiling the Council of the European Union. Games Government Play in Brussels*, edited by D. Naurin and H. Wallace, Basingstoke, Palgrave, 2010, p. 1 s. e R. Schütze, *European Constitutional Law*, p. 111 s.

²⁷ Sulla composizione del Parlamento europeo e sui faticosi compromessi che ne sono stati alla base cfr. C. Fasone, *Quando i seggi... non tornano. A proposito dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia e del trattato di riforma*, in: www.amministrazioneincammino.luiss.it,

Ecco allora che di estremo interesse si rivela essere, anzitutto, il criterio di distribuzione dei voti ai fini del raggiungimento del “cartellino giallo” e del “cartellino arancione” nella già ricordata procedura di *early warning*. Come precisa l’art. 7 del protocollo n. 2, “ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale”; aggiungendo poi, subito dopo, che “in un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto”. In sostanza, sono attribuiti (in un’Unione europea a 27 Stati membri), nel complesso 54 voti, 2 per ogni Stato membro, e le soglie per il raggiungimento del “cartellino giallo” e del “cartellino arancione” sono fissate rispettivamente a 18 voti (a 14 ove si tratti di un progetto riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ai sensi dell’art. 76 TFUE) e a 28 voti. Dunque, un riconoscimento di un “peso” uguale a ciascuno Stato membro, con un criterio che va evidentemente a vantaggio degli Stati più piccoli²⁸. Vantaggio che si rivela ancora maggiore se si ragiona in chiave di singole Camere, anziché di Stati membri, visto che in genere gli Stati più piccoli si caratterizzano per un Parlamento monocamerale, che si trova perciò a poter disporre di due voti, mentre le Camere degli Stati membri più popolosi, in quanto operano all’interno di sistemi bicamerali, dispongono di un unico voto. Da ciò l’apparente paradosso, discendente dall’applicazione di questo meccanismo, secondo cui la Camera dei rappresentanti di Malta conta, in questa procedura, il doppio del Bundestag tedesco²⁹.

Un qualche equilibrio tra i diversi Parlamenti nazionali si viene a determinare anche nella formazione della Convenzione e nelle varie forme di cooperazione interparlamentare. Nell’uno come nell’altro caso si applica un criterio non dissimile da quello appena illustrato, basato sulla parità di peso tra ciascuno Stato membro, a prescindere da ogni altra variabile. Ciò vuol dire, ad esempio, che i rappresentanti dei Parlamenti nazionali in seno alla Convenzione prevista dall’art. 48 par. 3 TUE, così come in quelle che hanno contribuito all’elaborazione della carta dei diritti fondamentali e del trattato costituzionale, saranno – con ogni probabilità, e ancorché il trattato nulla dica in proposito – in numero eguale per ciascuno Stato membro, anche in tal caso a prescindere dalla natura

novembre 2007 e F. Fabbrini, *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 787 s.

²⁸ Con un criterio simile, in definitiva, a quello utilizzato per la composizione del Senato degli Stati Uniti d’America.

²⁹ Nel senso che in tal modo si prevede un meccanismo a tutela delle minoranze e che, nell’ambito di ciascun Parlamento, viene ad essere così valorizzato soprattutto il ruolo delle seconde Camere, cfr. P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity*, p. 62 s. In senso critico, sulla prospettiva di una terza Camera virtuale e sulla distribuzione dei voti, cfr., tra gli altri, A. Manzella, *I Parlamenti nazionali nella vita dell’Unione*, p. 346 s.

monocamerale o bicamerale del relativo sistema parlamentare³⁰. Non diversamente, nelle variegate forme di cooperazione interparlamentare (nella COSAC come nei “Joint Parliamentary Meetings”, nei “Joint Committee Meetings” come negli “Interparliamentary Committee Meetings”)³¹, le delegazioni dei Parlamenti nazionali sono costituite (almeno potenzialmente, quale tetto massimo) da un numero eguale di componenti e non sono previste forme di votazione in cui il peso dei relativi Parlamenti sia in qualche modo differenziato.

Semmai, nelle forme di cooperazione interparlamentare si pone, a volte in modo anche assai acuto, il problema di determinare il peso relativo dei Parlamenti nazionali in rapporto a quello del Parlamento europeo. Ma questa è, appunto, un'altra questione, che è emersa, in tutta la sua complessità, di recente, sia in occasione della sostituzione dell'assemblea parlamentare dell'UEO-Unione europea occidentale con le forme di controllo parlamentare sulla Politica estera e di sicurezza comune, sia nel negoziato relativo al “Fiscal Compact”: in entrambi i casi, infatti, mentre il Parlamento europeo ha fatto leva sull'art. 9 del protocollo n. 1, che per le forme “regolari” di cooperazione interparlamentare delinea una posizione sostanzialmente paritaria tra il Parlamento europeo e il complesso dei Parlamenti nazionali, questi ultimi hanno teso piuttosto ad evocare il “modello COSAC”, che si fonda sull'art. 10 del medesimo protocollo, nel quale invece il Parlamento europeo è trattato più o meno alla pari con il Parlamento di uno Stato membro³².

Va da sé, infine, che le classificazioni appena riportate si riferiscono ai soli poteri dei Parlamenti nazionali previsti dal diritto dell'Unione europea. A questi si affiancano, evidentemente, tutte le variegate attribuzioni di cui ciascuna Camera o ciascun Parlamento è titolare per effetto del diritto costituzionale nazionale, nell'esercizio sia della funzione legislativa (necessaria per ratificare i trattati

³⁰ Sul “metodo Convenzione” cfr., per tutti, G. Amato, *Introduzione. Il metodo della convenzione*, in: *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 15 s.

³¹ Sulle varie forme di cooperazione interparlamentare cfr. C. Di Costanzo, *La “Leale” Cooperazione Interparlamentare*, in: www.federalismi.it, 12 settembre 2012, spec. p. 6 s., e P.G. Casalena-C. Fasone-N. Lupo, *Commentary on the Protocol No. 1 annexed to the Treaty of Lisbon*, in: *Commentary on the Treaty of European Union*.

³² Alla fine, riguardo alle forme di controllo sulla PESC-PESD, un accordo è stato trovato nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Unione svoltasi il 21 aprile 2012, ove si è escluso il modello COSAC e si è sostanzialmente seguita la via delineata dall'art. 9 del protocollo n. 1, seppure con alcuni adattamenti: la Conferenza si riunirà regolarmente ogni sei mesi; le sue conclusioni non sono vincolanti e sono adottate per *consensus*; e, soprattutto, il Parlamento europeo può contare su 16 delegati, mentre ciascun Parlamento nazionale ne può avere 6.

internazionali e, talvolta, per recepire le direttive europee), sia, soprattutto, delle funzioni di indirizzo-controllo, queste ultime perlopiù in correlazione con il legame fiduciario con il rispettivo Governo. E' peraltro abbastanza evidente che la distinzione a seconda della fonte attributiva del potere, sia essa europea o nazionale, che qui necessariamente si adotta, si rivela fortemente artificiale, essendo naturale per organi politici, quali sono le Camere, esercitare in modo tendenzialmente indifferenziato e sovrapponibile tutti i poteri di cui dispongono, sui singoli dossier, a seconda delle circostanze e del quadro complessivo in cui si trovano ad intervenire.

4. IL CONTROLLO SULLA SUSSIDIARIETÀ E IL “DIALOGO POLITICO” NELLA DISCIPLINA VIGENTE...

Come si accennava, in seno alla Convenzione costituzionale il tema del ruolo dei Parlamenti nazionali è stato oggetto di dibattiti piuttosto significativi. La dichiarazione di Laeken del 2001, del resto, inseriva chiaramente il tema nell'agenda dei lavori della Convenzione costituzionale, ponendo una serie di domande cruciali, tutte relative ai Parlamenti nazionali: “Debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? Debbono svolgere un ruolo nei settori d'intervento europei per i quali il Parlamento europeo non è competente? Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà?”

Ebbene, in esito ai dibattiti svoltisi in seno alla Convenzione³³, da un lato, si è espressamente rinunciato all'introduzione di modelli organici di cooperazione tra i Parlamenti nazionali, volti in sostanza ad istituire una seconda Camera (o una terza, ove si ritenga di considerare tale anche il Consiglio)³⁴ composta da rappre-

³³ Cfr., tra gli altri, G.G. Floridia-L. Sciannella, *Il cantiere della nuova Europa*, Il mulino, Bologna, 2004, spec. p. 184 s. e 242 s.; A. Fraga, *After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (And the day after... nothing will happen)*, in: *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, edited by K. Auel and A. Benz, London, Routledge, 2006, p. 188 s.; M. Cartabia, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in: *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*. Atti del XX Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005, Cedam, Padova, 2007, p. 103 s. e P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy*, p. 235 s.

³⁴ Diffusa è la tendenza degli interpreti del sistema istituzionale dell'Unione europea a qualificare il Consiglio come una (seconda) Camera parlamentare, in cui, anziché i cittadini, sono rappresentati i Governi degli Stati membri: ad esempio, di “bicameral legislature” parla S. Fabbrini,

sentanti dei Parlamenti nazionali. Si tratta di una proposta che si è affacciata periodicamente – e che tuttora a volte riemerge – nel corso del processo di integrazione europea, ma che è stata sistematicamente scartata, essenzialmente a causa dell’opposizione del Parlamento europeo e degli Stati membri a maggiore vocazione pro-integrazione³⁵: una assemblea di tal tipo avrebbe infatti, con ogni probabilità, l’effetto di ridurre il ruolo del Parlamento europeo e, al medesimo tempo, di porre ulteriori ostacoli, in direzione plausibilmente filostatalista, ad un processo decisionale già piuttosto articolato e pesante.

Dall’altro lato, sfruttando una suggestione già contenuta nella dichiarazione di Laeken, tra le funzioni spettanti autonomamente ai Parlamenti nazionali si è prevista quella di “guardiani” (*watchdogs*) del rispetto del principio di sussidiarietà³⁶: attribuendo così ad essi un potere sì debole, in quanto non in grado di assurgere a vero e proprio potere di veto, ma collocato su uno snodo cruciale (anche se sottosviluppato, su un piano giuridico quanto su un piano politico) della Costituzione “composita” dell’Unione europea³⁷; prefigurando effetti comunque non irrilevanti sia in quanto in grado di incidere sul prosieguo del procedimento decisionale (specie nel caso in cui il numero dei Parlamenti a segnalare la violazione sia cospicuo, come si è già osservato), sia in quanto in grado di attivare (anche per effetto dell’azione di una sola Camera, seppure con l’intermediazione necessaria del Governo) il sindacato della Corte di giustizia³⁸.

Assai diverse, quando non radicalmente opposte sono le letture che di tale funzione attribuita ai Parlamenti nazionali sono state proposte. Il che non può sorprendere più di tanto se si considera, per un verso, l’ambiguità insita nel principio di sussidiarietà, nelle sue diverse accezioni; e, per altro verso, il fatto che

Intergovernmentalism and its outcomes: the implications of the euro crisis on the European Union, School of Government working paper, n. 1/2013, January 2013, p. 3.

³⁵ Sulla proposta di istituire una “Camera della sussidiarietà” o un “Congresso dei popoli” cfr., tra gli altri, N. Verola, *L’Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, p. 206 s. e S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in: *Annuario 2005*, p. 65 s.

³⁶ Cfr., tra gli altri, I. Cooper, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 2006, No. 2, p. 281 s.

³⁷ Nel senso che così si sia inteso rendere “effettivo e giuridico un principio politico” cfr. J. Woelk, *Il controllo di sussidiarietà: freno d’emergenza o nuovo canale per un dialogo istituzionale?*, in: *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, a cura di J. Woelk e P. Bußjäger, EURAC research, Bolzano, 2010, p. 9 s., spec. p. 11.

³⁸ Cfr. ampiamente K. Granat, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, School of Government working paper, n. 5/2013, February 2013, anche per l’indicazione dei casi in cui il meccanismo è azionabile anche da parte di minoranze parlamentari.

in concreto la funzione in questione può essere esercitata – come si vedrà meglio tra breve – in una molteplicità di modi distinti. Il meccanismo dell'*early warning* (tradotto in italiano a volte come “allerta precoce”, altre volte come “allarme preventivo”: in ogni caso, si tratta di traduzioni poco felici) è stato, infatti, a seconda dei casi, visto come: a) un possibile freno al processo decisionale europeo, fondato su ragioni politiche o giuridiche (in quest’ultimo caso potenziato dall’accesso, seppure indiretto, alla Corte di giustizia); b) uno strumento per accrescere la legittimazione democratica dell’Unione europea e dei suoi atti, nonché l'*accountability* per le decisioni assunte dall’Unione; c) un modo per accelerare il processo di “europeizzazione” dei Parlamenti nazionali; d) un sostituto o un utile complemento dei meccanismi di indirizzo-controllo parlamentare sui governi nazionali nell’elaborazione e nella gestione delle politiche europee; e) un’occasione preziosa per promuovere e sviluppare ulteriormente la cooperazione inter-parlamentare, cui diventa ora possibile attribuire contenuti più definiti³⁹.

Come si vede, si tratta di letture non necessariamente alternative tra di loro. Anzi, ognuna di esse tende a mettere in primo piano uno degli elementi di fondo che in effetti da tale meccanismo, il quale come è evidente presenta molteplici virtualità, vengono astrattamente chiamati in gioco.

Anteriormente all’entrata in vigore del trattato di Lisbona (e quindi anche dei protocolli ad esso allegati) la Commissione, consapevole dell’importanza che avrebbero avuto le prime applicazioni, anche in via sperimentale, nel far prevalere l’una o l’altra lettura del meccanismo in questione, ha giocato d’anticipo: ha perciò tentato, con successo, di usare i Parlamenti nazionali in forma cooperativa e non antitetica rispetto alle istituzioni europee coinvolte nei processi decisionali; e quindi anzitutto rispetto alla stessa Commissione, titolare come è noto pressoché esclusiva del potere di iniziativa nella formazione degli atti dell’Unione europea⁴⁰.

Al fine di spingere i Parlamenti nazionali a muoversi in una logica positiva di cooperazione, anziché in una negativa di mero freno/ostruzione, la Commissione ha in sostanza inventato, affiancandola a quella dell'*early warning*, una nuova procedura, chiamata in un primo momento “procedura Barroso” e poi, con mag-

³⁹ Per un accurato e aggiornato panorama del dibattito dottrinale cfr. M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, spec. p. 523 s. e 570 s.

⁴⁰ Sul monopolio dell’iniziativa in capo alla Commissione e sulle limitazioni che questo ha recentemente ricevuto per effetto del trattato di Lisbona, cfr. P. Ponzano, *Le droit d’initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique*, *Revue des affaires européennes/Law and European Affairs*, 1, 2009, p. 27 s.

giore precisione, “dialogo politico”⁴¹. Attraverso una lettera del suo Presidente Barroso del maggio 2006 – poi ribadita e precisata il giorno dell’entrata in vigore del trattato, con un’altra lettera del 1° dicembre 2009 – la Commissione si è impegnata formalmente a prendere in considerazione tutti i contributi ad essa inviati dai Parlamenti nazionali, rispondendo formalmente a ciascuno di essi. E ciò a prescindere: in primo luogo, dal contenuto dei contributi medesimi, e quindi anche ove essi non riguardino profili relativi al rispetto del principio di sussidiarietà; in secondo luogo, dalla tempistica, e perciò pure allorquando i contributi siano trasmessi successivamente alla scadenza del termine di otto settimane dalla comunicazione; in terzo ed ultimo luogo, dalla natura dell’atto oggetto dei contributi, e dunque altresì ove essi si riferiscano ad atti non legislativi.

Così facendo, evidentemente, la Commissione ha ottenuto un risultato assai importante, mostrando non solo di non avere timore nei confronti dei Parlamenti nazionali, ma anzi di contare su un loro apporto fattivo e attivo per arricchire l’istruttoria e rafforzare il consenso e la legittimazione delle proprie iniziative. In tale operazione, specie nel corso della fase sperimentale, ha trovato una sponda piuttosto attiva nella COSAC e, in genere, negli organi della cooperazione interparlamentare, felici di instaurare un “dialogo” diretto con la Commissione (oltre che con il Parlamento europeo e con il Consiglio) non soltanto sulle *best practices* procedurali, ma altresì sui contenuti delle proposte di atti dell’Unione europea di volta in volta in esame.

Sul piano dei singoli Parlamenti nazionali, la procedura del “dialogo politico”, se ha evidentemente soddisfatto l’esigenza, assai presente in organi prettamente politici, quali appunto per definizione sono i Parlamenti, di non limitarsi a svolgere il troppo angusto ruolo di giudici della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ha però in qualche modo complicato ulteriormente un quadro procedurale che si presentava già di per sé piuttosto articolato.

Si sono infatti così potenzialmente delineate, per ciascuna proposta di atto legislativo dell’Unione europea, tre tipi di procedure parlamentari, in tendenziale sovrapposizione, almeno sul piano potenziale⁴²: una prima, in cui ciascuna Camera si rivolge al proprio Governo al fine di indirizzare l’attività che il Governo

⁴¹ Cfr., tra gli altri, M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, spec. p. 529 s. e D. Jancic, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, in: *Utrecht Law Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 78–91, January 2012 (<http://ssrn.com/abstract=1997059>), il quale fa risalire le radici di tale procedura al 2001, con il libro bianco sulla *governance*.

⁴² Per questa tripartizione cfr., con riferimento al Senato della Repubblica, ma con considerazioni tendenzialmente applicabili in via generale, D.A. Capuano, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell’Unione europea*, in: *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 3, p. 519 s.

medesimo porrà in essere, su quella proposta, in seno al Consiglio e attraverso i canali più diversi del processo decisionale europeo, riconducibile appunto alla funzione parlamentare di indirizzo-controllo sulla politica europea del Governo; una seconda, nella quale ciascuna Camera “dialoga”, attraverso “contributi” (*contributions*) indirizzati alla Commissione e alle istituzioni dell’Unione europea, sul merito della proposta, esprimendosi sui suoi contenuti, in chiave tendenzialmente collaborativa; una terza, in cui ciascuna Camera è chiamata a svolgere un esame specifico della proposta sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, esprimendo, in caso di rilievi, un “parere motivato” (*reasoned opinion*) che andrà ad essere computato ai fini del raggiungimento delle soglie fissate per il cartellino giallo e per il cartellino arancione.

Come si vede, un quadro piuttosto articolato e complesso, che richiede la capacità di distinguere i caratteri essenziali della procedura e dell’atto da adottare a seconda: a) dell’atto oggetto di esame parlamentare; b) dei parametri in base ai quali svolgere tale esame; c) dei destinatari dell’indirizzo che uscirà dall’esame medesimo; d) infine, dell’arco temporale a disposizione per effettuare l’esame dell’atto.

Dal primo punto di vista (quello dell’oggetto), infatti, l’esame sul rispetto del principio di sussidiarietà richiede, da un lato, che si tratti di atto legislativo e, dall’altro, che non si versi in materie di competenza esclusiva dell’Unione, dove il principio di sussidiarietà non trova applicazione, ai sensi di quanto disposto dall’art. 5, par. 3, TUE, né, evidentemente, in funzioni rientranti nella competenza esclusivamente degli Stati membri: deve perciò trattarsi di materie rientranti nelle competenze concorrenti tra gli Stati membri e l’Unione europea oppure di “azioni di sostegno, coordinamento e completamento” dell’azione degli Stati membri di cui all’art. 6 del TFUE⁴³. Va poi precisato, sempre sul piano dell’oggetto, che la soglia del “cartellino arancione” e gli effetti che dal suo raggiungimento conseguono si riferiscono, per espressa previsione dell’art. 7, par. 3, del protocollo n. 2, alle sole proposte destinate a seguire il procedimento legislativo ordinario.

Dal secondo punto di vista (quello del parametro), è evidente, in base a quello che si è appena osservato, che l’esame parlamentare può riguardare diversi aspetti della proposta, i quali usualmente sono così individuati: il merito della stessa; la base giuridica; la proporzionalità; la sussidiarietà. Con conseguenze diverse, sul piano degli effetti giuridici riconducibili all’intervento parlamentare, a seconda del parametro di volta in volta prescelto.

⁴³ Sui diversi titoli competenziali dell’Unione europea cfr., tra gli altri, R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism*, cit., spec. p. 129 s.

Dal terzo punto di vista (quello dei destinatari), le Camere possono rivolgersi al loro Governo, all'istituzione dell'Unione europea che si è fatta promotrice dell'iniziativa (e quindi in genere alla Commissione), ma anche al Parlamento europeo e al Consiglio⁴⁴. E, in taluni casi, laddove si individui, nell'atto poi adottato, una lesione del principio di sussidiarietà, anche alla Corte di giustizia, sia pure per il tramite – più o meno significativo, a seconda delle opzioni compiute in proposito dai singoli Stati membri⁴⁵ – del rispettivo Governo.

Dal quarto ed ultimo punto di vista (quello della tempistica), va considerato che il termine delle otto settimane vale solo per i pareri motivati volti a segnalare una lesione del principio di sussidiarietà, mentre la Commissione, come già accennato, ha stabilito che i contributi dei Parlamenti nazionali espressi nell'ambito del “dialogo politico” possono essere trasmessi anche successivamente e egualmente presi in considerazione, sempre che la questione non sia stata decisa. Quanto agli indirizzi rivolti ai Governi nazionali, è sufficiente che essi intervengano prima che il Consiglio adotti l'atto.

Un quadro così complesso richiede, tendenzialmente, un'elaborazione procedurale, al livello del diritto parlamentare degli Stati membri, piuttosto sofisticata e al tempo stesso comprensibile e stringente: idonea a consentire ai parlamentari di volta in volta coinvolti di cogliere il senso e i margini di azione a loro disposizione in ognuna delle sedi e dei momenti in cui sono chiamati a dire la loro, e gli effetti di volta in volta discendenti da tali attività, nell'ambito di un processo decisionale estremamente ricco e delicato. La procedura diviene, poi, ancora più complessa e, al tempo stesso, necessaria, ove si ricordi che, come già accennato, l'art. 6 del protocollo n. 2 prefigura un coinvolgimento nel meccanismo dell'*early warning* altresì dei Parlamenti regionali con poteri legislativi: così richiedendo la costruzione di procedure di dialogo interparlamentare articolate su tre livelli istituzionali (non sempre riscontrabili nei singoli Stati membri) e il loro espletamento in tempi limitati⁴⁶.

⁴⁴ I contributi approvati dai Parlamenti nazionali sono inviati anche al Parlamento europeo, e lì assegnati alle Commissioni competenti (le quali spesso li pubblicano anche sul loro sito). Normalmente essi sono trasmessi anche al Consiglio.

⁴⁵ Cfr. K. Granat, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, spec. p. 429 s. (delle bozze).

⁴⁶ Cfr. lo studio promosso dal Comitato delle Regioni G. Vara Arribas-D. Bourdin, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, European Institute of Public Administration (EIPA) – European Center for the Regions (ECR) (in: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity>). Nonché, più recentemente, con riferimento soprattutto all'Italia, C. Fasone, *Towards New Procedures between State and Regional*

Al contrario, fors'anche al fine di evitare il disperdersi delle risorse (a partire da quella temporale) e, al tempo stesso, di aiutare il diffondersi di queste procedure, incentivando i membri di molti Parlamenti nazionali a prendervi parte attiva e superando un tradizionale disinteresse dei parlamentari nei confronti delle tematiche europee in generale e della "fase ascendente" in particolare, la tendenza fin qui prevalsa nei diversi Parlamenti nazionali è stata quella di mettere insieme e di sovrapporre il più possibile le diverse procedure⁴⁷.

5. ...E ALLA LUCE DELLA PRASSI APPLICATIVA (INCLUSO IL PRIMO "CARTELLINO GIALLO")

In definitiva, possono registrarsi, alla luce dei primi anni di applicazione del meccanismo, alcuni *trend* piuttosto significativi.

Riprendendo la classificazione dei poteri parlamentari proposta in precedenza, va anzitutto osservato che il meccanismo dell'*early warning* è stato fin qui usato soprattutto come uno strumento individuale, a disposizione dei singoli Parlamenti nazionali, anziché come uno strumento collettivo, da parte del "fronte" dei Parlamenti nazionali. Lo dimostra il fatto che la soglia del "cartellino arancione" non sia stata mai raggiunta e che fin qui, in tre anni di applicazione del meccanismo, in una sola occasione sia stata superata la soglia per il "cartellino giallo"; e anche in questa circostanza le motivazioni usate dai diversi Parlamenti nazionali nell'esprimere i loro pareri motivati sono state abbastanza variegate⁴⁸.

Del resto, la COSAC non è stata in grado di esercitare quel ruolo di coordinamento che pure aveva provato ad auto-attribuirsi nella fase sperimentale, anteriormente cioè all'entrata in vigore del trattato di Lisbona⁴⁹. O meglio, le Com-

Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning Mechanism, in corso di pubblicazione in: *Perspectives on Federalism*, 2013.

⁴⁷ Cfr. soprattutto D. Jancic, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, p. 83 s.

⁴⁸ Per un quadro accurato delle diverse posizioni espresse dai parlamenti nazionali cfr. K. Granat, "Yellow card" for the Commission proposal on the right to take collective action, in: *Quaderni costituzionali*, 2012 (4), p. 897 s. e F. Fabbrini-K. Granat, 'Yellow Card, but no Foul': The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike, in: *Common Market Law Review*, 2013 (1), p. 115 s., spec. p. 135 s. Cfr. anche G. Barrett, *Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of Age... Or Then Again Maybe It Doesn't*, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2012, 4, p. 595 s.

⁴⁹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni sulla fase sperimentale, P.G. Casalena-C. Fasone-N. Lupo, *Commentary on the Protocol No. 1 annexed to the Treaty of Lisbon*, cit.

missioni di settore e, ancor più, i Parlamenti nel loro complesso non hanno ritenuto di poter riconoscere alla COSAC, e quindi alle loro commissioni specializzate sull'Unione europea, un ruolo siffatto. A maggior ragione, visto che la competenza ad adottare i pareri motivati è stata in non pochi Parlamenti attribuita anche o in esclusiva alle commissioni di settore, ritenute evidentemente più in grado, rispetto a commissioni intersettoriali, quali necessariamente sono quelle specializzate sull'Unione europea, di intervenire sui contenuti della proposta di atto da adottare e di esprimere la posizione nazionale su quella determinata politica europea⁵⁰.

In qualche modo, inoltre, questa tendenza conferma la natura assai eterogenea della famiglia dei "Parlamenti nazionali", che già si è avuto modo di rilevare. Si tratta di organi molto diversi, sia dal punto di vista istituzionale, sia dal punto di vista politico. Ciascuno di loro porta inoltre sé tradizioni pluridecennali, spesso secolari. E si caratterizza, a causa di ragioni storiche e strutturali, per una bassa propensione al dialogo con altre istituzioni, specie se appartenenti ad altri ordinamenti: diversamente dal Parlamento europeo, in qualche misura sin dall'origine destinato a convivere con altri Parlamenti e a rapportarsi con essi, i Parlamenti nazionali sono stati concepiti e si sono affermati come organi destinati ad operare per così dire "in solitudine", almeno nel senso di non dover convivere con altre istituzioni rappresentative⁵¹. Lo dimostra, ad esempio, la circostanza che i Parlamenti nazionali siano tradizionalmente abituati a poter disporre della "risorsa tempo", soltanto di rado essendo chiamati ad esprimersi entro termini perentori⁵². Il che, invece, costituisce assolutamente la regola in procedimenti assai articolati quali quelli lungo i quali si sviluppano i processi decisionali europei.

Resta invece, almeno per il momento, del tutto inesplorata la possibilità di un ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà promosso – come si accennava, per il tramite del proprio Governo – da un Parlamento nazionale, prevista dall'art. 8, par. 1, del protocollo n. 2; così come quella, anch'essa introdotta dal trattato di Lisbona e prevista dalla stessa disposizione del protocollo n. 2, di un ricorso presentato, per le medesime ragioni, dal Comi-

⁵⁰ Sulla dinamica tra commissioni di settore e commissioni competenti sull'Unione europea cfr. ampiamente P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union*, spec. p. 47 s. e Id., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity*, p. 24 s.

⁵¹ Alcuni spunti in C. Decaro-N. Lupo, *Introduzione*, in: *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, p. 9 s., spec. p. 13 s.

⁵² Cfr., volendo, N. Lupo, *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in: *Studi pisani sul Parlamento*, vol. V, a cura di E. Rossi, Pisa, Edizioni Plus, 2012, p. 57 s.

tato per Regioni (nei casi in cui questo organo debba obbligatoriamente essere consultato).

Quanto alla determinazione del parametro dell'intervento dei Parlamenti nazionali, le prime indicazioni sembrano essere piuttosto convergenti, ed andare nel senso di una sua interpretazione piuttosto estensiva. E' vero che, sul piano teorico, ciascun Parlamento resta libero di comportarsi come meglio crede e di configurare perciò il parametro in base al quale effettuare il controllo⁵³, ma è chiaro che in questa prima fase ciascun Parlamento ha prestato molta attenzione alle scelte compiute dagli altri. In altre parole, se il coordinamento sul contenuto degli interventi parlamentari su una determinata proposta si è rivelato, come si è appena accennato, estremamente arduo quando non impossibile, esso è parso decisamente più significativo con riguardo alla veste formale dell'atto e anche delle metodologie adottate e alle modalità con cui configurare il parametro dell'intervento. Una spinta verso una qualche convergenza è venuta anche dalle istituzioni dell'Unione europea, dal Parlamento europeo e soprattutto dalla Commissione, essenzialmente mediante canali di tipo informale; ed in base alla comprensibile esigenza di non ritrovarsi orientamenti metodologici diametralmente divergenti tra i diversi Parlamenti nazionali.

Ebbene, proprio alla luce di questa attività di coordinamento, sembra essere prevalsa un'accezione ampia del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, che in più occasioni ha incluso anche la verifica sulla correttezza della base giuridica e sull'osservanza del principio di proporzionalità, talvolta sfiorando anche le questioni rientranti nel cosiddetto "merito": relative cioè all'opportunità politica dell'intervento normativo prefigurato o di alcuni dei contenuti ipotizzati nella proposta esaminata.

Rispetto a questa opzione di fondo, volta ad estendere il parametro in base al quale effettuare l'intervento dei Parlamenti nazionali, sono state avanzate in dottrina alcune obiezioni. Un autore, in particolare, alla luce di un approfondito studio monografico sull'argomento, ha qualificato la funzione spettante ai Parlamenti nazionali nel controllo di sussidiarietà come una funzione di consulenza giuridico-istituzionale, accostandola a quella svolta in Francia dal Conseil d'Etat⁵⁴. Altri autori, sulla base di un'accurata interpretazione testuale, strutturale e fun-

⁵³ In tal senso, cfr. la comunicazione della Commissione del 10 luglio 2012 su sussidiarietà e proporzionalità (COM(2012) 373 final), nella quale la Commissione, dopo aver ribadito l'esigenza di una chiara distinzione formale tra pareri motivati e contributi, riconosce che "l'emissione di un parere motivato su una proposta della Commissione e gli argomenti su cui si basa *rientrano esclusivamente nell'ambito di competenza di ciascun parlamento nazionale*" (corsivi aggiunti).

⁵⁴ Cfr. P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity*, p. 126 s.

zionale dei trattati, sono giunti alla conclusione per cui l'ambito di applicazione della procedura dell'*early warning* dovrebbe restare legato ad un'interpretazione stretta del principio di sussidiarietà, lasciando per ciò al di fuori ogni altro tipo di valutazione, incluse quelle sulla base giuridica e sul rispetto del principio di proporzionalità⁵⁵.

Entrambe le tesi, pur acutamente formulate e basate su solidi fondamenti, presentano però il difetto di sottostimare la natura dei Parlamenti nazionali. Questi, infatti, sono organi pienamente politici, e proprio per questo “multifunzionali” e liberi perciò di interpretare diversamente, a seconda dei casi, il senso e la funzione del loro intervento nel processo decisionale europeo⁵⁶. In sostanza, ciascun Parlamento è libero di interpretare le funzioni attribuitegli dal diritto dell'Unione europea nel modo che ritiene più opportuno (ferma restando la necessità di rispettare i vincoli che nei trattati vengono posti loro). E può farlo sia in via generale, nel momento in cui delinea, mediante norme di diritto parlamentare – siano queste norme legislative e contenute nei regolamenti delle Camere –, una procedura per l'espressione dei pareri motivati e del contributi da inviare alla Commissione e alle altre istituzioni dell'Unione europea, oltre che dell'esercizio dei poteri di indirizzo-controllo nei confronti del proprio Governo (articolando come meglio crede, ad esempio, il coinvolgimento delle diverse commissioni e dell'assemblea, oltre che sagomando la dialettica maggioranza-opposizione). Sia in concreto, nel momento in cui si trova davanti la singola proposta di atto dell'Unione europea e decide quale “taglio” e quale “senso” dare al proprio intervento: potendo, a seconda delle circostanze, optare per una lettura più legalistica del proprio ruolo; oppure per una evidenziazione dei profili politici di dissenso.

Va da sé che gli effetti giuridici – così come, invero, anche quelli politici⁵⁷ – originati da un parere motivato in cui si lamenta, da parte dell'atto nel suo insieme, la lesione del principio di sussidiarietà *stricto sensu* o un'errata individuazione della base giuridica non coincideranno con quelli di un contributo in cui si esprimono alcune perplessità fondate sull'opportunità di introdurre alcuni disposizioni, magari fornendo altresì alcuni suggerimenti di merito relativi ad

⁵⁵ F. Fabbrini-K. Granat, *'Yellow Card, but no Foul'*, p. 124 s.

⁵⁶ Valorizza questo aspetto, pur irrigidendolo un po' troppo in uno schema funzionale tutt'altro che pacifico (articolato nelle funzioni legislativa, rappresentativa e deliberativa) e portandolo a conclusioni fors'anche eccessive, laddove, come si è accennato, sembra configurare una “terza camera virtuale” nell'Unione europea, I. Cooper, A “*Virtual Third Chamber*” for the European Union? *National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in: *West European Politics*, 2012, 35(3), p. 441 s.

⁵⁷ Sulla stretta connessione tra le salvaguardie del federalismo (*safeguards of federalism*) di natura politica e quelle giurisdizionali cfr. R. Schütze, *European Constitutional Law*, p. 186 s.

una singola misura. Tuttavia, mi sembra difficile poter sostenere che tale distinzione possa essere fatta *a priori* e imposta, nei medesimi termini, a tutti i Parlamenti nazionali, identificando con precisione quali profili rientrino nel principio di sussidiarietà e quali, invece, ne restino al di fuori⁵⁸. Il che non esclude, peraltro, che con l'andare del tempo si vadano delineando una serie di orientamenti (dei singoli Parlamenti nazionali, ma anche, su un piano europeo, della Commissione, del Parlamento europeo e della COSAC) che spingano, in fatto, verso l'adozione di linee di condotta se non uniformi, quanto meno maggiormente coordinate e coerenti da parte dei Parlamenti nazionali, volte almeno a rendere meglio comprensibile su un piano formale quale sia la tipologia di atto che si è inteso adottare⁵⁹.

Una visione come quella che si è qui proposta, volta a evidenziare la natura "politica" del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella procedura dell'*early warning*, sembra trovare argomenti ulteriori nel seguito registrato, nella prassi, dal primo e fin qui unico "cartellino giallo" che è stato alzato dai Parlamenti nazionali, riguardo ad una proposta di regolamento del Consiglio su "sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi" (in gergo denominata "Monti due", in quanto traeva origine dalle indicazioni formulate in un rapporto presentato da Mario Monti alla Commissione europea nel 2010)⁶⁰. La Commissione, infatti,

⁵⁸ Già "a caldo" esprimeva "qualche perplessità circa la praticabilità di un controllo sulla sussidiarietà svincolato e autonomo dal controllo sul merito politico dell'atto" M. Cartabia, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea*, p. 142 s. Alla luce della prima prassi applicativa cfr. anche D. Jancic, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, p. 83 s.

⁵⁹ Va da sé che un coordinamento di tal tipo risulta particolarmente auspicabile tra le due Camere che compongono un sistema bicamerale. Infatti, ove esse – come fin qui sembra essere stato il caso dell'Italia (cfr. A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in: *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1119 s., D.A. Capuano, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, C. Fasone, *Il Parlamento italiano dopo il Trattato di Lisbona, in vista dell'approvazione di una nuova legge sui rapporti con l'Unione europea*, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010, n. 169, p. 41 s., P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in: *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 535 s.) – adottino non solo posizioni non coincidenti, ma, ancora prima, modelli procedurali divergenti e financo denominazioni difformi degli atti adottabili, è la posizione del Parlamento nel suo insieme e quindi dello Stato membro di appartenenza a risultare poco comprensibile e, quindi, indebolita: in un gioco così complesso e articolato quale è il processo decisionale europeo sono le posizioni chiare e facilmente interpretabili, oltre che tempestive, a risultare premianti, almeno di regola.

⁶⁰ Cfr. M. Monti, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso*, 9 mag-

chiamata dall'art. 7, par. 2, del protocollo n. 2, a riesaminare la proposta alla luce delle obiezioni dei parlamenti nazionali, per decidere (motivatamente) se mantenerla, modificarla o ritirarla, la ha ritirata. E lo ha fatto pur non ritenendo che nella specie il principio di sussidiarietà fosse stato violato, e riaffermando quindi la correttezza del proprio operato nella stesura della proposta. Ciò nonostante, ha riconosciuto che difficilmente la sua proposta avrebbe potuto ottenere "il necessario sostegno politico" nelle ulteriori fasi del processo decisionale e ne ha perciò deciso, appunto, il ritiro⁶¹.

A commento di questa vicenda alcuni osservatori hanno rilevato che i Parlamenti nazionali avrebbero fatto un uso scorretto del potere ad essi attribuito, dal momento che hanno riferito molti dei loro rilievi non alla pretesa violazione del principio di sussidiarietà vero e proprio, bensì, in prevalenza, a problemi legati alla base giuridica, individuata tra l'altro nella clausola di flessibilità ex art. 352 TFEU, alla proporzionalità o al merito del testo adottato. E hanno ritenuto che la risposta della Commissione non faccia che confermare che il ruolo dei Parlamenti nazionali ai sensi del protocollo n. 2 dovrebbe essere limitato a un riscontro sulla violazione del principio di sussidiarietà⁶². All'esatto contrario, mi pare che la scelta compiuta dalla Commissione nel senso di ritirare la propria proposta pur ribadendo che a suo avviso essa era conforme al principio di sussidiarietà, dimostri che la procedura dell'*early warning* può produrre effetti significativi e che è in grado di farlo anche – alcuni potrebbero addirittura sostenere soprattutto – laddove i Parlamenti nazionali la utilizzino per esprimere una propria valutazione sull'utilità della proposta e sull'opportunità che essa sia discussa e adottata in seno all'Unione europea. Il fatto, poi, che sulla scelta nel senso di ritirare tale proposta abbiano avuto un qualche peso, fors'anche decisivo, i timori legati all'atteggiamento che in Consiglio, dove in tal caso sarebbe stata necessario raggiungere l'unanimità, avrebbero potuto assumere alcuni Governi⁶³ non altera il quadro: anzi, fa emergere come i Parlamenti nazionali, oltre che come attori autonomi, possano giocare la procedura in questione anche a supporto dell'azione dei rispettivi Governi.

gio 2010. Cfr., tra gli altri, G. Orlandini, *La proposta di regolamento Monti II ed il diritto di sciopero nell'Europa post-Lisbona*, in: www.europeanrights.eu, 13 aprile 2012.

⁶¹ Così la lettera del Vicepresidente Šefčovič al Presidente del Senato Schifani del 12 settembre 2012. Cfr. ampiamente, sul punto, G. Barrett, *Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of Age*, p. 598.

⁶² Così F. Fabbrini-K. Granat, *'Yellow Card, but no Foul'*, p. 140 s.

⁶³ Nella lettera della Commissione si fa invero riferimento sia al Parlamento europeo, sia al Consiglio. Tuttavia, come osserva G. Barrett, *Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of Age*, p. 597 s., la proposta di regolamento aveva incontrato sin dall'inizio non poche opposizioni ed era piuttosto ovvio che non avrebbe ottenuto l'unanimità in seno al Consiglio.

Del resto, non si deve dimenticare che la *ratio* del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà è duplice. Sicuramente quella di “rivitalizzare” il principio di sussidiarietà e di stimolare un sindacato più incisivo da parte della Corte di giustizia, che ora potrà svolgersi più agevolmente grazie alle valutazioni fornite (e a quelle richieste alle istituzioni europee e ai Governi nazionali) dai Parlamenti nazionali; e quindi di incrementare il tasso di osservanza del principio di sussidiarietà, inteso soprattutto come garanzia della sfera di competenza degli Stati membri. Ma anche, e forse anzitutto, quella di inserire nel “freddo” processo decisionale europeo istituzioni più “calde” e più vicine alla *politics*, tuttora fortemente ancorata alla dimensione degli Stati membri.

Dunque, come si è più volte osservato, il meccanismo dell’*early warning* sembra presupporre un grado elevato di discrezionalità dei Parlamenti nazionali, i quali, pur nell’applicazione delle medesime regole (almeno nella parte in cui sono poste dal diritto dell’Unione europea), godono di un elevato margine di discrezionalità nell’applicazione delle medesime. E la circostanza che, con riferimento ad una determinata proposta, le medesime regole possano essere interpretate diversamente a seconda del Parlamento coinvolto sembra pienamente rientrare – analogamente all’ipotesi, in qualche modo complementare, di un’interpretazione diversa da parte dello stesso Parlamento a seconda dell’atto oggetto di esame – nella sfera di auto-determinazione rimessa ad organi politici e di rango costituzionale quali sono i Parlamenti nazionali. Pare trattarsi, in altri termini, di una manifestazione (con effetti giuridici, come si è già osservato, non particolarmente distruttivi), nel processo decisionale europeo, dell’articolazione plurale dell’Unione europea, e in particolare di quell’identità costituzionale di ciascuno Stato membro che è espressamente tutelata dall’art. 4, par. 2, TUE⁶⁴.

In definitiva, in qualche misura, le modalità di svolgimento del meccanismo di *early warning* da parte di ciascun Parlamento nazionale tendono naturalmente ad essere influenzate anche dai suoi caratteri tradizionali, dalla cultura politica e istituzionale dominante (anzitutto nei confronti del processo di integrazione europea, ma anche quanto agli equilibri tra Parlamento e Governo), dalla configurazione dei gruppi e delle commissioni parlamentari, oltre che dal peso della burocrazia parlamentare. Tutti elementi ben riconducibili, mi parrebbe senza eccessive difficoltà, all’identità costituzionale di ciascuno Stato membro.

⁶⁴ Cfr. B. Guastaferrò, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts*, la quale sottolinea l’impatto di tale principio sulle funzioni ordinarie dell’Unione europea.

6. UN EFFETTO SICURO: L'ACCELERAZIONE DEL PROCESSO DI EUROPEIZZAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI

Il principale effetto delle innovazioni introdotte nel trattato di Lisbona è fin qui consistito, sul piano complessivo, in una decisa accelerazione del processo di “europeizzazione” dei Parlamenti nazionali. E’ presto per dire se le gli atti dell’Unione europea formatisi con il concorso attivo dei Parlamenti nazionali siano risultate, a causa di tale coinvolgimento, più accorte nel rispetto delle competenze degli Stati membri o dotate di una maggiore legittimazione democratica. Ma già da ora si può osservare come le innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona – ancor prima della sua entrata in vigore, come dimostra la procedura del “dialogo politico”, su cui ci si è ampiamente soffermati – abbiano già prodotto un effetto significativo, consistente in una decisa accelerazione del processo di “europeizzazione” dei Parlamenti nazionali.

E’ noto infatti che l’Unione europea, lungi dal “bypassare” sistematicamente le istituzioni degli Stati membri, tende perlopiù a fondarsi su queste ultime, e a richiedere anzi ad esse nuove “prestazioni” (a partire dalla capacità di identificare e di rappresentare, nelle sedi opportune, gli interessi nazionali): nello svolgere queste “prestazioni” gli Stati, dunque, non soltanto non vengono “bypassati”, ma sono in qualche modo posti in concorrenza tra di loro e chiamati a trasformarsi in modo piuttosto profondo. Al punto che potrebbe forse persino ipotizzarsi l’emersione di una nuova forma di Stato, in qualche modo posta a metà tra lo Stato-nazione e lo Stato membro di uno Stato federale, che si caratterizza per il fatto di aver deciso di condividere, tendenzialmente in modo permanente e a condizioni variabili a seconda dei casi, quote assai significative dei propri tradizionali poteri sovrani: uno “Stato comunitario”, per usare una formula coniata da Andrea Manzella qualche anno or sono, o, se si preferisce, uno “Stato integrato”, o, ancor più semplicemente, uno “Stato membro dell’Unione europea”⁶⁵.

E’ sulla base di una premessa di questo tipo che, soprattutto nella scienza politica, si è andato elaborando il concetto di “europeizzazione”, da intendersi come quel processo di trasformazione delle istituzioni nazionali derivante, in modo più o meno esplicito e diretto, dal fatto che un certo Stato membro è entrato a far parte (o, ancor prima, intende entrare a far parte) delle Comunità europee prima e dell’Unione europea ora⁶⁶.

⁶⁵ Il riferimento è a A. Manzella, *Lo Stato “comunitario”*, p. 273 s.

⁶⁶ Per un recente bilancio degli studi in proposito cfr. C.M. Radaelli-T. Exadaktylos, *New Directions in the Europeanization Research*, in: *Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*, edited by M. Egan, N. Nugent, W.E. Patterson, Palgrave, London, 2010, p. 189 s.

Ebbene, si potrebbe rilevare che, almeno finora, le istituzioni degli Stati membri che hanno palesato maggiore resistenza ad “europeizzarsi”, cioè a mostrare e a valorizzare appieno la loro dimensione europea, accanto a quella più prettamente nazionale, e a trasformarsi conseguentemente, siano stati proprio i Parlamenti. Il processo di “europeizzazione” ha investito potentemente, infatti, come è noto, anzitutto il potere giudiziario, ormai abituato ad applicare non solo il diritto statale, ma anche direttamente il diritto dell’Unione europea (al quale anzi, in caso di contrasto, deve dare come è noto prevalenza)⁶⁷. E, sin da subito, i Governi, con le loro amministrazioni, ad un tempo organi nazionali ed europei, che sono stati anzi oggetto, negli ultimi decenni, di un significativo processo di rafforzamento, realizzato anche e forse anzitutto grazie alla preziosa “sponda” offerta dalle istituzioni europee, nelle quali essi giocano un ruolo assolutamente determinante.

Ovviamente, l’accelerazione del processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali non si è verificata ovunque con la medesima intensità. Come era invero prevedibile, essa è stata particolarmente vistosa, in questi ultimi anni, per quei Paesi i cui Parlamenti erano, per una ragione o per l’altra, ancora piuttosto restii ad incidere – fino ad allora solo ed esclusivamente per il tramite del loro Governo – sul processo decisionale europeo⁶⁸. La disponibilità, ora, di un canale informativo non più filtrato dai rispettivi Governi e la possibilità di un intervento diretto ed immediato, seppure con effetti come si è visto abbastanza limitati, sul processo di formazione degli atti dell’Unione europea hanno reso pressoché tutti i Parlamenti nazionali decisamente più sensibili nei confronti delle questioni europee⁶⁹. E hanno altresì spinto, come si è accennato, verso il coinvolgimento in tali questioni non solo delle commissioni specializzate per gli affari europei, ma anche delle commissioni di settore e delle stesse assemblee. Così determinando uno sviluppo e un utilizzo più intenso (e politicamente significativo) di tutte le procedure parlamentari relative ai rapporti tra ordinamento statale e Unione europea

⁶⁷ Cfr., per tutti, le ormai classiche pagine di J.H.H. Weiler, *La trasformazione dell’Europa*, in: Id., *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, Il mulino, 2003, p. 33 s., spec. p. 58 s.

⁶⁸ Nel senso che i Parlamenti meno attenti alle politiche europee dei Governi siano stati quelli in cui tra le forze politiche era più diffusa una posizione a favore dell’integrazione europea cfr., tra gli altri, C. Harlow, *A Plethora of Parliaments?*, in: Id., *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 79 s., spec. p. 88 s. e T. Raunio, *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, in: *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, p. 17 s., spec. p. 34 s.

⁶⁹ Dati estremamente significativi si rinvencono nella relazione della Commissione europea COM(2012) 375 final, sui rapporti tra la Commissione Europea e i Parlamenti, del 10 luglio 2012, p. 9 s.

e, al tempo stesso, un arricchimento del processo decisionale europeo: in quest'ultimo possono essere fatti presente altresì, in forma pubblica, i punti di vista dei protagonisti dell'attività legislativa degli Stati membri nei settori di volta in volta interessati dall'attività normativa dell'Unione europea.

Summary

ROLE OF THE NATIONAL PARLIAMENTS IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION AFTER TREATY OF LISBON AND THE NECESSARY CHANGES IN PARLIAMENTARY LAW

This contribution offers some reflections on the meaning and the effects of the involvement of national parliaments in EU decision-making processes, after the Treaty of Lisbon. It argues that national parliaments are a numerous and very differentiated family, composed of political institutions, each often with its own long history and traditions. The Treaty of Lisbon now confers new powers upon them, which can be exercised for different aims and according to various formations. Specific attention is paid here to the early warning mechanism, based both upon the provisions of the Treaty, and upon the first indications coming from institutional practice: it is a soft power, but it is designed to effect the principle of subsidiarity, a crucial hub of the EU «composite Constitution», which has been – correctly, it is argued – interpreted broadly, also in connection with the “political dialogue” put in place by the Commission. Till now, its effects consist most of all in accelerating the process of the Europeanisation of the national parliaments and in giving a small contribution in the fundamental direction of re-aligning politics (which is still mainly national) and policies (which are, for the most part, determined at EU level).

Keywords: Treaty of Lisbon; EU decision-making processes; national parliaments; Early Warning System; principle of subsidiarity.

Streszczenie

ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ PO TRAKTACIE Z LIZBONY I KONIECZNE KIERUNKI ZMIAN W PRAWIE PARLAMENTARNYM

W artykule zaprezentowano znaczenie i konsekwencje wynikające z zaangażowania parlamentów narodowych w unijne procesy decyzyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. W swoich rozważaniach Autor zwraca szczególną uwagę na tzw. „mechanizm

wczesnego ostrzegania” (“Early Warning System”), jako procedurę skutecznie zmierzającą do wzmocnienia szeroko rozumianej zasady pomocniczości, leżącej u podstaw “unijnej Konstytucji”, której towarzyszy “dialog polityczny” prowadzony przez Komisję Europejską z parlamentami narodowymi. Środek ten ma służyć również przyśpieszeniu procesu tzw. „europeizacji” parlamentów narodowych.

Tłumaczenie: C. Bronowski

Słowa kluczowe: Traktat z Lizbony; unijny proces decyzyjny; parlamenty narodowe; mechanizm wczesnego ostrzegania; zasada pomocniczości.

