

In the current context of economic crisis and change in values that affect many countries, it is essential to reinforce the role of the Parliaments as the direct representatives of popular sovereignty;

Inteparliametary cooperation is a succesful mechanism for the progressive construction of a public opinion and of a European political space.

Dichiarazione della CALRE
Merida, 29- 30 novembre 2012

Convegno PRIN 2010-2011
"Parlamenti sub-statali tra dimensione nazionale ed europea"
Camera dei Deputati 2015

Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance

di

Laura Frosina

I. Regioni, Unione europea e democrazia di prossimità.

Il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea e dei fenomeni di decentramento territoriale in numerosi Stati membri ha spinto ad abbandonare ben presto l'atteggiamento di indifferenza iniziale nei confronti del fenomeno regionale (identificato da una parte della dottrina giuspubblicistica tedesca con l'espressione "Landesblindheit", ovvero *cecità regionale*) e ad avanzare nel processo di c.d. regionalizzazione della UE. Tale processo, fondato sul progressivo inserimento delle entità sub-statali nel tessuto politico-istituzionale e nell'*EU decision making process*, è stato portato avanti parallelamente tanto a livello europeo che all'interno dei singoli ordinamenti statali. L'Unione europea ha promosso sin dal Trattato di Maastricht un coinvolgimento, ancorché limitato, dei livelli infrastatali alle dinamiche europee mediante la previsione di diversi canali politici e istituzionali (*extra-state channels*). Gli Stati membri, dal canto loro, hanno operato riforme di varia natura, costituzionale e/o legislativa, vuoi per rendere concretamente operative le modifiche previste dal diritto primario europeo, vuoi per fornire internamente agli enti sub-statali dei canali (istituzionali e procedurali) atti a partecipare al processo di integrazione europea (*intra-state channels*).

Il coinvolgimento delle Regioni nelle dinamiche di integrazione europea ha dimostrato ben presto di essere uno strumento indispensabile sia per il mantenimento degli equilibri costituzionali nei rapporti centro-periferia all'interno degli Stati membri, sia per il processo di democratizzazione dell'Unione europea, nella misura in cui contribuisce a sviluppare un modello di democrazia di prossimità.

Inoltre va ricordato che il tema della partecipazione regionale nell'Unione europea ha alimentato –specie a partire dagli anni Novanta– un dibattito ricco di apporti disciplinari sulla natura giuridica di tale partecipazione, che ha contribuito ad approfondire la riflessione sul *deficit* di democraticità. Si è assistito al proliferare di indirizzi interpretativi interessati al collegamento tra la democrazia europea e le autonomie territoriali uniti dal comune intento di avanzare verso «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà» (Preambolo del Trattato sull'Unione europea, TUE). Si tratta di orientamenti interpretativi differenti che, pur divergendo profondamente, tendono a enfatizzare le potenzialità democratiche della c.d. regionalizzazione, sottolineandone l'attitudine ad avvicinare i cittadini alle politiche e alle istituzioni europee e a offrire in questo modo legittimazione democratica all'intero processo di integrazione europea. In particolare, alcune posizioni dottrinali insistono sul legame tra democrazia e sussidiarietà, individuando nella democrazia di prossimità un modello inclusivo basato sul raccordo tra livelli territoriali di governo (sovranaazionale, statuali e infrastatali) che interagiscono in base al principio di sussidiarietà. In tale orizzonte concettuale si inscrivono, ad esempio, le tesi del c.d. *multilevel constitutionalism*, che teorizzano l'esistenza di un sistema costituzionale europeo "a-statale" integrato da differenti livelli costituzionali, dalla cui interazione trae origine una federazione costituzionale che corrisponde alla Costituzione europea (c.d. *Verfassungswerbund*). Altri orientamenti dottrinali più eccentrici, superati in parte dai dati della prassi, si dichiarano a favore di una c.d. "Europa delle Regioni", quale arena privilegiata di un c.d. "third level politics", dotato di piena soggettività comunitaria, che agisce in comunione con il livello statale o finanche in sua sostituzione. Le elaborazioni teoriche più recenti che si pongono in continuità con queste linee interpretative, sia pur rinunciando alla ipotesi più radicale di un'Europa delle Regioni, sostengono invece l'importanza del c.d. terzo livello nella UE e poggiano sulla premessa condivisa secondo cui le Regioni sono in grado di agire come soggetti giuridici autonomi nel sistema di *multilevel governance* insieme al livello europeo e al livello statale (Mlg)

II. Cosa è cambiato dopo il Trattato di Lisbona sul versante dell'integrazione regionale?

In questo contesto vediamo più nello specifico cosa è cambiato dopo il Trattato di Lisbona sul versante della integrazione regionale. E' indubbio che questo

Trattato, sia pur senza raggiungere i più ambiziosi traguardi rivendicati dal "terzo livello", abbia compiuto numerosi avanzamenti su tale piano. Ha riconosciuto gli enti substatali come parte integrante della struttura politica e costituzionale degli Stati membri; ha incluso il rispetto del sistema delle autonomie locali e regionali tra i principi fondamentali dell'Unione (art. 4, par. 2, TUE); ha identificato la coesione territoriale, punto focale della politica regionale, tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione (art. 3, par. 3, c. 3 TUE); e ha operato un richiamo alla prossimità all'articolo 10 del TUE dedicato al principio della democrazia rappresentativa. Oltre a tali riconoscimenti formali, ha introdotto delle innovazioni significative in relazione al principio di sussidiarietà che si traducono sostanzialmente in una nuova formulazione di tale principio 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 sua corretta applicazione. Il Trattato ha compiuto, *in primis*, un *restyling* del principio di sussidiarietà, estendendo la sua dimensione applicativa a livello regionale e locale e superando, così, la precedente impostazione che ne circoscriveva l'applicazione ai rapporti tra Unione europea e Stati membri (art. 5, par. 3 del TUE). Ha valorizzato, inoltre, la partecipazione dei livelli substatali nella fase pre-legislativa, assegnando carattere tendenzialmente prescrittivo alle consultazioni delle autorità regionali e locali da parte della Commissione europea e vincolando quest'ultima ad accompagnare ogni progetto di atto legislativo con una scheda (c.d. di sussidiarietà) contenente elementi circostanziati per valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità n. 2, art. 2). Sul piano del controllo preventivo del principio di sussidiarietà, ha introdotto il sistema di allerta precoce, c.d. *early warning system*, un meccanismo di portata innovativa che 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) Infine, per quanto concerne il controllo giurisdizionale, il Trattato di Lisbona, pur non avendo soddisfatto integralmente le più ambiziose richieste delle Regioni, ha offerto loro nuove possibilità per promuovere, sia pur indirettamente, un'azione giudiziale a difesa delle proprie competenze. L'articolo 8, c. 2., del Protocollo n. 2, stabilisce 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. La principale novità consiste invero nell'aver incluso il Comitato delle Regioni tra i soggetti legittimati ad adire direttamente la Corte di Giustizia, dinanzi alla quale può presentare ricorso non soltanto a tutela del principio di sussidiarietà ma anche per difendere le proprie prerogative ai sensi dell'art. 263, par. 3, del TFUE.

Dalle innovazioni complessivamente descritte emerge un quadro parzialmente rinnovato che riconosce senz'altro un ruolo più marcato alle autonomie territoriali nel contesto dell'Unione europea, sia pur imponendo ad esse di continuare ad avvalersi prevalentemente della mediazione dei rispettivi Stati di appartenenza nei rapporti con le istituzioni europee. L'impostazione adottata 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».

Poste tali premesse, mi soffermerò sul ruolo del Comitato delle Regioni e dei Parlamenti regionali nel rinnovato quadro normativo e procedurale tracciato dal Trattato di Lisbona, incentrandomi sulle principali riforme con cui è stata data attuazione alle disposizioni del Trattato relative al controllo del principio di sussidiarietà. Nello specifico prenderò in considerazione le riforme riguardanti il Comitato delle Regioni e quelle introdotte tanto a livello europeo che all'interno dei singoli ordinamenti statali per promuovere la partecipazione dei Parlamenti regionali al c.d. *early warning system*. Concluderò con una riflessione sul contributo fornito dalle Regioni all'avanzamento del processo di democratizzazione della UE.

III. Il rafforzamento del Comitato delle Regioni nel ruolo di *watchdog of subsidiarity*

Partendo dall'analisi del Comitato delle Regioni, è possibile osservare che il Trattato di Lisbona, oltre ad aver riconosciuto a tale organo il diritto di ricorrere dinanzi alla Corte di Giustizia, ha rafforzato la sua posizione nei rapporti con le altre istituzioni europee e nell'ambito del processo decisionale della UE.

Il mandato del Comitato delle Regioni è stato prolungato da quattro a cinque anni, allineandosi così alla durata delle altre istituzioni europee. Sono stati ampliati inoltre i settori sui quali il Comitato deve essere consultato quali, ad esempio, l'energia e i cambiamenti climatici. La consultazione ad opera del Parlamento europeo è stata convertita da facoltativa in obbligatoria e, infine, si è specificato che il Comitato può essere consultato ogni qualvolta il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, specie nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera.

Le modifiche complessivamente approvate hanno permesso al CdR di guadagnare una presenza più incisiva in tutte le fasi del processo legislativo europeo, *EU law-making process*, che vanno dalla preparazione, alla modifica, fino al controllo degli atti legislativi con una incidenza diretta sugli enti locali e regionali. Per adeguarsi prontamente a tali cambiamenti normativi, il CdR ha adottato infatti, nella stessa settimana in cui il Trattato è entrato in vigore, un

nuovo regolamento interno (Reg.) al fine di rendere operativi i suoi nuovi diritti ed esercitare efficacemente le proprie attribuzioni.

A fini riepilogativi, nell'intento di offrire una panoramica dell'azione svolta dal Comitato, ricordiamo che nella fase pre-legislativa esso esercita una funzione di impulso e un'azione di intermediazione tra la Commissione e gli attori regionali e locali coinvolti nella valutazione preventiva dell'impatto sociale, economico, e soprattutto regionale delle politiche e delle iniziative legislative europee. Esamina previamente il programma annuale di lavoro inviatogli dalla Commissione europea e produce "outlook opinions" sulle politiche della UE e studi sull'impatto delle singole proposte che si intendono approvare. In tal modo opera il controllo della sussidiarietà non soltanto durante la normale attività consultiva ma sin dal momento della definizione delle politiche e delle singole proposte legislative.

Nel prosieguo dell'iter legislativo svolge una importante funzione consultiva sui progetti di atti legislativi sottoposti alla sua attenzione dalle istituzioni europee attraverso la emissione di pareri redatti dalle Commissioni competenti e approvati in via definitiva dall'Assemblea plenaria dell'organo. L'azione consultiva del Comitato non si esaurisce nella redazione di un singolo parere, ma ha diritto a intervenire nuovamente, esprimendo pareri di revisione, nel caso in cui le proposte legislative subiscano alterazioni e modifiche consistenti nel corso dell'iter legislativo. A tal fine il nuovo regolamento del CdR ha previsto delle procedure snelle per consentire alle Commissioni di redigere rapidamente nuovi pareri sui progetti legislativi modificati dalle istituzioni europee (art. 52 Reg.)

Durante l'intero iter legislativo svolge una funzione di coordinamento e supporto informativo fondamentale principalmente attraverso la *Rete di controllo della sussidiarietà*, c.d. *subsidiarity monitoring network* (SMN). Istituito nel 2007, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il SMN rappresenta una piattaforma di comunicazione interattiva alla quale aderiscono più di 140 membri tra Parlamenti nazionali e regionali, Governi regionali, enti locali e regionali, e associazioni europee e nazionali rappresentative degli interessi regionali e locali. Attraverso questo *network* il Comitato promuove e coordina lo scambio delle informazioni e svolge un'azione di controllo della sussidiarietà sia nella fase pre-legislativa che in quella legislativa vera e propria. A completamento di questo strumento, il Comitato ha attivato più di recente, nel febbraio 2012, una nuova banca dati, denominata REGPEX (*REGional Parliamentary EXchange*), già divenuta una sottosezione del sito web del SMN, che rappresenta un punto di accesso specifico e di mutuo scambio delle informazioni e delle *best practices* per i Parlamenti regionali nell'ambito del c.d. *early warning system*.

Infine, nella fase del controllo *ex post*, il CdR si occupa prevalentemente di monitorare l'implementazione della legislazione europea a livello regionale e locale e può ricorrere dinanzi alla Corte di Giustizia contro atti legislativi, per i quali è richiesta la sua consultazione, che violino le sue prerogative o il principio di sussidiarietà. Per esercitare questa facoltà, attribuitagli espressamente dal Trattato di Lisbona, il Comitato ha disciplinato *ex novo*, agli art. 53-54 del suo novellato regolamento, la procedura interna per promuovere ricorso dinanzi alla

Corte di Giustizia. In base a tale procedura la proposta di ricorso può essere avanzata dal Presidente del Comitato, o dalla Commissione competente, e poi approvata in via definitiva dall'assemblea plenaria dell'organo, ovvero dall'ufficio di presidenza in alcuni casi specifici. Infine, qualora si opti per la presentazione del ricorso, il Presidente del Comitato solleverà istanza per conto dell'organo direttamente dinanzi alla Corte di Giustizia

Le informazioni sinteticamente riportate evidenziano quindi che nel rinnovato contesto normativo e procedurale *post* Lisbona, in cui è stato riconosciuto maggiore rilievo alla dimensione regionale e locale, il Comitato delle Regioni, quale organo rappresentativo delle entità substatali a livello europeo, ha rafforzato le sue competenze e assunto nuovi poteri che accentuano il suo ruolo di garante degli interessi territoriali e del principio di sussidiarietà.

L'esigenza di affrontare in maniera adeguata questi nuovi compiti lo ha spinto inoltre a portare avanti negli ultimi anni alcune importanti iniziative, che hanno permesso di consolidare ulteriormente la sua posizione istituzionale.

Nel 2012, oltre ad aver costituito il nuovo network REGPEX a cui si è già fatto riferimento, ha sottoscritto un Protocollo di cooperazione con la Commissione europea per rafforzare il livello di collaborazione con tale istituzione e ha approvato una nuova strategia interna per perfezionare la sua azione complessiva di monitoraggio del principio di sussidiarietà sulla produzione normativa europea. In particolare, attraverso questa nuova strategia sono state apportate diverse modifiche nella programmazione e nell'organizzazione interna dei lavori del Comitato, mediante l'introduzione di nuovi strumenti e procedure, quali, ad esempio, la creazione del gruppo di esperti della sussidiarietà e del gruppo direttivo della sussidiarietà, l'adozione di un nuovo meccanismo di segnalazione precoce delle iniziative europee che richiedono un controllo prioritario di sussidiarietà (c.d. *early flagging system*) e l'approvazione di un programma di lavoro annuale sulla sussidiarietà. L'attuazione di questa nuova strategia ha già dato i frutti nel biennio successivo alla sua approvazione, incentivando la produzione di pareri sulla sussidiarietà che forniscono analisi di qualità.

Infine, tra le iniziative più recenti vanno segnalate l'accordo di cooperazione siglato con il Parlamento europeo nel febbraio 2014 e la celebrazione, il 18 dicembre 2013, della sesta edizione delle assise della sussidiarietà, organizzata in collaborazione con il Bundesrat, a cui hanno partecipato illustri rappresentanti delle istituzioni europee, dei parlamenti nazionali, regionali ed esponenti del mondo accademico.

In definitiva, in questi ultimi anni il Comitato delle Regioni ha migliorato la qualità dei suoi rapporti con le istituzioni statali ed europee, rafforzando il livello di cooperazione interistituzionale, e ha perfezionato gli strumenti interni per svolgere la funzione di monitoraggio del principio di sussidiarietà, confermando, così, il suo indispensabile ruolo di *watchdog of subsidiarity* nella *multilevel governance* europea.

IV. I Parlamenti regionali nel c.d. *early warning system*: meccanismi di cooperazione interparlamentare e *best practices* regionali

Dopo aver analizzato le innovazioni concernenti il Comitato delle Regioni, occorre soffermarsi brevemente sul ruolo dei Parlamenti regionali nel "complesso" sistema di c.d. *early warning* delineato dal Trattato di Lisbona, che rappresenta senz'altro la innovazione più significativa compiuta sul versante dell'integrazione regionale.

La procedura di allarme preventivo -come suaccennato- contempla il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con potere legislativo nel controllo del principio di sussidiarietà, sia pur rilasciando agli Stati e ai Parlamenti nazionali ampia autonomia nelle forme e nei modi di consultazione di questi ultimi, nonché nelle modalità di recepimento dei rilievi da questi formulati. La effettiva partecipazione dei Parlamenti regionali rimane, quindi, condizionata al diritto interno degli Stati membri e alle scelte concretamente operate dai singoli Parlamenti nazionali. Le Regioni infatti non vengono legittimate ad interagire direttamente con le istituzioni europee in tale contesto procedurale ma devono ricorrere alla intermediazione dei rispettivi Stati di appartenenza. Si continua, così, ad ancorare il problema della partecipazione regionale alle dinamiche di integrazione europea al diritto costituzionale degli Stati membri, nel rispetto del conclamato principio di autonomia istituzionale che assegna loro piena discrezionalità nelle scelte relative all'organizzazione interna del potere e mantiene la sfera europea in una posizione di assoluta neutralità (art. 4. c. 2 TUE). Tuttavia non può sottovalutarsi che per la prima volta il diritto primario europeo ha riconosciuto alle Regioni la facoltà di intervenire, per il tramite delle proprie istituzioni rappresentative, nel *decision making process* della UE. Il rinnovato quadro normativo ha incentivato a promuovere, sia pur entro certi limiti, forme di intervento e di cooperazione interparlamentare per permettere alle Assemblee legislative regionali di compartecipare al procedimento di controllo del principio di sussidiarietà sulla produzione normativa europea. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, molti Stati hanno provveduto, infatti, ad approvare riforme di natura costituzionale, legislativa, e/o modifiche dei regolamenti parlamentari, per definire più puntualmente gli obblighi di informazione e cooperazione delle istituzioni coinvolte e/o per individuare procedure specifiche con cui compiere il controllo della sussidiarietà e realizzare la cooperazione interparlamentare.

Solo per fare qualche esempio, basti ricordare che in Germania e in Austria sono state approvate revisioni costituzionali specifiche per recepire i cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona e riforme di varia natura per implementare la partecipazione dei Parlamenti nelle procedure decisionali e legislative europee e, più specificamente, nell'ambito del meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà. In Germania, in particolare, si è registrato un grande attivismo sul piano delle riforme, tanto a livello federale che dei singoli *Länder*, che ha permesso di promuovere una partecipazione regionale più in linea con le nuove

caratteristiche del processo legislativo della UE e, altresì, di sperimentare nuovi meccanismi procedurali e *best practices* regionali nell'ambito del sistema di allerta precoce. A livello dei singoli *Länder* sono stati operati una serie di adattamenti giuridici, procedurali e organizzativi per rafforzare il raccordo dei parlamenti con gli esecutivi e partecipare, così, al controllo del principio di sussidiarietà in collaborazione con il *Bundesrat*.

Anche in Italia e in Spagna sono state approvate riforme tanto a livello nazionale che regionale per adeguare la normativa interna ai contenuti del Trattato di Lisbona, senza tuttavia ricorrere ad un previo intervento di revisione costituzionale. In Italia - ricordiamo - è stata approvata la legge 234/2012, *Nuove norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in sostituzione della legge Buttiglione, che ha ridefinito interamente la disciplina della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel processo decisionale europeo, regolando quindi anche la partecipazione dei Parlamenti al c.d. *early warning system*. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la riforma contiene solo qualche riferimento generico alla partecipazione parlamentare regionale (art. 25), ma non individua una procedura specifica di cooperazione interparlamentare tra i Consigli regionali e le Camere, o anche solo un termine entro il quale i primi devono trasmettere le proprie osservazioni alle seconde. A livello regionale si sono registrate novità più significative mediante leggi regionali di settore (ad esempio, l. regionale Emilia Romagna n. 16/2008; l. regionale della Sardegna n. 13/2010) o modifiche dei regolamenti consiliari, approvati in alcuni casi anche prima dell'entrata in vigore del Trattato, che hanno introdotto procedure apposite di controllo del principio di sussidiarietà e/o meccanismi di comunicazione e raccordo dei Consigli con le rispettive Giunte, nel rispetto delle forme di dialogo e interazione con le Camere e il Governo stabilite dalla legislazione nazionale.

In Spagna sono state approvate diverse riforme, principalmente mediante le leggi nazionali n. 24 del 2009 e n. 38 del 2010, che hanno rafforzato, *in primis*, il ruolo della Commissione mista per gli affari della Unione europea nella fase ascendente del diritto europeo e, più nello specifico, nella procedura di c.d. *alerta temprana*. In tale contesto procedurale si è cercato di valorizzare e rendere più strutturata la partecipazione dei Parlamenti autonomici, sia pur entro stringenti vincoli temporali (4 settimane), che questi ultimi sono tenuti a rispettare per inviare i propri pareri sulla sussidiarietà alla Commissione mista. A livello autonomico, oltre ad includere nel quadro delle riforme statutarie previsioni più o meno specifiche sulla partecipazione regionale al sistema di *alerta temprana*, si sono registrate anche modifiche dei regolamenti parlamentari per introdurre procedure apposite che hanno assegnato, a seconda dei casi, la funzione di controllo del principio di sussidiarietà alle Commissioni competenti negli affari europei o a quelle settoriali.

In alcuni Paesi come in Belgio, ove le Assemblee parlamentari delle Regioni e delle Comunità vengono tendenzialmente parificate al Parlamento nazionale nella procedura di monitoraggio della sussidiarietà (v. Dichiarazione unilaterale relativa

ai Parlamenti nazionali allegata al Trattato di Lisbona (n. 51), non sono state approvate riforme a livello federale ma la maggior parte dei Parlamenti sub-statali ha modificato i propri regolamenti interni al fine di introdurre delle procedure specifiche per esercitare questo tipo di controllo. I Parlamenti interagiscono e cooperano attraverso la Conferenza dei Presidenti delle istituzioni parlamentari, che per mezzo del suo Segretariato raccoglie e trasmette i pareri ricevuti direttamente alle istituzioni europee. Va tuttavia osservato che nella prassi gli enti sub-statali non sembrano considerare lo strumento del c.d. *early warning* particolarmente efficace, ritenendo più validi i canali del raccordo intergovernativo per partecipare alla formazione del diritto europeo.

Infine nel Regno Unito, ove forme di dialogo interparlamentare sono state avviate sin dalla fase di sperimentazione del c.d. *early warning* (2006-2009), le Assemblee legislative della Scozia del Galles hanno attivato efficaci meccanismi per operare il controllo di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi europei, migliorando la comunicazione con i rispettivi esecutivi regionali e il livello di collaborazione con le Camere al fine di rispettare i tempi previsti dal c.d. *early warning*. Va osservato che in tale ordinamento, benché non sia stata istituita una procedura formale di consultazione o di cooperazione interparlamentare a livello nazionale, si è avuto un dialogo costante in materia di sussidiarietà tra il Parlamento di *Westminster* e le Assemblee legislative della Scozia del Galles e dell'Irlanda del Nord.

Passando all'esame della prassi applicativa del c.d. *early warning*, si può osservare l'esistenza di una volontà diffusa dei Parlamenti regionali, sia pur con alcune differenziazioni, di partecipare a tale meccanismo, avvalendosi sia dei canali e delle procedure parlamentari esistenti o istituiti *ex novo* all'interno dei rispettivi Stati membri, sia dei meccanismi e degli strumenti attivati e implementati a livello sovranazionale. La difficoltà di rispettare i tempi ristretti per l'invio delle osservazioni sulla sussidiarietà alle Camere e la individuazione limitata di procedure efficienti per promuovere l'integrazione regionale hanno spinto talvolta le Regioni ad intervenire più intensamente sul versante europeo. In alcuni casi i Parlamenti regionali hanno iniziato ad inviare i propri pareri sulla sussidiarietà direttamente alla Commissione europea, e/o a intensificare la propria partecipazione al *network monitoring system* del CdR, principalmente attraverso la piattaforma REGPEX. Tale strumento, in particolare, ha acquisito una importanza crescente per integrare i Parlamenti regionali nei circuiti decisionali legati alla procedura di allarme preventivo, consentendo ai soggetti istituzionali aderenti, Parlamenti e Governi delle Regioni con potere legislativo, di scambiarsi dati e condividere conoscenze e valutazioni, di avere accesso alle informazioni riguardanti le iniziative europee di interesse prioritario per la sussidiarietà, nonché 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.

I più recenti sviluppi dimostrano, quindi, come si vada 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 nel c.d. *early warning system*.

V. Il contributo delle Regioni al processo di democratizzazione della UE.

La disamina compiuta fin qui ci permette di evidenziare che il percorso intrapreso a Lisbona e le riforme compiute negli anni successivi abbiano riconosciuto una presenza più incisiva delle Regioni nel sistema di *multilevel governance* della UE, nonostante sia ancora lungo il cammino da percorrere per conseguire una loro integrazione più stretta e una partecipazione più efficace all'EU *decision making process*. Ciò che a mio avviso sembra particolarmente interessante osservare al termine di questa analisi è che le Regioni sono in grado di fornire un valido contributo al processo di democratizzazione della UE. La valorizzazione della partecipazione regionale alle dinamiche di integrazione europea -specie se perseguita attraverso i canali della democrazia rappresentativa- si rivela un indispensabile complemento del processo di democratizzazione della UE in quanto concorre a rafforzare la sua legittimità democratica. Il binomio Regioni/Parlamenti regionali si pone infatti pienamente in linea con un concetto di democrazia europea sempre più ampio e complesso, oggetto di approfondite e differenti riflessioni dottrinali, fondato sulla coesistenza e la compenetrazione di principi e istituti di varia natura che si inquadrano prevalentemente nell'ambito della democrazia rappresentativa, della democrazia partecipativa e della democrazia di prossimità. In questa direzione sembra orientarsi il Trattato di Lisbona, che avrebbe operato secondo una parte della dottrina « una svolta nel tortuoso processo di democratizzazione, delineando un modello di democrazia che non si regge unicamente su una ridefinizione in senso pluralistico delle forme della democrazia rappresentativa, ma sulla progressiva e parallela realizzazione di una democrazia partecipativa e di prossimità, il cui fine ultimo è quello di incentivare la partecipazione popolare e di avvicinare il cittadino alle istituzioni e alle politiche europee. In questo contesto parzialmente rinnovato, l'integrazione delle Regioni nella UE, specie se compiuta per mezzo delle loro istituzioni rappresentative, si converte in un tassello di importanza fondamentale proprio in quanto promuove un coinvolgimento popolare più stretto e rafforza, in tal modo, il livello di legittimazione democratica dei meccanismi procedurali e decisionali europei.

A completamento di ciò, va osservato inoltre che la regionalizzazione può rivelarsi un utile strumento di contrappeso e di riequilibrio funzionale nella situazione attuale di crisi della UE. La ridefinizione della nuova *governance* economico-finanziaria ha favorito, come noto, una tendenza alla ricentralizzazione statale e al rafforzamento del metodo intergovernativo, con ricadute negative sul *deficit* democratico. Il coinvolgimento dei Parlamenti regionali nel processo di produzione normativa potrebbe contrastare questa

tendenza poiché incentiva e democratizza la partecipazione regionale al processo di integrazione europea, concorrendo a ridimensionare la centralità statale e la preminenza dei canali del raccordo intergovernativo tanto a livello nazionale che europeo.

Tali riflessioni inducono ad evidenziare in conclusione che, in questa prospettiva specifica di superamento del *deficit*, si rafforza l'esigenza di avanzare verso un'Europa in cui le Regioni siano messe prima di tutto in condizione di partecipare efficacemente al *decision making process* della UE, 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 del c.d. *early warning*, risulta necessario, poi, che il ruolo dei Parlamenti regionali venga ulteriormente valorizzato, 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. Le tre strade indicate devono essere percorse parallelamente nell'intento di potenziare la dimensione parlamentare regionale e di offrire contestualmente maggiori livelli di trasparenza, efficienza e democrazia all'intero processo decisionale della UE. L'introduzione all'interno dei singoli ordinamenti statali di procedure parlamentari, e/o di prassi cooperative snelle ed efficaci, rappresenta una premessa indispensabile per 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, si rivela indispensabile per promuovere un'azione regionale più coesa sul versante del controllo di sussidiarietà, in grado di migliorare sia l'azione consultiva del CdR che quella dei singoli Parlamenti regionali a livello nazionale. Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare regionale a livello sovranazionale risulta di fondamentale importanza perché concorre non soltanto a incentivare uno scambio delle informazioni e delle *best practices* tra i Parlamenti regionali ma anche ad avanzare nella costruzione di un'opinione pubblica e di una sfera politica europea.

In definitiva, dunque, la cooperazione interparlamentare, nelle sue diverse forme e declinazioni, appare destinata ad essere una delle principali sfide che le Regioni saranno chiamate ad affrontare nei prossimi anni sia all'interno dei singoli ordinamenti statali che nel quadro della UE, nell'obiettivo sostanzialmente condiviso di progredire verso una integrazione regionale più stretta e un modello di *governance* più avanzato atto a promuovere una compartecipazione effettiva e responsabile di tutti i soggetti coinvolti nelle complesse dinamiche che si realizzano nello spazio pubblico europeo.

