



## UN FENOMENO IN CRESCENTE ESPANSIONE: IL DIALOGO POLITICO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELL'UE \*

di Paola Piciacchia \*\*

SOMMARIO: 1. Le origini e l'evoluzione del dialogo politico tra Parlamenti Nazionali e Unione Europea – 2. Dialogo politico *vs* EWM – 3. La prassi e le prospettive del dialogo politico: la circolarità del processo di controllo svolto dai Parlamenti Nazionali – 4. Conclusioni

### 1. Le origini e l'evoluzione del dialogo politico tra Parlamenti Nazionali e Unione Europea

**N**ell'affrontare l'argomento del dialogo politico tra Parlamenti Nazionali e Unione Europea appare opportuno partire direttamente da un'affermazione che, lungi dall'essere assiomatica, può riuscire a rendere la misura dell'importanza che tale "procedura" – avviata un anno prima della firma del Trattato di Lisbona <sup>1</sup>, per rafforzare le basi democratiche dell'Unione - assume oggi e dell'importanza che essa è destinata ad assumere negli anni a venire.

Il dialogo politico - le cui radici vanno, secondo alcuni, addirittura rintracciate nel 2001 <sup>2</sup> - rappresenta, infatti, a parere di chi scrive, lo snodo, e al tempo stesso, la sintesi di tutti i meccanismi di partecipazione dei Parlamenti Nazionali alla fase ascendente e più in generale alle politiche dell'Unione europea, quasi la cartina di tornasole dell'efficacia stessa di questi meccanismi. La premessa necessaria a questa ipotesi, che naturalmente si cercherà di verificare nel corso delle pagine che seguono, è che essa vada intesa non tanto nel senso del riconoscimento, in termini assoluti, dell'efficacia attuale di tale meccanismo di partecipazione dei Parlamenti Nazionali, quanto piuttosto nel senso del riconoscimento della "necessità" di implementazione crescente di questo meccanismo, nell'ottica di un "reale" e sempre più

\* Relazione al Convegno *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)*, Aula degli Organi collegiali, Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

\*\* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma.

<sup>1</sup> V. D. Jančić, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, vol. 8, n. 1, gennaio 2012, pp. 78-91.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 79: «The Barroso Initiative can be traced back to 2001 when the Commission set out to reform EU governance. In its preparatory report for the White Paper on European Governance, the Commission *inter alia* sought to make national parliaments – together with the European Parliament, the Committee of the Regions, and the Economic and Social Committee – 'the architects of public debates on European matters'».

efficace coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea <sup>3</sup>. È proprio, infatti, dalla capacità induttiva del dialogo politico che si misura e, soprattutto, è destinata a misurarsi l'efficacia di tutti gli altri strumenti di partecipazione dei Parlamenti Nazionali, ivi compreso quello relativo al controllo sul principio di sussidiarietà (EWM).

Merita a tal punto precisare che l'idea di avviare il “dialogo politico”, facendolo diventare, in qualche modo, una procedura, nacque, in origine, dall'esigenza, emersa in seno alla Commissione stessa, già prima della firma e poi dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di rapportarsi con i Parlamenti Nazionali in forma cooperativa e non competitiva o antagonista <sup>4</sup> proprio nel momento in cui il meccanismo dell'*Early warning*, sia pure in fase sperimentale, faceva la sua comparsa <sup>5</sup>.

La Commissione, con l'intento di indurre i Parlamenti Nazionali ad agire entro una logica collaborativa e non ostruzionistica, decise di affiancare al meccanismo dell'EWM – sul quale si tornerà più avanti - un'altra procedura denominata inizialmente “procedura Barroso” <sup>6</sup> e, successivamente, “dialogo politico”. Il dialogo politico con i Parlamenti Nazionali fu, dunque, avviato dalla Commissione nel 2006 con lo scopo dichiarato di accrescere la loro partecipazione agli Affari Europei e rafforzare la dimensione parlamentare e democratica dell'UE, nell'ottica di una progressiva parlamentarizzazione del processo decisionale europeo, secondo quelle che saranno le prospettive del Trattato di Lisbona.

L'anno di avvio del “dialogo politico” appare, a tale riguardo, significativo. Nel 2006, anno successivo alla bocciatura di Francia e Paesi Bassi del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* del 2004, sembrò infatti determinante per la Commissione Europea creare le premesse e gettare le basi per la costruzione di un nuovo rapporto, più diretto con i

<sup>3</sup> Sul ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo di integrazione europea tra i numero contributi italiani e stranieri più recenti v.: F. M. De Vidales, *Los Parlamentos Nacionales en la Unión europea: de Maastricht a Lisboa*, Madrid, Editorial Dilex, 2008; T. Raunio, *National Parliaments and European Integration: what we know and what we should know*, in *Arena Working Paper*, 2009; P. Bilancia, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, pp. 273-284.; P. Caretti, *Il Ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Astrid* 2010; F. Bruno, *Stati Membri e Unione Europea Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, G. Giappichelli, 2011; M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012; K. Auel, A. Tacea, *Fighting Back? And if yes, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, Paper prepared for the 13th Biennial Conference of the European Union Studies Association Baltimore, 9-11 May 2013, pp. 1-32; C. Morviducci, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto*. Annali VII, Milano, Giuffrè, 2013; M. Zalewska, O. J. Gstrein, *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit I, Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, Bruges Political Research Papers 28/2013; N. Lupo, *Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali nella Costituzione composita nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014; A. Groen, T. Christiansen, *National Parliaments in European Union: Conceptual Choices in the EU's Constitutional Debate*, in *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, C. Hefftlér [et al.] (eds.), Basingstoke, Palgrave, 2015.

<sup>4</sup> N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella-N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, p. 116.

<sup>5</sup> F. Bruno, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, cit., p. 47.

<sup>6</sup> L'articolo 12 del TUE prevede espressamente che i parlamenti nazionali contribuiscano attivamente al buon funzionamento dell'Unione: venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendone i progetti di atti legislativi; vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà; partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust; partecipando alle procedure di revisione dei trattati; venendo informati delle domande di adesione all'Unione; partecipando alla cooperazione interparlamentare fra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

Parlamenti Nazionali. Con una comunicazione del Presidente Barroso del 10 maggio 2006<sup>7</sup> la Commissione decise, dunque, che avrebbe trasmesso ai Parlamenti Nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione (Libri Verdi, Libri Bianchi e comunicazioni) nonché il programma legislativo annuale e altri documenti politici o programmatici<sup>8</sup>. Una decisione, questa, accolta favorevolmente dal Consiglio Europeo del 16 giugno<sup>9</sup> dello stesso anno che invitò, in quell'occasione, la Commissione stessa a prendere in debita considerazione le osservazioni dei Parlamenti Nazionali, soprattutto quelle relative al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

In questa prospettiva, dal settembre 2006, ebbe inizio la sistematica trasmissione ai Parlamenti Nazionali delle proposte legislative e dei documenti di consultazione da parte della Commissione europea, la quale, sostanzialmente, da allora, si è impegnata a rispondere ad eventuali commenti e osservazioni inviate dai Parlamenti a prescindere dal contenuto degli stessi, ovvero a prescindere dalla natura legislativa o meno dell'atto sottoposto a controllo, e a prescindere anche del riferimento o meno ai rilievi relativi al controllo sul principio di sussidiarietà<sup>10</sup>. Tale impegno ha comportato la messa a punto di una procedura interna attraverso la quale replicare ai Parlamenti Nazionali entro tre mesi, procedura che, lo ricordiamo, è stata poi comunicata ai Presidenti delle Assemblee dell'Unione con due lettere rispettivamente del 17 luglio 2006 e del 16 ottobre 2006. Completa tale processo di comunicazione tra i Parlamenti Nazionali e Commissione Europea la relazione annuale della Commissione nella quale vengono illustrate le azioni intraprese e i risultati raggiunti.

La dottrina<sup>11</sup> ha sottolineato il carattere innovativo della "procedura Barroso", quale strumento per coinvolgere i Parlamenti Nazionali nel processo decisionale europeo, evidenziandone al tempo stesso il carattere unilaterale, informale e non vincolante

<sup>7</sup> COM (2006) 211, 10. «La Commissione intende trasmettere direttamente tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche».

<sup>8</sup> Tale decisione è stata poi riconfermata e ulteriormente definita da un'altra lettera del Presidente Barroso il giorno dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. V. Lettera del Presidente Barroso del 1° dicembre 2009, ove si legge; «Ci preme anzitutto sottolineare la centralità di questo sistema, che riteniamo si inquadri nel contesto più ampio delle relazioni politiche tra la Commissione e i parlamenti nazionali, all'interno di un dialogo politico che si protrarrà ovviamente nel tempo. Il sistema permetterà utilmente di migliorare il processo di elaborazione delle politiche e di garantire un'applicazione efficace di uno dei principi fondamentali del trattato».

<sup>9</sup> Council of European Union, *Brussels European Council, 15/16 June 2006, Presidency Conclusions*, 15: «The European Council notes the interdependence of the European and national legislative processes. It therefore welcomes the Commission's commitment to make all new proposals and consultation papers directly available to national parliaments, inviting them to react so as to improve the process of policy formulation. The Commission is asked to duly consider comments by national parliaments – in particular with regard to the subsidiarity and proportionality principles. National parliaments are encouraged to strengthen cooperation within the framework of the Conference of European Affairs Committees (COSAC) when monitoring subsidiarity».

<sup>10</sup> L'impegno della Commissione di prendere in considerazione tutti i contributi a prescindere dal loro contenuto quindi anche se essi non riguardano o un atto legislativo o il principio di sussidiarietà (che come sappiamo riguarda esclusivamente le proposte legislative su materie di esclusiva competenza dell'Unione) è un altro elemento che costituisce un incentivo insieme all'altro profilo relativo al fattore tempo: la procedura non rigida comporta infatti la possibilità che la Commissione prenda in considerazione contributi trasmessi anche successivamente alla scadenza del termine di otto settimane dalla trasmissione.

<sup>11</sup> D. Jancić, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, cit., p. 81 «It operates in two main modes: (a) in the early phase of the Commission's policy-making cycle in order to impart national concerns to its draft legislative proposals; and (b) at any other time through a motley array of visits to national parliaments by Commission officials, meetings with national parliamentary committees and permanent parliamentary representatives to the EU, and gatherings in various interparliamentary forums».

dell'impegno della Commissione <sup>12</sup>. La dottrina ha altresì evidenziato le tre direttrici principali entro le quali la Commissione si è mossa, ovvero: favorire la definizione di un ruolo “proattivo” dei Parlamenti Nazionali nelle questioni europee; fornire ad essi tutte le informazioni necessarie; favorire il controllo dei Parlamenti sui propri Governi nell’ottica di «‘shift national legislators’ activity from passive policy taking towards more active policy shaping’» <sup>13</sup>.

Sin dall’inizio, la procedura del dialogo politico parve contenere elementi di grande innovazione e di stimolo alla creazione e all’incremento di un effettivo canale comunicativo tra Parlamenti Nazionali e Unione Europea, dal momento che la Commissione ottenne un risultato, giudicato dalla dottrina “assai importante” nel mostrare «non solo di non avere timore nei confronti dei Parlamenti Nazionali, ma anzi di contare su un loro apporto fattivo per arricchire l’istruttoria e rafforzare il consenso e la legittimazione della proprie iniziative» <sup>14</sup>.

Con il Trattato di Lisbona tale procedura – che ha visto la Commissione impegnata a trovare un valido appoggio anche nella Cosac e in altre istanze 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 esaminati» <sup>15</sup> - ha trovato in qualche modo la sua naturale collocazione nell’ambito della definizione del ruolo dei Parlamenti Nazionali operata dal Protocollo n. 1 <sup>16</sup> annesso al Trattato del 2007.

<sup>12</sup> *Ivi*: «No legal instrument exists to sanction the Commission for disregarding the national parliaments’ reasoned opinions. The Commission is, therefore, in a win-win situation, whereby national parliamentary participation may increase the legitimacy of EU policies without posing too great a risk of jeopardising the Commission’s original blueprint».

<sup>13</sup> D. Jančić, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, cit., p. 82.

<sup>14</sup> N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare europeo*, a cura di A. Manzella-N. Lupo, cit., p. 116.

<sup>15</sup> *Ivi*.

<sup>16</sup> Il Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti Nazionali nell’Unione europea annesso al Trattato di Lisbona specifica gli obblighi di informazione nei confronti dei parlamenti nazionali: la Commissione è tenuta a inviare direttamente, all’atto della pubblicazione, tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione stessa (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), nonché il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica contestualmente alla trasmissione al Parlamento europeo e al Consiglio (art. 1); altresì la Commissione è tenuta ad inviare i progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio. Per “progetto di atto legislativo” si intendono le proposte della Commissione, le iniziative da parte di un gruppo di Stati membri, le iniziative del Parlamento europeo, le richieste della Corte di giustizia, le raccomandazioni della Banca centrale europea e le richieste della Banca europea per gli investimenti, intese all’adozione di un atto legislativo. I progetti di atti legislativi presentati dalla Commissione sono trasmessi ai parlamenti nazionali direttamente dalla Commissione, nello stesso momento in cui sono trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio. I progetti di atti legislativi presentati dal Parlamento europeo sono trasmessi ai parlamenti nazionali direttamente dal Parlamento europeo. I progetti di atti legislativi presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti sono trasmessi ai parlamenti nazionali dal Consiglio (art. 2). I parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati ai governi di tali Stati membri. Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere o i pareri motivati all’istituzione o organo interessato (art. 3). Un periodo di otto settimane intercorre tra la data in cui si mette a disposizione dei parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell’Unione, un progetto di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all’ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell’adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa. In caso di urgenza sono ammesse eccezioni le cui motivazioni sono riportate nell’atto o nella posizione del Consiglio. Salvo in casi urgenti debitamente motivati, nel corso di queste otto settimane non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo. Salvo nei casi urgenti debitamente motivati, tra l’iscrizione di un progetto di atto legislativo all’ordine del giorno provvisorio del Consiglio e l’adozione di una posizione devono trascorrere dieci giorni

Come è noto il Trattato di Lisbona consacra all'art. 12 TUE il ruolo dei Parlamenti Nazionali stabilendo che essi contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione. E, sempre come è noto, tale riconoscimento trova ulteriore specifica definizione nei due Protocolli annessi al Trattato, quello n.1 sul ruolo dei Parlamenti Nazionali e quello n. 2 sul controllo del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Con il [protocollo n. 1 sul Ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea](#), allegato ai trattati, la procedura del dialogo politico, non specificatamente prevista dai Trattati, è stata in qualche modo trasformata in un diritto dei Parlamenti Nazionali di ricevere tali documenti a titolo informativo, con il preciso obiettivo di chiedere loro di esprimere osservazioni e pareri nell'ottica del miglioramento e della democratizzazione del processo di elaborazione delle politiche dell'Unione.

## 2. Dialogo politico vs EWM

Negli anni, il dialogo politico ha assunto dimensioni a tal punto considerevoli da finire per assorbire entro la sua sfera anche il controllo dei Parlamenti Nazionali sul principio di sussidiarietà<sup>17</sup>. Ques'ultimo – sebbene sia stato salutato in dottrina con entusiasmo e ne sia stata evidenziata la portata innovativa e propulsive<sup>18</sup> – non sembra, invece, nella prassi aver pienamente risposto alle aspettative.

---

(art.4). Gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi, sono trasmessi direttamente ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui sono comunicati ai governi degli Stati membri (art. 5).

<sup>17</sup> Come è noto, il meccanismo dell'*early warning* secondo quanto disposto dall'art. 5, par. 3, secondo comma nonché dall'art. 12, lett.b), TUE, prevede che siano i parlamenti nazionali a garantire il rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal Protocollo n. 2 sul rispetto del principio di sussidiarietà annesso al Trattato di Lisbona. Ogni parlamento nazionale o ciascun ramo del parlamento ha la facoltà, entro otto settimane dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, di inviare ai presidenti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo un parere motivato relativo alla violazione del principio di sussidiarietà. Secondo quanto previsto dal Protocollo sul rispetto del principio di sussidiarietà qualora i pareri motivati «negativi» rappresentino almeno un terzo dei parlamenti nazionali (<sup>17</sup>) (un quarto nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione o se, del caso, dalle altre istituzioni («cartellino giallo»). L'istituzione da cui emana il progetto legislativo può decidere, motivando, di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Nel caso di procedura legislativa ordinaria, qualora la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali invochi la violazione del principio di sussidiarietà da parte di una proposta legislativa e la Commissione decida comunque di mantenerla, la questione viene rinviata al legislatore ordinario ovvero al Parlamento europeo e Consiglio che si pronunciano in prima lettura sulla violazione del principio di sussidiarietà: a questo punto, se il legislatore ritiene che la proposta legislativa non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, può respingerla deliberando a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo: è questa la procedura cosiddetta del «cartellino arancione».

<sup>18</sup> Tra i numerosi contributi italiani e stranieri sul controllo relativo al principio di sussidiarietà v. L. Gianniti, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003, pp. 171-172; P. Küiver, *The National Parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitutional-building*, The Hague, Kluwer International Law, 2006; Id., *The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, vol. 15, 2008, pp. 77-83 ss.; Id., *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiary: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, pp. 98 ss.; Id., *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations*, in *ERA Forum*, 2011; F. Jacobs, *Evolving relations between the European Parliament and the National parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty*, in *Report of the European Parliament Office in Ireland*, Dublin, 2009; T. Jans, S. Piedrafita, *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, in *EIPASCOPE* 2009/1; P. Craig, *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2010; A. Cygan, *The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments*, in *European Law Review*, n. 4, 2011; M. Teresa Paulo, *National Parliaments in the EU: after Lisboa and beyond subsidiarity - The (positive) side-effects and (unintended) achievements of the Treaty provisions*, in *OPAL*, 2012; *Democracy and subsidiarity in the EU: National parliaments, regions and civil society in the decision-making*

Come è stato evidenziato <sup>19</sup>, di esso la dottrina ha dato diverse letture : si va dalla lettura che lo vede come «possibile freno al processo decisionale europeo»; alla lettura che lo identifica come di «strumento per accrescere la legittimazione democratica dell'Unione Europea» e anche l'«accountability» per le sue decisioni; a quella che lo vede come meccanismo di accelerazione del «processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali»; a quella che lo considera, invece, «un sostituto o un utile complemento degli strumenti di indirizzo-controllo parlamentare su governi nazionali nell'elaborazione e nella gestione delle politiche europee»; a chi lo vede come «un'occasione preziosa per promuovere e sviluppare ulteriormente la cooperazione interparlamentare cui diventa ora possibile attribuire contenuti più definiti» <sup>20</sup>. Ma, al di là del modo in cui esso è stato concepito, l'EWM ha solo marginalmente centrato l'obiettivo di potenziare la capacità decisionale dei Parlamenti Nazionali nel *decision making process*, riuscendo ad agire soprattutto nel rafforzamento del canale relazionale con l'Unione Europea al di là degli aspetti meramente procedurali <sup>21</sup> e divenendo, quindi, in un certo senso «funzionale all'incremento del grado di consapevolezza dei PN riguardo alle questioni europee» <sup>22</sup>. Funzionale, ma anche in qualche modo complementare <sup>23</sup> al dialogo politico attorno al quale sembrano prevalentemente ruotare i rapporti della Commissione <sup>24</sup> con i Parlamenti Nazionali.

---

*process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini, Bologna, il Mulino, 2012; M. Dagnis Jensen, D. Sindbjerg Martinsen, *Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union*, OPAL 2012; N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 1-13; A. Maatsch, *Watch-dogs that cannot bite? New national parliamentary control mechanisms under the Lisbon Treaty*, in T. Evas, A. Gattig e U. Liebert, *Democratizing the EU from below? Citizenship, civil society and the public sphere* (Ashgate), 2013; A. M. Russo, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-lisbona*, in *federalismi.it*, 2012, pp. 1-26; K. Boronska-Hryniewiecka, *Democratizing the European Multi-level Polity? A (re)Assessment of the Early Warning System*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 16/2013, pp. 167-187; *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, cit.; D. Jančić, *The game of cards: National parliaments in the Eu and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, in *Common Market Law Review* 52, 2015, pp. 939-976; P. Piciacchia, *Il trattato di Lisbona e l'impatto del meccanismo di controllo dei Parlamenti Nazionali (EWM) sul principio di sussidiarietà*, in *Parlamenti Nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 51-66; *National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure post-Lisbon. The Impact of the Early Warning System*, A. Jonsson Cornell, M. Goldoni (eds.), Hart, Bloomsbury Publishing, 2016 (3 nov.).

<sup>19</sup> Vedi precisamente sul punto N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella-N. Lupo, cit., p. 115.

<sup>20</sup> *Ivi*.

<sup>21</sup> Sugli «effetti virtuosi inintenzionali» del dialogo politico rispetto all'Ewm v. C. Fasone, *Verifica sulla sussidiarietà vs. "dialogo politico": il caso della proposta di regolamento dell'Unione europea sul diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 14 febbraio 2011.

<sup>22</sup> G. Esposito, T. Ferrando, *Il meccanismo di allerta precoce e il controllo politico dei parlamenti nazionali: un approccio critico alla questione democratica e ai vincoli imposti dal processo di integrazione*, in *Ianus*, 7, 2012, p. 75.

<sup>23</sup> D. Jančić, *The game of cards: National parliaments in the Eu and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, cit. p. 949.

<sup>24</sup> V. In tal senso *Relazione Annuale 2010 sui Rapporti tra la Commissione Europea e i Parlamenti Nazionali*, COM(2011) 345 definitivo, 5: «Le esperienze maturate nel primo anno di attuazione del meccanismo di controllo della sussidiarietà mostrano che le disposizioni del trattato che regolano il ricorso al "cartellino giallo" o al "cartellino arancione" da parte dei parlamenti nazionali sono alquanto severe e confermano quanto già osservato negli anni precedenti: solo una percentuale piuttosto bassa dei pareri trasmessi alla Commissione solleva questioni relative alla sussidiarietà, mentre ai parlamenti nazionali continua a premere soprattutto il dialogo con la Commissione sul merito delle sue proposte e iniziative. Ciò mostra chiaramente l'importanza e il valore aggiunto attribuiti al proseguimento del dialogo politico il quale, finché non sono raggiunte le soglie previste dal protocollo 2 e non scatta il meccanismo formale previsto dal trattato per un riesame delle proposte, rappresenta il contesto fondamentale per gli scambi tra la Commissione e i parlamenti nazionali. rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali continuano a ruotare attorno al dialogo politico di cui il meccanismo di controllo della sussidiarietà forma solo una parte. Lanciato dal presidente Barroso nel 2006, il processo di scambi di pareri e di risposte per iscritto si è costantemente intensificato nel corso degli ultimi anni».

Nonostante dunque il traguardo notevole per il processo di integrazione europea, operato nel 2007 dal Trattato di Lisbona con l'introduzione dell'EWM, con lo scopo dichiarato di incrementare la partecipazione dei Parlamenti Nazionali nella fase di elaborazione del diritto europeo ma anche, in generale, di incrementare il controllo sugli affari dell'Unione europea, la prassi applicativa degli ultimi anni sembra dimostrare, con una certa evidenza, come esso non sia riuscito, almeno fino ad oggi, ad implementare in modo consistente il peso decisionale dei Parlamenti Nazionali, né a migliorare sensibilmente il loro ruolo nel processo di *decision-making*, se non nell'ottica sopra evidenziata di leva incrementale dell'attenzione dei Parlamenti sulle politiche dell'Unione Europea.

Queste considerazioni vengono confermate alla luce dei due soli casi di opposizione del cartellino giallo del 2012 e del 2013 <sup>25</sup>. Al di là del diverso esito delle due vicende, merita sottolineare che in entrambi i casi la Commissione non ha ritenuto che il principio di sussidiarietà fosse stato violato e che la decisione di ritirare la proposta Monti II, il 26 settembre 2012, sulla base delle *reasoned opinions* espresse dai Parlamenti nazionali, era nata più dalla consapevolezza della difficoltà di raggiungere il consenso politico in seno al Parlamento Europeo e al Consiglio che da veri e propri profili giuridici legati alla violazione del principio di sussidiarietà. La scelta è stata dunque operata sulla base prevalentemente di considerazioni politiche, influenzate – occorre sottolinearlo – dalla posizione assunta da alcuni Parlamenti, come quello danese <sup>26</sup>, che si sono strenuamente adoperati, agendo, a tal fine, attraverso la propria “diplomazia parlamentare”.

Questo episodio quindi se, da un lato, ha fatto intravedere una certa forza dei Parlamenti Nazionali nel bloccare una proposta della Commissione, dall'altro, poco ha dimostrato sull'effettiva efficacia della procedura dell'EWM.

<sup>25</sup> Merita infatti ricordare che, ad oggi, i casi di opposizione del “cartellino giallo” si sono verificati due sole volte, la prima il 22 maggio 2012 sulla Proposta di Regolamento della Commissione relativa all'esercizio del diritto di attuare azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, cosiddetta “Monti II” (European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the economic freedoms of the single market, in particular the freedom of establishment and to provide services*, COM (2012) 130 final, del 21/3/2012.), e la seconda il 28 ottobre 2013 sulla Proposta di Regolamento della Commissione relativa all'istituzione di una Procura Europea (Bruxelles, 17.7.2013 COM(2013) 534 final ). Dei due casi il solo con esito positivo è stato quello del 2012. Nel primo caso dunque, quello relativo alla proposta Monti II del maggio 2012, 12 parlamenti nazionali/camere su 40 (ovvero 19 voti su 54 assegnati ai parlamenti che rappresentavano più di un terzo) avevano ritenuto che la proposta non fosse conforme al principio di sussidiarietà, cosa che aveva indotto la Commissione a ritirare la proposta. Nel secondo caso, nell'ottobre 2013, il «cartellino giallo» era stato estratto in seguito all'opposizione di 14 camere di parlamenti nazionali in 11 paesi membri. In quell'occasione la Commissione non aveva esitato a procedere – dopo aver analizzato i pareri motivati pervenuti dai parlamenti nazionali e dopo aver presentato i risultati del suo riesame con una comunicazione del 27 novembre 2013 – con la sua proposta, così come redatta originariamente, respingendo - nonostante l'elevato numero di pareri motivati - le dichiarazioni sulla violazione del principio di sussidiarietà.

Sulle vicende relative al primo e al secondo cartellino giallo v.: 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, pp. 115-143; K. Granat, “Yellow card” for the commission proposal on the right to take collective action, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2012, pp. 897 ss.; M. Romaniello, *Di fronte all'alt dei Parlamenti Nazionali, la Commissione decide di mantenere la proposta sull'istituzione della procura europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013; Id., *I Parlamenti nazionali oppongono il secondo c.d. “cartellino giallo” su una proposta di regolamento relativa all'istituzione della procura europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013.

<sup>26</sup> Sui Paesi Nordici e sul modello di controllo danese sugli Affari Unione Europea v. I. COOPER, *The Nordic parliaments and the EU*, in *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European Community?*, C. Howard Grøn, P. Nedergaard & A. Wivel (eds.), London, Routledge, 2015, pp. 104-118 ss.; M. B. Christensen, *The danish Folketing and EU Affairs: is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in C. Heffler [et al.] (eds.), *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, cit., pp. 275-289.

Un altro elemento che conferma la debolezza dell'EWM è dato dalla difficoltà di imporsi come procedura dedicata. Sebbene, infatti, sul piano formale la sfera del dialogo politico e quella dell'*Early warning system* siano ben distinte circa la natura (giuridica), gli effetti e gli scopi (più ampi per la prima rispetto alla seconda) <sup>27</sup>, dal punto di vista pratico rimane difficile stabilire una differenza netta tra le due procedure, dal momento che i Parlamenti Nazionali non sono tenuti ad inviare due tipi di pareri motivati alla Commissione ma uno solo che serve ad entrambi gli obiettivi. In tal senso, come è stato sottolineato “the Barroso Initiative has blended with the early warning mechanism into one *hybrid procedure* with two purposes. The Commission indeed understands the Barroso Initiative and the early warning mechanism as ‘two sides of the same coin’, so that although separate, the two procedures run in parallel” <sup>28</sup>, così come evidenziato dalla stessa Commissione Europea nel Rapporto 2010 per l’anno 2009 <sup>29</sup>.

D'altronde, sebbene nell'ambito del dialogo politico i Parlamenti Nazionali non siano tenuti a sottoporre al loro esame solo proposte legislative della Commissione – come invece è il caso del controllo sul principio di sussidiarietà – , di fatto lo scrutinio operato dai Parlamenti Nazionali ha statisticamente riguardato prevalentemente proposte di atti legislativi. E inoltre, laddove i pareri motivati espressi sul principio di sussidiarietà non sono stati sufficienti a far scattare le soglie dei cartellini, essi sono stati presi in considerazione dalla Commissione nell'ambito del dialogo politico.

L'assorbimento del controllo sul principio di sussidiarietà nell'ambito del dialogo politico è senza alcun dubbio stato favorito anche dalle procedure parlamentari adottate dalle singole istituzioni rappresentative dei Paesi dell'Unione.

È noto che già a partire dagli Novanta nei Parlamenti dei Paesi dell'Unione sono state previste procedure e organismi specializzati che, a distanza di tempo, sono state, non solo perfezionate, ma anche fortemente collaudate dando luogo a classificazioni che tendendo a distinguere tra diversi modelli di controllo (in particolare controllo basato sui documenti e controllo basato sul mandato, il cosiddetto *mandating system*, con tutta una serie di forme intermedie) ci hanno restituito un panorama molto vario con la presenza di Parlamenti che

<sup>27</sup> V. precisamente sul punto D. Jančić, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, cit., p. 83: «As regards their nature, the Barroso Initiative is not based on the founding treaties, while the early warning mechanism is. The Commission could abolish the Barroso Initiative unilaterally at any time if it so wished, but the early warning mechanism could only be abolished by means of a Treaty amendment. In other words, the Barroso Initiative is based on a promise and the early warning mechanism on a legally binding obligation. Concerning effect, the Barroso Initiative is entirely dependent on the Commission and its willingness to observe the positions of national parliamentarians, whereas the effect of the early warning mechanism is determined by the Treaties. The fact that the latter procedure is hamstrung by the difficulties of attaining high thresholds regarding the number of the reasoned opinions and votes cast required to trigger a blockage of the proposal in no way affects its legal and formal status, but only its utility. With respect to scope, the Barroso Initiative is a considerably broader procedure than the early warning mechanism, because the latter is restricted to compliance with subsidiarity. Hence, the Barroso Initiative endows domestic legislatures with greater leeway to voice their views and transmit the stances of the national political parties on to EU level. Therefore, the Barroso Initiative is formally a more volatile arrangement whose effect is less constraining for the Commission than that of the early warning mechanism».

<sup>28</sup> *Ivi*.

<sup>29</sup> European Commission, *Rapporto Annuale 2009 sui Rapporti tra Commissione Europea e Parlamenti Nazionali*, COM(2010) 291, p. 10: «Nell'ottica della Commissione, il meccanismo di controllo della sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali. I parlamenti hanno notevolmente apprezzato questo approccio se si considera che fino ad oggi i pareri espressi riguardavano la sostanza dei documenti della Commissione più che gli aspetti connessi alla sussidiarietà».

viaggiano, sì, a diverse velocità ma che, negli ultimi anni, sono stati anche sempre più esponenzialmente coinvolti nella funzione di partecipazione agli affari dell'Unione.

In particolare si è potuto notare come nel corso degli anni essi abbiano molto avvicinato, sia pur nelle rispettive specificità, le procedure concernenti il controllo sugli affari dell'UE con un progressivo maggiore coinvolgimento non solo degli organi specializzati ma delle stesse commissioni permanenti competenti per materia, nonché dei singoli parlamentari in generale, un *trend* questo osservabile non solo in paesi come quelli Nordici<sup>30</sup>, che da sempre incarnano il tipico modello di controllo forte basato sul mandato, ma anche negli altri Paesi che fondano il loro controllo principalmente sui documenti come l'Italia, la Germania, il Regno Unito o la Francia.

Proprio in relazione alle procedure di controllo parlamentare, occorre osservare che tranne il caso particolare del *Rikstag* svedese<sup>31</sup> che ha adottato due procedure separate per il controllo nell'ambito del dialogo politico e per il controllo sul principio di sussidiarietà con un ruolo preminente per quest'ultimo delle commissioni di settore<sup>32</sup>, a livello comparato possiamo invece osservare una quasi totale sovrapposizione delle due procedure. Almeno due terzi dei Paesi membri, infatti, si sono dotati di procedure (più e meno formalizzate) nell'ambito delle quali, a differenza del *Rikstag* svedese, un ruolo fondamentale nel controllo del principio di sussidiarietà (e al tempo nel controllo svolto nell'ambito del dialogo politico) è svolto dalle Commissioni specializzate per gli Affari europei (talvolta o spesso in concorso con le commissioni di settore): tra questi Paesi ricordiamo il Regno Unito, la Francia, l'Italia ma anche la Danimarca, per citare uno dei paesi del cosiddetto Nordic Model.

La mancanza di procedure dedicate per l'EWM ha dunque fino ad oggi costituito un limite, anche se merita sottolineare come nel caso svedese la distinzione tra le due procedure abbia mostrato di essere più efficace dal punto di vista “qualitativo” e “quantitativo” di quanto non lo sia stato dal punto “politico”. La *best practice* del *Rikstag* svedese del controllo sul principio di sussidiarietà decentrato nelle commissioni di merito (che quindi viene esercitato sistematicamente per tutte le proposte legislative), non sembra aver comportato per il Parlamento svedese un'altrettanta propensione a giocare un ruolo di coordinamento strategico con gli altri parlamenti al fine di far scattare il meccanismo del cartellino giallo, a differenza di

<sup>30</sup> Sui Paesi Nordici v. I. Cooper, *The Nordic parliaments and the EU*, in *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European Community?*, cit. pp. 104-118 ss.; M. B. Christensen, *The Danish Folketing and EU Affairs: is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, C. Heffler [et al.] (eds.), cit., pp. 275-289; K. Hanf, B. Soetendorp, *Adapting to European integration: small states and the European Union*, Abingdon, New York, Oxon, Routledge, 2014.

<sup>31</sup> Sul processo di integrazione in Svezia e sul controllo svolto dal Rikstag svedese v. :L. Miles, *Sweden and European integration*, Aldershot, Ashgate, 1997; Id., *Fusing with Europe? Sweden in the European Union*. Aldershot, Ashgate, 2005; A.-J. Cornell, *The Swedish Riksdag as Scrutinizer of the Principle of Subsidiarity*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2016, (in corso di pubblicazione).

<sup>32</sup> In Svezia il controllo di sussidiarietà viene principalmente svolto dalle commissioni competenti per materia con un ruolo di coordinamento svolto dalla Committee on the Constitution. Le modalità di questo controllo sono dunque diverse rispetto al controllo generale sugli affari dell'Unione Europea per il quale assume invece un ruolo importante la Commissione per gli Affari Europei. L'organo specializzato per gli Affari europei infatti non gioca in Svezia – a differenza di altri ordinamenti – alcun ruolo nella procedura relativa all'EWM se non nella misura in cui ricorda al Governo il parere motivato nel momento del controllo prima che l'atto sia discusso in seno al Consiglio dell'Unione. E' questo uno dei principali motivi per cui il Rikstag si è rivelato uno dei parlamenti più virtuosi nell'esprimere pareri motivati il cui numero ad oggi è di 53. Per l'analisi specifica delle procedure relative al controllo sul principio di sussidiarietà v. l'interessante contributo di A. Jonsson Cornell, *The Swedish Riksdag as Scrutinizer of the Principle of Subsidiarity*, in *European Constitutional Law Review*, cit.

quanto invece è accaduto nel parlamento danese. Il Parlamento danese – decisamente poco attivo rispetto a quello svedese nell’espressione di *reasoned opinions* – ha, al contrario, giocato, sotto la guida della European Affairs Committee, il ruolo di vero coordinatore strategico<sup>33</sup> fra gli altri Parlamenti proprio contro la proposta Monti II, unico caso di cartellino giallo andata a buon fine, a dimostrazione di quanto un Paese riesca ad avere più influenza di quanto i numeri possano suggerire. Il Rikstag svedese è apparso più un *comprehensive scrutinizer*<sup>34</sup> capace di monitorare tutte le proposte legislative dell’Unione europea ma scarsamente proattivo nel finalizzare il suo controllo. Ne deriva quindi che la necessità di procedure dedicate al controllo sul principio di sussidiarietà deve poter essere sempre, comunque, ben saldata con la necessità di implementare il ruolo proattivo dei Parlamenti Nazionali.

### 3. La prassi e le prospettive del dialogo politico: la circolarità del processo di controllo svolto dai Parlamenti Nazionali

Alle luce di quanto suesposto, che significato ha assunto dunque negli anni l’invito rivolto ai Parlamenti Nazionali da parte della Commissione Europea ad interagire direttamente con essa nella definizione delle politiche dell’Unione?

Come emerge dal quadro sopra descritto, esso ha innanzitutto costituito un forte incentivo all’esame degli atti europei. Con questa procedura, con cui l’Esecutivo dell’Unione chiede ai Parlamenti Nazionali di rivolgergli proposte, suggerimenti, indirizzi impegnandosi non solo a replicare ma anche a dare seguito ad eventuali commenti e osservazioni, ha indubbiamente introdotto un forte elemento di parlamentarizzazione che ha fatto sì che i Parlamenti Nazionali abbiano anche potuto prescindere dal coordinamento con i loro “Governi nazionali” e porsi, quindi, direttamente in contatto con le istituzioni europee.

In verità, il quadro si presenta piuttosto complesso, perché come è stato sottolineato<sup>35</sup> sono almeno tre le possibili direzioni nelle quali può sfociare il dialogo dei Parlamenti Nazionali, ben contenti di «non limitarsi a svolgere il troppo angusto ruolo di giudici della corretta applicazione del principio di sussidiarietà»<sup>36</sup>. Esso infatti può andare in direzione dello svolgimento di un controllo sugli indirizzi del Governo; in direzione del mero “dialogo” con la Commissione e le istituzioni europee; ed infine in direzione dell’espressione dei pareri motivati.

In questo quadro complesso ciò che emerge è un processo circolare che ben mette in evidenza il livello di stretta interconnessione tra istituzioni nazionali, in primis i Parlamenti Nazionali, e le istituzioni comunitarie che a vicenda si corrispondono. Se uno dei soggetti coinvolti in questo processo circolare risulta non ben integrato viene meno l’efficacia del processo stesso.

<sup>33</sup> I. Cooper, *The Nordic parliaments and the EU*, in *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European Community?*, Howard Grøn, P. Nedergaard & A. Wivel, (a cura di), cit., pp. 104 ss.

<sup>34</sup> I. Cooper, *The Nordic parliaments and the EU*, in *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European Community?*, Howard Grøn, P. Nedergaard & A. Wivel, (a cura di), cit., p. 106.

<sup>35</sup> N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti Nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella-N. Lupo, cit., p. 117.

<sup>36</sup> *Ivi*.

Inoltre, tutti i meccanismi di partecipazione dei Parlamenti Nazionali passano per la capacità delle istituzioni parlamentari di essere in grado di “ricevere” risposte dalla Commissione Europea. Questa capacità dipende al tempo stesso da una molteplicità di fattori come la cooperazione interparlamentare, la diplomazia parlamentare <sup>37</sup>, la cooperazione amministrativa <sup>38</sup> in processo circolare che sembra riassumersi proprio nel dialogo politico.

Se, dunque, appare chiaro che il dialogo politico mira prevalentemente a rafforzare la legittimazione delle iniziative della Commissione allargando la base del consenso, appare altrettanto chiaro quanto esso non possa risolversi ed esaurirsi esclusivamente nella procedura sopra descritta: pareri e osservazioni dei parlamenti/repliche Commissione. Essa necessariamente si avvale anche delle istanze della cooperazione interparlamentare <sup>39</sup> in primis rappresentate nella Cosac e in tutte le altre sue declinazioni <sup>40</sup>.

Il dialogo politico sarà quindi tanto più efficace quanto più saranno efficaci gli altri strumenti ma senza il dialogo politico gli altri strumenti rischiano di rimanere dei gusci vuoti.

In questo processo circolare i Parlamenti trovano una loro specifica dimensione nella quale, in vario modo, possono essere integrate tutte le possibili attività di controllo sopra menzionate. La dimensione del dialogo politico diventa però duplice: se, da un lato, è importante poter valutare la risposta dei Parlamenti in termini di dialogo politico, dall'altro, appare “essenziale” poter valutare la risposta della Commissione ai Parlamenti Nazionali. Quanto al secondo punto, è evidente che su di essa si concentrano le maggiori attenzioni perché è dal modo in cui la Commissione saprà soddisfare le richieste dei Parlamenti che potrà misurarsi il grado di efficacia della procedura stessa.

Per quanto concerne la risposta dei Parlamenti Nazionali si è assistito a partire dal settembre 2006 e, per i primi anni, ad un *trend* positivo, di aumento costante del numero di pareri emanati nell'ambito del dialogo politico. Se dal settembre 2006 fino al dicembre 2007 il numero era stato di 168 pareri; nel 2008 esso è aumentato a 200 pareri, nel 2009 è aumentato a 250 pareri, per poi più che raddoppiare nel 2010, quando il numero dei pareri è salito a 387. Anche nel 2011 si è assistito ad una crescita esponenziale dei pareri che hanno raggiunto quota 622. Il numero di pareri è cresciuto ancora nel 2012 (anche se di minore entità) quando i pareri sono diventati 663, per poi cominciare a decrescere nel 2013 quando sono scesi a 621 e nel 2014 quando sono diventati 506, fino ad arrivare a 130 nel 2015 (ma solo in relazione agli atti legislativi).

<sup>37</sup> M. Di Napoli, *Gli obiettivi delle relazioni interparlamentari*, in C. De Caro, N. Lupo, *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss, University press, pp. 307-313; C. De Caro, *Esiste la diplomazia parlamentare?*, in C. De Caro, N. Lupo, *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., pp. 315-319; S. Fagiolo, *Verso un rafforzamento delle relazioni internazionali tra Parlamenti*, in C. De Caro, N. Lupo, *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., pp. 321-324.

<sup>38</sup> G. Rizzoni, *La cooperazione fra amministrazioni parlamentari*, in C. De Caro, N. Lupo, *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, cit., pp. 297-303.

<sup>39</sup> Sulle declinazioni della cooperazione interparlamentare e sul crescente sviluppo di altre forme di cooperazione interparlamentare oltre la Cosac che negli anni è divenuto un modello recessivo di cooperazione interparlamentare v. il recente volume N. Lupo, C. Fasone, *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, London, Bloomsbury, 2016, p. 29.

<sup>40</sup> La Commissione è molto spesso rappresentata a livello politico alle riunioni e conferenze interparlamentari; di contro i parlamenti nazionali incontrano regolarmente i membri della Commissione, sia a Bruxelles che nei rispettivi Stati membri. Qualora sia richiesto, inoltre, i funzionari della Commissione partecipano alle riunioni con i rappresentanti delle commissioni parlamentari. Infine, in occasione dell'avvio da parte della Commissione di consultazioni pubbliche i Parlamenti Nazionali vengono avvertiti.

Sulla base di questi dati possono essere evidenziati alcuni profili interessanti. Dal 2006 è progressivamente cresciuto il numero delle camere parlamentari coinvolte in tale procedura. Se infatti nei primi anni i parlamenti più attivi erano risultati il *Bundesrat*, il *Senato ceco* e il *Senato francese*, il *Parlamento italiano* e *Portoghese* nonché dei parlamenti danese e svedese, *Folketing* e *Rikstag*, negli anni si è assistito ad un coinvolgimento, anche se talvolta con percentuali molto basse, di quasi tutti i Parlamenti Nazionali.

Il *trend* positivo è stato confermato anche dal numero delle risposte della Commissione Europea, la quale ha sistematicamente risposto e, laddove non lo ha fatto, è perché il parere del Parlamento Nazionale era stato giudicato conforme all'orientamento della Commissione stessa.

Quanto ai contenuti delle proposte oggetto di pareri, occorre segnalare che i Parlamenti Nazionali sono intervenuti in ambiti molto diversificati, tuttavia nel tempo vi è stata una progressiva convergenza di attenzione sulla medesima tipologia di proposta. Questo ha indubbiamente indotto la Commissione Europea a fare maggiore attenzione agli argomenti trattati.

Come è stato sottolineato nel corso della trattazione, a partire dal 2009 i contributi dei Parlamenti si sono andati affiancando a quelli sul controllo di sussidiarietà e quando il numero delle *reasoned opinions* non ha raggiunto le soglie per far scattare i cartellini, la Commissione ha risposto individualmente ai singoli pareri sul principio di sussidiarietà nell'ambito del dialogo politico. È quanto emerso appunto dal Rapporto 2010<sup>41</sup>.

Altro profilo da sottolineare – emerso anch'esso nella Relazione annuale per l'anno 2010 - è che a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona i parlamenti nazionali sono sembrati prestare maggiore attenzione ai documenti legislativi. “La quota dei documenti non legislativi (comunicazioni, libri verdi e libri bianchi, ecc.) – si legge nella Relazione Annuale 2011 per l'anno 2010<sup>42</sup> - rappresenta meno di un terzo del totale, mentre si attestava sulla metà gli anni precedenti. Il *Senato ceco*, la *Camera dei Deputati italiana*, il *Bundesrat* e il *Bundestag* tedeschi, la *House of Lords* britannica e i parlamenti svedese e danese continuano tuttavia a trasmettere con maggiore frequenza osservazioni su documenti non legislativi piuttosto che su documenti legislativi”. La Commissione in tale contesto non ha mancato di incoraggiare – ribadendo il proprio impegno a tener conto dei contributi trasmessi - i parlamenti nazionali ad esprimere il loro punto di vista anche sui documenti prelegislativi e a partecipare attivamente alle consultazioni “poiché ritiene che in tal modo i parlamenti nazionali possano contribuire in modo fattivo e positivo all'elaborazione della normativa e delle iniziative future dell'Unione europea”.

Sempre analizzando i dati, a partire dal 2014 si è assistito invece ad un decremento rispetto al 2013 del 19% del numero dei pareri ricevuti dai Parlamenti (e di pareri motivati) anche se questo decremento può essere in parte attribuito alla fase di transizione e all'insediamento della nuova Commissione dopo le elezioni europee del 2014. Anche in questo caso il controllo è avvenuto principalmente su proposte legislative mentre la Commissione ha continuato ad

<sup>41</sup> Vedi sopra nota n. 24.

<sup>42</sup> *Relazione Annuale 2010 sui Rapporti tra la Commissione Europea e i Parlamenti Nazionali*, COM(2011) 345 definitivo.

incoraggiare i Parlamenti Nazionali ad essere attivi nella fase pre-legislativa rispondendo alle consultazioni pubbliche o commentando documenti di settore come i libri Verdi.

Se si analizzano infine i dati relativi al 2015 permane un *trend* negativo con un decremento del numero dei contributi che scende a 116 (con 14 reasoned opinions). In tale contesto, se si eccettuano la Germania, la Francia, il Portogallo, l'Italia, la Spagna, la Repubblica Ceca e la Romania che hanno mantenuto un livello accettabile di pareri, per gli altri Parlamenti il 2015 ha significato una recessione rispetto al *trend* positivo degli anni precedenti: anche la Commissione ha risposto di meno. Non sono mancati però i contributi di diretta iniziativa dei Parlamenti Nazionali cui la Commissione ha puntualmente risposto, in cui si evidenzia un particolare attivismo delle camere francesi e inglesi.

#### 4. Conclusioni

Alla luce di quanto suesposto e alla luce anche dell'analisi dei dati è emerso che la procedura del dialogo politico ha, effettivamente, favorito, almeno fino al 2013, la costruzione di un rapporto di collaborazione con la Commissione. In particolare è emerso una progressiva partecipazione di un numero crescente di Parlamenti, sia pure, talvolta, con basse percentuali di contributi inviati.

Negli ultimi due anni il dialogo politico è sembrato perdere un pò smalto e forse non è errato pensare che le vicende legate ai due soli casi di cartellino giallo abbiano un pò disincentivato alcuni Parlamenti ad intensificare il collegamento con la Commissione Europea attraverso la procedura del dialogo politico.

Si ritiene tuttavia che il *trend* inaugurato nel 2006 e progressivamente cresciuto a partire dal 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, vada non solo implementato ma, vieppiù, rafforzato soprattutto nella direzione di un coinvolgimento sempre più marcato nella definizione delle politiche dell'Unione, così come peraltro la stessa Commissione auspica.

Pertanto, alla luce della ricostruzione condotta nelle pagine precedenti, è possibile confermare le premesse da cui si è partiti.

Il dialogo politico continua a rimanere uno strumento prezioso, privilegiato, di collaborazione tra Parlamenti Nazionali e Unione Europea, una sorta di cartina di tornasole del grado di integrazione anche degli altri meccanismi. Esso continua dunque a rappresentare la sede più idonea per garantire un vero rapporto di collaborazione tra Parlamenti Nazionali e Unione europea e per garantire, insieme ad altri meccanismi di partecipazione che in esso convergono, un allargamento sempre più marcato della base del consenso.

Occorre perciò che tutti i Parlamenti si allineino agli standard raggiunti dai Parlamenti più virtuosi.