

Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà

Barbara Guastaferrò*

1. Il Trattato di Lisbona ed il superamento della *regional blindness*
2. Controllo di sussidiarietà e coordinamento orizzontale tra le Regioni
3. Controllo di sussidiarietà e coordinamento verticale tra Regioni e Parlamenti nazionali
4. Considerazioni conclusive

1. Il Trattato di Lisbona ed il superamento della *regional blindness*

L'Unione europea è stata spesso qualificata come un sistema di *multilevel governance*, in quanto caratterizzata dal concorso di diversi livelli di governo ai processi decisionali ed alla definizione delle politiche pubbliche. Tuttavia, gli studi sulle intersezioni, e talvolta contrapposizioni, tra i diversi livelli di governo hanno riguardato principalmente il rapporto tra il livello statale, da un lato, ed il livello sovranazionale, dall'altro. I Trattati istitutivi della Comunità economica europea, prima, e dell'Unione, poi, sono stati accusati di una sorta di “cecità” nei confronti del livello di governo regionale.¹ La cosiddetta “*regional blindness*”², infatti, lamentava l'assenza di una specifica menzione alle regioni nei Trattati dell'Unione, nonostante molti degli Stati membri che la compongono siano qualificabili o come Stati unitari regionali o come Stati federali. Più in generale, tale cecità indica una sorta di “indifferenza” dell'ordinamento europeo nei confronti della composizione territoriale interna degli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona sembrerebbe superare tale “cecità”, in quanto fa espresso riferimento alle Regioni non solo in disposizioni specifiche del Trattato, ma in due importanti principi, contenuti, proprio in quanto tali, nella prima parte del Trattato sull'Unione europea. L'articolo 4.2 TUE, che impone

* Research and Teaching Fellow in European and Comparative Constitutional Law (Durham Law School) e Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico (Università telematica Pegaso). Si ringrazia vivamente il Consiglio europeo della Ricerca (FP/2007-2013 –ERC Grant Agreement n. 312304) per il finanziamento alla ricerca ed il Prof. Fulco Lanchester per l'invito a tenere l'intervento al convegno internazionale “Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello” (Roma, 12 e 13 maggio 2015, Camera dei Deputati) che il presente contributo parzialmente rielabora.

¹ In generale, sul ruolo delle Regioni nell'Unione, si segnalano, tra gli altri, A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, J. Woelk and P. Bußjäger, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni, il controllo di sussidiarietà*, Bolzano, Eurac Research, 2010. Tra gli studi antecedenti al trattato di Lisbona si segnalano, tra gli altri, A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003 e L. Chieffi, *Regioni e dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003.

² L'espressione è stata coniata da H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. Von Caemmerer and W. Hallstein (eds.), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, pp. 248-256, poi ripresa in altre lingue da A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in «Le Regioni», no. 6, 1998, pp. 1401-1426. e Weatherill 2005 *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, in S. Weatherill and U. Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford-Portland, OR, Hart Publishing, pp. 1-31.

all'Unione europea di rispettare l'identità nazionale dei suoi Stati membri, specifica che tale identità nazionale è “insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*”. L'articolo 5.3 TUE, dedicato al principio di sussidiarietà, stabilisce che, in virtù dello stesso principio, “l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, *né a livello centrale né a livello regionale e locale*”.

E' importante sottolineare che l'esplicito riferimento alle autonomie territoriali operato dal Trattato di Lisbona trovi dimora nei suddetti principi. Sia il principio sul rispetto delle identità nazionali, da un lato, che il rispetto sul principio di sussidiarietà, dall'altro, possono essere considerati concetti “gemelli”.³ In primo luogo, essi condividono la stessa genesi: nascono entrambi con il Trattato di Maastricht per compensare l'approfondimento politico voluto dallo stesso Trattato. L'espansione delle competenze comunitarie e la concomitante nascita dell'Unione europea, coinvolta, seppur attraverso semplici dinamiche intergovernative, in settori sensibili quali la politica estera comune e la giustizia e gli affari interni, vengono accompagnate negli anni novanta da quelle che potremmo definire delle “clausole di salvaguardia”. Sia il principio sul rispetto dell'identità nazionale che il principio di sussidiarietà, tutelando l'uno le diversità degli Stati membri e l'altro il livello di governo più vicino al cittadino, esprimevano una forza centrifuga, per certi versi opposta rispetto allo spill-over politico del processo di integrazione nell'era di Maastricht. In secondo luogo, i due principi vengono rafforzati con il Trattato di Lisbona: la clausola che impone all'Unione di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri viene ampliata per qualificare il contenuto della stessa identità, che comprenderebbe le struttura fondamentale politico-costituzionale degli Stati membri ed il principio di sussidiarietà viene proceduralizzato attraverso un Protocollo volto a rendere molto più efficiente il controllo politico, e dunque *ex ante*, sull'operato delle istituzioni dell'Unione.⁴

Il fatto che il Trattato di Lisbona faccia espresso riferimento al livello di governo regionale in entrambi i principi, è sicuramente sintomatico del fatto che le Regioni entrano a far parte della *governance multilivello*, non più incentrata esclusivamente su una dinamica (spesso oppositiva) tra il livello di governo statale, da un lato, ed il livello di governo sovranazionale, dall'altro, accusato spesso di erodere la sovranità nazionale.⁵ Si ritiene, tuttavia, che pur superando formalmente la “cecità” regionale, lo stesso Trattato di Lisbona non fornisce adeguati strumenti per consentire un effettiva partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea (ed in particolar modo al controllo di sussidiarietà). I paragrafi

³ Sui nessi tra i due concetti mi sia consentito rinviare a B. Guastaferrò, *Coupling National Identities and Subsidiarity Concerns in National Parliaments' Reasoned Opinions*, in *The Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No. 2/2014.

⁴ Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona.

⁵ Sui mutamenti morfologici del concetto di sovranità e sulla sua erosione rispetto al processo di integrazione cfr. B. de Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, Guida, 2002; più in generale F. Lanchester, *L'erosione della sovranità nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/1998.

successivi evidenziano che lo stesso Trattato presenta profili problematici sollecitando da un lato un coordinamento orizzontale tra le Regioni e dall'altro un coordinamento verticale delle stesse Regioni con i rispettivi Parlamenti nazionali.

2. Controllo di sussidiarietà e coordinamento orizzontale tra le Regioni

La principale sede per il coordinamento orizzontale tra le autonomie territoriali è il Comitato delle Regioni, composto, ai sensi dell'articolo 300.3 TFUE, "da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta". Se già con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il Comitato delle regioni aveva il ruolo di "custode" del principio di sussidiarietà, il Trattato di Lisbona ha potenziato questa funzione di tutela. Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità fornisce al Comitato delle regioni la possibilità di agire in giudizio dinanzi alla Corte di giustizia in qualità di ricorrente non privilegiato, potendo ricorrere avverso atti legislativi lesivi del principio di sussidiarietà per la cui adozione il Trattato prevede la consultazione dello stesso Comitato.⁶ Nonostante per attivare tale procedura vi sia bisogno di una maggioranza semplice in seno all'Assemblea plenaria del Comitato, le materie nelle quali è prevista una consultazione (per altro obbligatoria) del Comitato sono state ampliate dal Trattato di Lisbona. Inoltre, non è escluso che la mera possibilità di agire in giudizio *ex post*, rafforzi il ruolo del Comitato delle Regioni nella fase politica, e dunque *ex ante*, del controllo della sussidiarietà, invitando le istituzioni a prendere sul serio la posizione delle Comitato nella fase delle consultazioni.⁷

Ancor prima del Trattato di Lisbona, il Comitato delle Regioni, essendo l'organo consultivo delle istituzioni dell'Unione esplicitamente rappresentativo delle autonomie territoriali, ha avuto un ruolo trainante nel coinvolgimento delle stesse nel controllo di sussidiarietà creando, sin dal 2005, il cosiddetto "Subsidiarity Monitoring Network".⁸ Questa rete di controllo della sussidiarietà è costituita da oltre 100 partners europei che rappresentano enti regionali e locali, con e senza poteri legislativi, e

⁶ Ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo n. 2, "La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale. In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione.

⁷ K. Lenaerts and N. Cambien, *Regions and the European Court: Giving Shape to the Regional Dimension of the Member States*, 35 *European Law Review* (2010).

⁸ Il network è stato creato sulla base di due pareri del Comitato delle Regioni: 'Better Lawmaking' (CdR 121/2005), rapporteur: Michel Delebarre and 'Guidelines for the application and monitoring of the subsidiarity and proportionality principles' (CdR 220/2004), rapporteur: Peter Straub.

associazioni nazionali, regionali e locali rappresentative delle autonomie territoriali. Essa si propone di promuovere lo scambio di informazioni tra gli enti locali e regionali e le istituzioni dell'Unione europea sui documenti e le proposte legislative della Commissione europea che hanno un'incidenza diretta sugli enti locali e regionali. Il Network esegue un controllo coordinato della sussidiarietà su singole proposte e atti comunitari individuati dallo stesso Comitato delle Regioni sulla base dell'esame della programmazione legislativa annuale della Commissione europea. Il network ha anche una funzione di supporto alla stessa attività consultiva del Comitato delle Regioni contribuendo, anche se indirettamente e nel contesto di un'attività "collettiva", all'elaborazione dei pareri.⁹

Il *Network* opera attraverso un sito web "interattivo" che rappresenta una vera e propria piattaforma di confronto e cooperazione tra i partners, che possono sia inviare contributi spontanei sulle politiche e sulla legislazione dell'Unione europea (nel caso delle cosiddette consultazioni aperte) che partecipare a consultazioni organizzate nel quadro dei lavori consultivi istituzionali del Comitato delle regioni (come nel caso delle cosiddette consultazioni mirate). Inoltre, il Network ha instaurato un utile strumento elettronico per favorire lo scambio di informazioni tra assemblee legislative regionali. Il cosiddetto REGPEX (che è l'equivalente funzionale dell'IPEX – Interparliamentary Exchange Information System) è uno strumento online destinato alle regioni con poteri legislativi. Tale database elettronico permette non solo la circolazione di esempi di *best practices* all'interno del meccanismo di allerta precoce, ma mette a disposizione tutti i documenti necessari al buon funzionamento del controllo di sussidiarietà, tra cui working papers, Impact Assessments, action plans etc.

Tra le attività del network rientra anche quella di organizzare incontri periodici finalizzati a mantenere un dialogo intenso tra tutte le parti interessate come ad esempio le Assise della sussidiarietà e i seminari tematici sulla sussidiarietà durante gli *Open Days* del Comitato delle Regioni. L'ultima Assise della sussidiarietà, svoltasi nel dicembre 2013 e coorganizzata dal CdR e dal Bundesrat tedesco, ha riunito illustri rappresentanti delle istituzioni europee, dei parlamenti nazionali e regionali e del mondo universitario per valutare la situazione e l'impatto del principio di sussidiarietà sull'attività legislativa dell'UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Le maggiori criticità sono state ravvisate specialmente dai parlamenti regionali, che hanno espresso preoccupazione riguardo alla scarsa consapevolezza dei loro rappresentanti (sia a livello amministrativo che politico) in merito all'importanza del controllo della sussidiarietà e del ruolo che i parlamenti regionali possono svolgere nel quadro del sistema di allerta precoce. Alla luce di queste considerazioni, in un recente documento

⁹ Stando alla relazione annuale sulla sussidiarietà 2013 redatta dal Comitato delle Regioni, nell'anno di riferimento soltanto due pareri sollevano dubbi sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità da parte di iniziative legislative europee. Si tratta del parere sulla revisione della direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale e di quello in merito alla proposta di direttiva che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere.

programmatico il Comitato delle regioni ha proposto attività (sessioni di informazione e di formazione aperte a parlamenti e governi regionali, a politici e al personale amministrativo) al fine di sottolineare l'importanza (politica) del controllo della sussidiarietà e il ruolo del CdR in questo ambito.¹⁰

Quel che qui rileva, è che il Comitato delle Regioni favorisce il coordinamento orizzontale tra le regioni, considerate entità autonome, in grado di apportare il proprio valore aggiunto al controllo di sussidiarietà, indipendentemente dal loro essere enti sub-nazionali di uno Stato membro. Tale coordinamento sollecita la lobby infra-regionale tra regioni, anche appartenenti a diversi Stati membri, e non un raccordo verticale tra la Regione ed il proprio Parlamento nazionale.

3. Controllo di sussidiarietà e coordinamento verticale tra le Regioni ed i rispettivi Parlamenti nazionali

Come già visto nell'introduzione, l'articolo del Trattato di Lisbona dedicato alla sussidiarietà fa un esplicito riferimento alla dimensione locale e regionale. Tale dimensione viene per certi versi sublimata anche nel protocollo allegato al Trattato che concretamente descrive il sistema dell'allerta precoce. L'articolo 2 del Protocollo, infatti, impone alla Commissione di effettuare ampie consultazioni prima di proporre un atto legislativo e stabilisce che "tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste".¹¹ Esse avvengono o tramite l'obbligo di consultare il Comitato delle regioni nelle materie di interesse regionale o tramite il dialogo istituzionalizzato con associazioni che rappresentano le autonomie territoriali.¹² Anche l'art. 5 del Protocollo, relativo all'analisi dell'impatto economico-sociale della proposta legislativa (il cosiddetto Impact Assessment), nel prevedere che il progetto di atto legislativo venga accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, richiede che tale scheda valuti "l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale". Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 5 del protocollo, i progetti di atti legislativi devono tener conto "della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire".

¹⁰ Comitato delle regioni, febbraio 2015, Programma di lavoro per reti e piattaforme – sussidiarietà.

¹¹ Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni, ma motiva la decisione nella proposta.

¹² K. Boronska-Hryniewiecka, *Regions and subsidiarity after the Treaty of Lisbon: overcoming the "regional blindness"?*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini, *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 350.

Se, dunque, sia nella fase pre-legislativa che nella fase della proposta il protocollo invita a considerare il livello di governo regionale, le disposizioni relative al sistema di allerta precoce non configurano un ruolo “autonomo” alle Regioni o alle altre autonomie territoriali. In altri termini, ogni istanza regionale in merito al monitoraggio sul rispetto del principio di sussidiarietà, deve essere necessariamente filtrata da un coordinamento verticale tra Regioni (*rectius* Assemblee legislative regionali degli Stati membri) e rispettivi Parlamenti nazionali. Notoriamente, ai sensi dell’articolo 6 del Protocollo, i parlamenti nazionali (o ciascuna camera di uno di questi parlamenti) possono, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Lo stesso articolo poi precisa che “spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”.¹³

Dunque, nonostante gli articoli precedenti del protocollo invitino a tenere in considerazione il livello di governo regionale, tale disposizione non garantisce un’effettiva partecipazione delle Regioni al controllo di sussidiarietà. In primo luogo, nel controllo di sussidiarietà sono coinvolti soltanto i “parlamenti regionali con poteri legislativi”. Allo stato attuale vi sono 78 regioni dotate di “parlamenti regionali”, con diverse competenze a seconda delle disposizioni costituzionali di ciascuno Stato membro ed è importante notare che tali parlamenti regionali dotati di poteri legislativi sono presenti soltanto in 8 sui 28 Stati membri dell’Unione. Resta pertanto escluso l’intervento di Regioni che non hanno assemblee con poteri legislativi.¹⁴ In secondo luogo, il fatto che il Protocollo inviti i parlamenti nazionali a consultare i parlamenti regionali “all’occorrenza” potrebbe voler significare che questi ultimi vengano consultati soltanto “ove competenti”¹⁵, anche se la dottrina ha enfatizzato che, nel caso di progetti di atti legislativi dell’Unione che ricadono nell’abito della potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni, i Parlamenti nazionali siano tenuti a consultare le rispettive assemblee legislative regionali.¹⁶ In terzo luogo, la formulazione dell’articolo 6 lascia intendere che il Parlamenti nazionali sono dotati di assoluta discrezionalità nel decidere se consultare o meno i parlamenti regionali. Tale discrezionalità sembrerebbe sussistere anche riguardo alla scelta sul tenere o meno conto della posizione regionale e se

¹³ Sul ruolo dei parlamenti nazionali in seguito al Trattato di Lisbona, si vedano, tra gli altri, F. Bruno, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell’integrazione*, Giappichelli, 2012, P. Bilancia, *Parlamenti nazionali e Unione europea: il contributo dei parlamenti nazionali alla formazione del diritto europeo*, in questo volume, N. LUPO, *I parlamenti nazionali e le istituzioni europee*, in G. AMATO E R. GUALTIERI (a cura di) *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee dinanzi alla crisi*, Firenze Passigli, 2013

¹⁴ La loro voce può tuttavia essere ascoltata all’interno del Comitato delle Regioni, che comprende sia membri dei Governi che delle Assemblee di enti locali e regionali.

¹⁵ C. Fasone, *La cooperazione tra Assemblee legislative regionali nell’Unione europea*, in *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo*, a cura di A. Torre, Torino, Giappichelli, 2015, p. 322.

¹⁶ E. Alvarez Conde, *Los Parlamentos regionales y la Union europea: el mecanismo de alerta temprana*, in E. Alvarez Conde, L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, Bologna, CLUEB, 2006, 51 ss., citato in C. Fasone, *La cooperazione cit.*, p. 322.

trasmettere o meno le istanze regionali, anche semplicemente menzionandole nei pareri motivati dei Parlamenti. In quarto luogo, l'arco temporale lasciato alle assemblee regionali per esprimere le proprie opinioni potrebbe essere verosimilmente più ridotto delle otto settimane che il Protocollo lascia ai Parlamenti nazionali per presentare un parere motivato, al fine di elaborare e scegliere se recepire o meno le proposte regionali. Infine, dato il dettato normativo abbastanza vago ad opera del Protocollo, l'effettivo coinvolgimento delle assemblee legislative regionali dipenderà da un corretto e tempestivo adeguamento procedurale sia da parte delle stesse assemblee che da parte dei Parlamenti nazionali, al fine di rendere concretamente operative le nuove prerogative previste dal Trattato di Lisbona.

La prassi, sinora scarsa¹⁷, dimostra comunque che la partecipazione regionale al meccanismo di allerta precoce, oltre ad essere limitata è fortemente asimmetrica, presentando non solo discrepanze tra Stato e Stato ma anche tra le Regioni coinvolte all'interno di un singolo Stato membro dell'Unione.¹⁸ Recenti studi sul tema evidenziano ad esempio che in Spagna la maggior parte dei parlamenti regionali hanno emendato i regolamenti parlamentari o gli statuti al fine di adeguarli alle nuove prerogative fornite dal Trattato di Lisbona. C'è da dire che le assemblee delle comunità autonome spagnole sono tra le più attive in materia non solo se confrontate con le Regioni di altri Stati membri, ma anche se paragonate al proprio Parlamento nazionale.¹⁹ Anche a livello nazionale è disciplinato il raccordo tra parlamenti nazionali e regionali, grazie ad una legge che identifica come organo responsabile della cooperazione la Commissione Mista Congresso-Senato per l'Unione europea, la quale, pur non avendo alcun obbligo al riguardo, è solita fare riferimento alle istanze regionali specialmente quando queste ultime sono in sintonia con i pareri sulla sussidiarietà espressi dalla stessa Commissione.

Nel Regno Unito non c'è alcun meccanismo di cooperazione formale tra parlamento nazionale e parlamenti regionali, ai quali è lasciata discrezione di stabilire determinate procedure per esprimere la loro opinione e notificarla al Parlamento nazionale. I Parliamentary Standing Orders del Galles e della Scozia sono stati modificati per introdurre procedure volte al controllo di sussidiarietà. Pur non essendo il Parlamento nazionale obbligato a tener conto dei pareri dei parlamenti "regionali", è interessante notare che nella proposta sulla procura europea²⁰ il Parlamento del Regno Unito ha ritenuto opportuno

¹⁷ Qualche primo dato è reperibile nel presente studio: Committee of the Regions, Subsidiarity Monitoring Network, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, study written by European Institute of Public Administration (EIPA) and European Center for the Regions (ECR) (authors: Gracia Vara Arribas and Delphine Bourdin), Brussels, 2011.

¹⁸ Si veda lo studio condotto da K. Boronska-Hryniewiecka, citato in nota 10, su 45 assemblee legislative regionali di 5 Stati membri dell'Unione (Italia, Spagna, Belgio, Finlandia e Regno Unito). In dottrina, altre analisi comparate in T. Börzel, *Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 e C. Fasone, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among national parliaments in EU affairs*, in *federalismi.it*, No. 2/2015.

¹⁹ K. Boronska-Hryniewiecka, *op. cit.*, p. 353.

²⁰ COM (2011) 896, Brussels 20.12.2011

menzionare le osservazioni del parlamento del Galles in merito alla non conformità della proposta con il principio di sussidiarietà.

In Italia inizialmente sono stati pochi i Consigli regionali che hanno trasposto le disposizioni del Protocollo²¹ anche per una iniziale mancanza di input a livello nazionale. La legge 24 dicembre del 2012, n. 234²², ha colmato questa lacuna, dedicando espressamente l'articolo 25 alla "partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano". Ai sensi dell'articolo, questi organi "possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome". Nonostante nessuna delle due camere è obbligata a tenerne conto, la legge non vincola le autonomie a nessuna tempistica particolare, invitando le assemblee ed i consigli regionali semplicemente a presentare le osservazioni "in tempo utile".

Aldilà di questo rapidissimo affresco su alcune delle procedure messe in atto in alcuni Stati membri, è interessante notare che anche la Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE), che riunisce i Presidenti dei Parlamenti di 74 "Regioni legislative", ha affrontato il tema del coinvolgimento dei Parlamenti regionali all'interno delle sedi di cooperazione interparlamentare dell'Unione nella Dichiarazione di Barcellona del 25 ottobre 2005 (*Delle Regioni forti per un'Europa forte*), promossa all'indomani della firma del Trattato costituzionale, che valorizzava fortemente la dimensione regionale e locale nel processo di integrazione. L'allegato alla Dichiarazione, nel rispetto delle diverse disposizioni costituzionali degli Stati membri, prevedeva un accordo tra Parlamento nazionale e Assemblee legislative regionali, invitando a considerare determinante il parere delle regioni "nel caso in cui la competenza interna sulla proposta legislativa appartenga esclusivamente alle Regioni" e caldeggiando la trasmissione diretta di progetti normativi dell'Unione da parte delle Istituzioni europee (alla stregua di quanto accade per il Parlamenti nazionali), senza l'intermediazione dei Governi nazionali e regionali.²³

4. Considerazioni conclusive

²¹ Pioniere in tal senso l'Emilia Romagna che pure in assenza di una disciplina puntuale ha inviato le proprie osservazioni alle Camere. Sul punto si rinvia a C. Fasone, "L'Europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1 e 2 trimestre 2010, p. 186.

²² "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

²³ C. Fasone, *La cooperazione tra Assemblee cit.*, p.330.

Il Trattato di Lisbona indubbiamente schiude la *multilevel governance* alla dimensione regionale, facendo espresso riferimento ad essa in molte disposizioni sia di principio che di dettaglio. Esso, tuttavia, presenta profili problematici in merito ad un'effettiva partecipazione delle autonomie territoriali al controllo di sussidiarietà, legati ad una certa contraddittorietà su ruolo, funzioni e potenzialità delle Regioni. Mentre la prassi antecedente al Trattato di Lisbona ha considerato le Regioni come entità "autonome" portatrici di un interesse specifico, sotteso allo stesso principio di sussidiarietà ed identificabile nella valorizzazione del livello di governo più vicino al cittadino, il Protocollo No. 2 allegato al Trattato considera la Regioni come enti "sub-statali". Mentre il primo approccio ha sollecitato un coordinamento orizzontale tra le regioni, che ha trovato tanto nel Comitato delle Regioni quanto nella CARLE una proficua sede di sviluppo, il secondo approccio ha sollecitato un raccordo meramente verticale tra la Regioni ed i rispettivi Parlamenti nazionali, in assenza del quale la Regione non ha alcuna voce in capitolo per esprimere un parere in merito alla conformità o meno di una proposta dell'Unione al principio di sussidiarietà.

Eppure, il subsidiarity monitoring network era nato in seno al Comitato delle Regioni anche per preparare le regioni stesse al controllo di sussidiarietà attraverso una serie di "pilot tests" volti all'analisi politica e giuridica di alcune proposte europee con un potenziale impatto territoriale (ad esempio nei settori dell'ambiente, della salute, dell'istruzione etc.). Infatti, durante il periodo di otto settimane entro il quale i Parlamenti nazionali devono approvare un parere motivato, il Subsidiarity Monitoring Network funge da strumento di supporto alle assemblee legislative regionali coinvolte nel meccanismo di allerta precoce, favorendo la circolazione di informazioni e rafforzando la cooperazione con altre istituzioni europee.²⁴ Nonostante ciò, è evidente che le attività di monitoraggio sul rispetto del principio di sussidiarietà condotte nella cornice istituzionale del Comitato delle regioni favoriscono un coordinamento orizzontale tra le regioni. Basti pensare che il Subsidiarity monitoring network fornisce anche un catalogo di aree tematiche che facilita la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le assemblee regionali particolarmente interessate alle proposte legislative in una determinata area tematica. Il coordinamento orizzontale tra le Regioni è stato anche trainato dalla CARLE (Conferenza delle assemblee legislative regionali in Europa) che ha spesso promosso sia piani di azione congiunti con il Comitato delle Regioni che conferenze e seminari al fine di creare un dialogo strutturato nell'ambito delle procedure di controllo dei progetti normativi europei.²⁵

Va messo in luce che questa prassi ha favorito una effettiva e congiunta strategia di lobby infra-regionale a livello europeo, che difficilmente può trovare seguito dal momento che il Protocollo n. 2

²⁴ K. Boronska-Hryniewiecka, *Regions and subsidiarity after the Treaty of Lisbon: overcoming the "regional blindness"?*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini, *Democracy and Subsidiarity in the EU*; Pp. 361-362

²⁵ C. Fasone, *La Cooperazione tra Assemblee legislative cit.*, p. 331

invita la singola regione del singolo Stato membro a coordinarsi semplicemente con il proprio Parlamento nazionale (e non con le altre Regioni sia dello stesso Stato membro che di altri Stati membri) per esprimere la propria opinione in materia di sussidiarietà. A tale predilezione per il coordinamento verticale²⁶, va ad aggiungersi che il Protocollo contempla la partecipazione dei soli parlamenti regionali con poteri legislativi al meccanismo di allerta precoce, laddove il subsidiarity monitoring network sviluppatosi in seno al Comitato delle Regioni ha visto il coinvolgimento tanto delle assemblee legislative regionali quanto degli esecutivi, alle autorità regionali e locali senza poteri legislativi, alle associazioni rappresentative delle autonomie territoriali etc.

Si ritiene, tuttavia, che per quanto i canali cooperativi orizzontali abbiano portato i propri frutti, un efficace controllo della sussidiarietà deve basarsi su un'autentica e solida cooperazione tra tutti i livelli di governance interessati e che risulta fondamentale il raccordo verticale tra Regioni di uno stesso stato membro, rispettivi Parlamenti nazionali ed anche rispettivi Esecutivi nazionali, al fine di evitare dissonanze a livello europeo tra i diversi livelli di governo coinvolti nel meccanismo di allerta precoce. L'enfasi sulle Regioni come attori "autonomi" del processo di integrazione, se ha avuto il merito di stemperare la cecità e l'indifferenza dell'integrazione europea alla dimensione regionale e locale, non necessariamente può rendere più efficace il controllo di sussidiarietà.

Da un lato, il coordinamento orizzontale tra regioni e le potenzialità della lobby infra regionale vengono meno se le assemblee legislative regionali "dispongono di competenze molto diverse le une dalle altre, quindi può ben darsi l'ipotesi di un progetto legislativo europeo sia di vitale interesse per le Regioni di uno Stato membro (o anche per alcune di esso, esistendo diversi casi di regionalismo e federalismo asimmetrico) ma assolutamente indifferente alla maggior parte delle altre Regioni".²⁷

Dall'altro, un'eccessiva partecipazione "diretta" delle Regioni al sistema di allerta precoce potrebbe riprodurre prassi già consolidate in seno ai Parlamenti nazionali, che hanno talvolta strumentalizzato a meri "fini domestici" le nuove prerogative in materia di sussidiarietà conferite loro dal Trattato di Lisbona. Si ricorda, infatti, che spesso i Parlamenti nazionali hanno utilizzato lo strumento del parere motivato come monito nei confronti di Governi negligenti rispetto all'obbligo di informare tempestivamente i Parlamenti nazionali sulle proposte di atti legislativi dell'Unione, o semplicemente per cercare un dialogo diretto con le istituzioni dell'Unione per rafforzare il proprio peso specifico negli

²⁶ Come è stato osservato, "the early warning mechanisms within Protocol 2 can be characterized as a state-centric approach of subsidiarity review". Così A. Cygan, *The Regions within Multi-level Governance: Enhanced Opportunities for Improved Accountability?*, in 21 MJECLaw, n. 2/2014, p. 274.

²⁷ C. Fasone, *La Cooperazione tra Assemblee legislative cit.*, p. 331.

equilibri interni con il proprio Governo.²⁸ Anche solo guardando al caso italiano, è sintomatico che il primo parere motivato approvato dal Senato, che dichiarava la non conformità al principio di sussidiarietà di una proposta in materia di pesca, era in difformità rispetto alla posizione del Governo italiano, che aveva invece votato a favore della medesima proposta nei consessi sovranazionali. In realtà, in Italia è anche mancato un raccordo tra le due Camere dello stesso Parlamento, in quanto, ad esempio Camera dei Deputati e Senato della Repubblica non hanno mai espresso un parere motivato sulla difformità rispetto al principio di sussidiarietà delle medesime proposte legislative.²⁹ Pertanto, si ritiene che per rendere efficace la partecipazione della dimensione regionale al controllo di sussidiarietà, tutti i meccanismi di raccordo verticale tra le assemblee legislative regionali, i rispettivi Parlamenti ed eventualmente i rispettivi Esecutivi nazionali devono essere potenziati, onde evitare delle vere e proprie dissonanze tra tutti i livelli di governo coinvolti nel controllo di sussidiarietà che non possono che incidere negativamente sullo stesso.

²⁸ Sui Parlamenti nazionali nel sistema sovranazionale si rinvia a C. Decaro e N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, 2009 e A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli 2014.

²⁹ Alcune osservazioni sulla prassi parlamentare italiana in materia di controllo di sussidiarietà sono state svolte in M. Cartabia and B. Guastafarro, *Italy*, in S. Griller (ed.), *Member States' Constitutions and EU Integration*, Oxford, Hart, 2016, in corso di pubblicazione.