



## **IL CONTRIBUTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI AL BUON FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA. A PROPOSITO DI CONFERENZE INTERPARLAMENTARI ED *EARLY WARNING SYSTEM***

di Laura Frosina\*

SOMMARIO: 1. La parlamentarizzazione dell'Unione europea e le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona sul versante della cooperazione interparlamentare e del controllo del principio di sussidiarietà. 2. La cooperazione interparlamentare: inquadramento teorico e giuridico del fenomeno. 2.1. I recenti tentativi di riordino e rivalutazione della cooperazione interparlamentare. 2.1.1. (*Segue*) L'istituzione della *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di sicurezza e di difesa comune* (IPC CFSP-CSDP) e della *Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea* (IPC CSCEG). 3. L'*early warning system* e il suo funzionamento nella prassi. 3.1. (*Segue*) La proposta di rafforzamento del meccanismo nell'intesa del Consiglio europeo del 18- 19 febbraio per la permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. Una proposta valida per il futuro? 4. Conclusioni. Rilanciare il ruolo europeo dei Parlamenti nazionali in chiave collaborativa.

### **1. La parlamentarizzazione dell'Unione europea e le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona sul versante della cooperazione interparlamentare e del controllo del principio di sussidiarietà.**

**I**l rafforzamento della democrazia parlamentare attraverso la parallela valorizzazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali ha rappresentato un obiettivo costante del lungo e incidentato cammino dell'integrazione europea. Il processo di parlamentarizzazione che ne è conseguito ha dimostrato, infatti, di essere un elemento essenziale tanto per la preservazione degli equilibri costituzionali all'interno degli Stati membri, che per la democratizzazione dell'Unione europea<sup>1</sup>.

\* Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate*- Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma "Sapienza".

<sup>1</sup> Sull'importanza della parlamentarizzazione dell'Ue nella dottrina italiana si rinvia, tra i numerosi contributi, a R. Orrù, *Prospettive di "parlamentarizzazione" dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato*

Sin dagli anni Novanta la parlamentarizzazione ha iniziato a essere considerata condizione chiave per il superamento del *deficit* democratico europeo e la salvaguardia delle competenze legislative dei Parlamenti nazionali, dinanzi ai consistenti trasferimenti di quote della sovranità degli Stati membri all'Unione europea. Nel corso di quella decade si sono registrate, infatti, riforme di vario tipo che hanno portato sia ad ampliare i poteri del Parlamento europeo, sia a riconoscere la rilevanza della partecipazione dei Parlamenti nazionali all'EU *decision making process*. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, va ricordato che -a partire dal Trattato di Maastricht- è stato riconosciuto progressivamente un ruolo più attivo ai Parlamenti nazionali negli affari europei nell'ambito delle Dichiarazioni e nei Protocolli allegati ai Trattati, e, in particolare, nel Protocollo n. 9, sul ruolo dei Parlamenti nazionali, annesso al Trattato di Amsterdam<sup>2</sup>, che ha segnato un avanzamento specifico in tale ambito. Le riforme approvate si sono indirizzate sostanzialmente in una duplice direzione: da un lato, hanno migliorato i canali di informazione e controllo dei Parlamenti negli affari europei all'interno degli ordinamenti statali; e, dall'altro, hanno promosso nuove forme di dialogo e cooperazione interparlamentare nel contesto europeo. La maggior parte degli Stati membri, ciascuno nel rispetto delle proprie caratteristiche culturali e giuridiche, ha approvato, in tempi e modi diversi, riforme di varia natura (costituzionale, legislativa, regolamentare), che hanno rafforzato, in misura più o meno intensa, le funzioni di indirizzo e controllo dei Parlamenti nei confronti dei rispettivi esecutivi negli affari europei<sup>3</sup>. Sul versante europeo, invece, i

---

*ed europeo*, n. 4, 2003, 1753 ss.; F. Bruno, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2005, 620 ss; R. Orrù, L. G. Sciannella, A. Ciammariconi (cur.), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, Esi, 2008; P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010; A. Manzella, N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare europeo nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014. Di A. Manzella v., da ultimo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015.

<sup>2</sup> La partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale dell'Ue è stata riconosciuta a partire dal Trattato di Maastricht (in particolare, con le dichiarazioni ad esso annesse n. 13, sul *ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, e n. 14, sulla *Conferenza dei Parlamenti*) e, in seguito, con il Protocollo n. 9, sul *ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea* allegato al Trattato di Amsterdam. Quest'ultimo Protocollo, in particolare, rispondendo alle richieste insistenti di Danimarca e Regno Unito, ha previsto una comunicazione tempestiva di tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione ai Parlamenti nazionali e obblighi di informazione a carico dei Governi nei confronti dei rispettivi Parlamenti sulle proposte legislative della Commissione. Ha formalmente riconosciuto la COSAC e il suo contributo alla formazione delle politiche comunitarie riguardanti determinate aree (libertà, sicurezza interna e giustizia). Sull'evoluzione del ruolo dei Parlamenti nazionali si rinvia, in particolare, a A. Maurer, W. Wessels, *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, 2001. Più in generale sulle conseguenze del Trattato di Amsterdam per la integrazione europea K. Neunreither, A. Wiener, *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for democracy*, Oxford, University press, 2000.

<sup>3</sup> E' noto, ad esempio, che i Parlamenti dei Paesi nordici (soprattutto quelli tradizionalmente più euroscettici) sono molto attivi e partecipano alla formazione degli atti normativi europei e all'elaborazione della politica europea governativa principalmente attraverso il sistema del mandato (*mandated based system*), che si traduce talvolta, come nel caso della Danimarca, in istruzioni giuridicamente vincolanti per il Governo, e talaltra in istruzioni con valore politico, come ad esempio nei casi di Polonia, Estonia, Finlandia, Lettonia. Al sistema del mandato dei Paesi nordici, si aggiunge la presa di posizione vincolante prevista nell'ordinamento austriaco, anche se raramente utilizzata nella prassi, o il sistema di riserva di esame parlamentare previsto nel Regno Unito da apposite risoluzioni della Camera, o dalle leggi, come in Italia, o da circolari del Primo

Parlamenti hanno intensificato le forme di dialogo e i contatti tanto con il Parlamento europeo che con gli altri Parlamenti nazionali, promuovendo la cooperazione interparlamentare principalmente attraverso alcuni organi, quali, ad esempio, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea e la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari europei, c.d. COSAC<sup>4</sup>.

Le riforme e i risultati conseguiti nel corso di questa lunga evoluzione politico-istituzionale, per quanto degni di rilievo, hanno evidenziato come la risoluzione del problema della partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo sia stata affidata, almeno fino all'avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione, prevalentemente al diritto costituzionale degli Stati membri<sup>5</sup>.

Una rivalutazione del ruolo dei Parlamenti nazionali è avvenuta durante l'ultima fase di revisione dei Trattati, iniziata con l'approvazione del naufragato Trattato che adotta-va una Costituzione per l'Europa e sostanzialmente proseguita con il Trattato di Lisbona, durante la quale è stata approfondita la riflessione sulla parlamentarizzazione dell'Ue<sup>6</sup>. Lo dimostrano le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, che avanzano verso la costruzione di un sistema parlamentare "integrato", c.d. euronazionale, in cui: da un lato, si rafforza il ruolo del Parlamento europeo, a cui vengono assegnati più ampi poteri in materia di bilancio, nell'ambito del processo legislativo, e in quello di controllo sulla Commissione europea, e, dall'altro, si promuove un coinvolgimento più intenso dei Parlamenti nazionali negli ingranaggi istituzionali e procedurali europei e una loro maggiore responsabilità nella determinazione degli indirizzi delle politiche europee.

Il Trattato di Lisbona, che per il tenore delle innovazioni introdotte è stato finanche definito entusiasticamente come "Trattato dei Parlamenti"<sup>7</sup>, stabilisce che i Parlamenti nazionali concorrono attivamente al buon funzionamento dell'Unione attraverso l'esercizio

---

Ministro, come in Francia. Per una ricostruzione delle singole esperienze parlamentari v. P. Norton, *National Parliaments and European Union*, London. New York, Routledge, 1996; N. Lupo, *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini, (cur.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision making process*, Bologna, Il Mulino, 2013; C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, 133 ss.

<sup>4</sup> Ricordiamo che nel 1989, prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, è stata istituita, su proposta dell'allora Presidente dell'Assemblea Nazionale francese, la *Conferenza degli organismi specializzati per gli affari comunitari* (COSAC), composta dai rappresentanti delle Commissioni specializzate negli affari europei dei Parlamenti degli Stati membri, e incaricata di migliorare il livello di informazione delle Camere nazionali attraverso lo scambio di ogni comunicazione utile sulle loro attività e sullo sviluppo delle relazioni specifiche.

<sup>5</sup> Sul tema v. M. Cartabia, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?* in A.a.V.v., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del Convegno annuale, Catania, 14-15 ottobre, 2005*, Padova, Cedam, 2007; P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A critical view on Eu Constitution- Building*, The Hague/London/New York, Kluwe Law international, 2006, 162-163.

<sup>6</sup> Va ricordato che in seno alla Convenzione costituzionale è stato portato avanti un dibattito approfondito sul ruolo dei Parlamenti nazionali, interrogandosi sull'opportunità di istituire una nuova Camera, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo, e di assegnare loro nuovi poteri e funzioni a salvaguardia delle competenze statali, o nei settori di intervento per i quali il Parlamento europeo non è competente.

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

di nuovi poteri che vengono enumerati all'art. 12 del Trattato sull'Unione europea (incluso nel titolo II dedicato alle "Disposizioni relative ai principi democratici") e disciplinati più dettagliatamente nei Protocolli n. 1 (sul ruolo dei Parlamenti nazionali nella Unione europea) e n. 2 (sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). I poteri europei dei Parlamenti nazionali rafforzano i loro diritti di informazione<sup>8</sup> e prevedono un coinvolgimento più stretto nella valutazione sull'attuazione delle politiche settoriali concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e nel controllo sull'attività di Europol e Eurojust; nelle procedure di revisione dei Trattati; nelle dinamiche di cooperazione interparlamentare; e, soprattutto, nella nuova procedura di controllo preventivo del principio di sussidiarietà<sup>9</sup>, che rappresenta "l'architrave portante del nuovo sistema parlamentare euronazionale"<sup>10</sup>. Il catalogo di cui all'art. 12 del TUE non esaurisce il novero dei poteri attribuiti ai nuovi attori europei, ai quali è stato riconosciuto anche il diritto a essere informati circa l'attività dei comitati permanenti del *Consiglio sulla cooperazione in materia di sicurezza interna* (art. 71 TFUE); il potere di veto sulla clausola passerella in materia di diritto di famiglia (art. 81 TFUE); e, infine, un'azione di controllo nel quadro della nuova *governance* economico-finanziaria europea.

Nel complesso sono poteri di varia natura e di difficile classificazione che attribuiscono ai Parlamenti nazionali la facoltà di esercitare un ruolo individuale e/o collettivo nello spazio pubblico europeo, consentendogli di entrare direttamente in contatto con le istituzioni europee (e in questo risiede l'elemento più innovativo), senza l'intermediazione dei rispettivi Governi nazionali. La classificazione di tali poteri può variare in base alle variabili prese in

<sup>8</sup> Il primo protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali prevede la trasmissione diretta da parte della Commissione ai Parlamenti nazionali di tutti i documenti di consultazione, del programma legislativo annuale, degli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica, nonché dei progetti di atti legislativi. Stabilisce che tali progetti non possano essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio prima che siano trascorse otto settimane dalla trasmissione ai Parlamenti nazionali, in modo che questi ultimi possano esprimere una posizione in merito.

<sup>9</sup> Nello specifico l'art. 12 del TUE prevede che i Parlamenti contribuiscano al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i suoi progetti di atti legislativi in conformità al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Ue; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore conformemente all'art. 70 del TFUE, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, ai sensi degli artt. 88 e 85 di tale Trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei Trattati in conformità all'art. 48 del TUE; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione ai sensi dell'art. 49 del TUE; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione. Sul ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, in particolare nell'ambito della procedura di allarme preventivo, cfr. P. Küiver, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, n. 1, 2008, 77-83; L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini, G. Tiberi (cur.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, 2° ed., 171 ss; P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; S. De Bellis, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010, 609 ss.; F. Bruno, *Stati membri e Unione europea*, cit., 2012, 40 ss.

<sup>10</sup> In questi termini v. P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (cur.), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016, 48.

considerazione, che possono portare a distinguere tra funzioni di tipo attivo o passivo, negativo o positivo, di controllo parlamentare o di tutela delle prerogative nazionali, ovvero, tra funzioni esercitate a titolo individuale o collettivamente<sup>11</sup>. Le difficoltà legate alla classificazione di tali poteri non ne inficiano la portata innovativa -e non solo meramente simbolica come sostenuto da taluni<sup>12</sup>-, dato che per la prima volta i Parlamenti nazionali vengono inseriti nei circuiti decisionali europei, convertendosi in una risorsa rilevante ai fini del rafforzamento della legittimazione democratica dell'azione dell'Unione europea.

E' indubbio, infatti, che la previsione di canali di intervento autonomo e diretto dei Parlamenti nazionali nell'*Eu decision making* abbia contribuito a promuovere e sviluppare l'azione europea di tali istituzioni e quella dei loro organi specializzati, e non solo, sia pur in forma e misura differente in ciascuna esperienza statale. Il contributo dei singoli Parlamenti al buon funzionamento dell'Unione risulta naturalmente differente poiché è legato a diverse variabili, quali, ad esempio, la cultura politico-costituzionale dello Stato membro, la sensibilità e l'interesse per la partecipazione agli affari europei, il modo in cui sono state interpretate le funzioni attribuitegli dal diritto dell'Unione, e, infine, le procedure parlamentari utilizzate, ed eventualmente implementate, per dare attuazione ai nuovi poteri europei.

Poste tali premesse, nel presente contributo mi soffermerò sui canali della cooperazione interparlamentare e del meccanismo di controllo preventivo del principio di sussidiarietà. Strumenti questi che, pur distinguendosi per origine, natura e finalità, forniscono ai Parlamenti nuove opportunità di dialogo e contatto diretto con le istituzioni europee, senza il filtro dei rispettivi Governi, contribuendo così all'approfondimento del relativo processo di europeizzazione di tali istituzioni e a una maggiore legittimazione democratica del processo di integrazione europea.

In particolare, la cooperazione interparlamentare, che ha trovato un riconoscimento formale nel Trattato di Lisbona, è stata oggetto di alcune innovazioni che hanno permesso ai Parlamenti di estendere e rafforzare la propria azione in nuovi e diversi ambiti, avvalendosi dei tradizionali e di nuovi canali tanto di natura formale che informale.

Il meccanismo dell'*early warning*, vera innovazione ascrivibile al Trattato di Lisbona, ha concesso per la prima volta ai Parlamenti nazionali la facoltà di intervenire, in veste di garanti del principio di sussidiarietà, nel processo di formazione degli atti normativi dell'Unione, sia pur nel rispetto di rigorose condizioni procedurali. La procedura di revisione della sussidiarietà, pur essendo concepita come uno strumento di controllo a disposizione delle singole Camere nazionali, richiede comunque una collaborazione orizzontale strumentale al raggiungimento delle soglie necessarie alla sua attivazione, e, per tale ragione, si avvicina sotto alcuni profili alla cooperazione interparlamentare<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione delle classificazioni sul tema si rinvia a M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Agg., Torino, 2012, 485 e ss.

<sup>12</sup> In questa direzione v., ad esempio, P. De Wilde, *Why the Early Warning Mechanism does not alleviate the Democratic Deficit*, Opal, working paper, n. 6, 2012.

<sup>13</sup> Insiste sulla dimensione collettiva dell'azione dei Parlamenti nazionali, soprattutto nell'ambito del meccanismo del controllo di sussidiarietà, I. Cooper, *A virtual third Chamber for the European Union? National*

La specifica caratterizzazione di tali poteri li converte in ambiti privilegiati di indagine per valutare il modo in cui i Parlamenti hanno interpretato, esercitato e meglio definito il proprio ruolo “europeo” nel contesto post Lisbona. Contesto-ricordiamo- di grandi cambiamenti economici, politici e istituzionali, in cui i Parlamenti sono stati chiamati a rispondere alle grandi e complesse sfide poste dalla crisi dell’eurozona, dalla crisi sociale e istituzionale<sup>14</sup>, e dai problemi di sicurezza internazionale, che hanno indebolito ulteriormente le istituzioni parlamentari rispetto agli esecutivi e alle prevalenti dinamiche intergovernative<sup>15</sup>.

Seguendo questa prospettiva di indagine, nella parte conclusiva del lavoro si intende chiarire quale sia l’apporto degli strumenti della cooperazione interparlamentare e dell’*early warning* al buon funzionamento dell’Unione, tenendo conto delle più recenti ricostruzioni dottrinali in materia<sup>16</sup>. Nello specifico si intende verificare *se* e in *quale misura* tali strumenti siano riusciti a costituire un “contrappeso democratico”, anche minimo, al fenomeno dello “straripante intergovernativo”<sup>17</sup>, che ha subito un incremento decisivo negli anni più recenti, soprattutto in seguito al processo di ristrutturazione della *governance* economico-finanziaria della Ue<sup>18</sup>.

---

*Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 35, 2012, 441, che osserva come questa azione congiunta dei Parlamenti dia vita ad una terza Camera virtuale dell’Unione, in grado di incidere sul processo legislativo sovranazionale in forza della capacità deliberativa e del rapporto dialogico attivato con le istituzioni europee

<sup>14</sup> Da ultimo sulla crisi che attraversa l’Europa v. U. Triulzi, *L’Europa ad un bivio*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2016, che parla di cinque drammatiche crisi che l’Europa ha di fronte a sé: la crisi economica, la crisi dei rifugiati, la crisi di insicurezza, la crisi dettata dalla possibilità di fuoriuscita di uno Stato membro dalla Ue, la crisi istituzionale e dell’eurozona.

<sup>15</sup> Sul ruolo recessivo dei Parlamenti nazionali in seguito alla crisi e, in particolare, nel quadro della *governance* economico-finanziaria della Ue, si rinvia, in particolare, a N. Lupo, C. Fasone, *Introduction. Parliaments in the Composite European Constitution*, in ID. (cur.), *Interparliamentary cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, 1 ss.

<sup>16</sup> Si vedano, nello specifico, le teorizzazioni di B. Crum e E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the Eu*, in *European Political Science Review*, 249, 2009, che parlano di un *multilevel parliamentary field* come spazio di interazione tra i parlamenti di diverso livello (europeo, nazionale e subnazionale), in cui non esistono gerarchie fisse e in cui le competenze non vengono esercitate in via esclusiva dalle singole istituzioni parlamentari ma spesso si sovrappongono. Modello teorico ritenuto efficiente da taluni per descrivere il complesso intreccio di relazioni interparlamentari che si realizzano nell’ambito del controllo di sussidiarietà, ma che rischia di condurre i Parlamenti ad agire autonomamente e a non prendere in sufficiente considerazione i rapporti con gli esecutivi. Limite che vuole essere superato nella proposta formulata da N. Lupo, C. Fasone (cur.), *op. cit., passim*, che teorizzano l’esistenza di un “sistema parlamentare euronazionale”, e ritengono che la democrazia dell’Ue sia fondata e caratterizzata sul rapporto di collaborazione che lega ciascun Parlamento al proprio governo, come risulta dall’art. 10 del TUE, che parla di Stati membri rappresentati dai governi democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti. Partendo da tali presupposti, insistono sull’importanza della cooperazione interparlamentare come strumento per rafforzare il controllo parlamentare sugli esecutivi negli affari europei e in grado di riconciliare la dimensione europea e nazionale della democrazia parlamentare, controbilanciando la centralità del potere esecutivo frammentato dell’Ue.

<sup>17</sup> In questi termini si esprime A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

<sup>18</sup> Sull’avanzamento della dimensione intergovernativa e i suoi limiti nel quadro della *governance* economico-finanziaria della Ue v. S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and its limits. Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 46, 2013, 1003 e ss.

## 2. La cooperazione interparlamentare: inquadramento teorico e giuridico del fenomeno

Prima di analizzare le novità intervenute sul versante della cooperazione interparlamentare, è opportuno operare un breve inquadramento teorico e giuridico del fenomeno.

La cooperazione interparlamentare è un aspetto meno noto e più controverso del più ampio processo di parlamentarizzazione della Ue<sup>19</sup>, che ha dato vita progressivamente a una vasta rete di raccordi parlamentari di natura diversificata con l'avanzare del processo di integrazione.

Sin dagli anni Novanta -come anzidetto- i Parlamenti nazionali hanno avvertito l'esigenza di esercitare un'azione più intensa sul versante europeo, attivando contatti, forme di dialogo e collaborazioni tra loro, c.d. *transnational level*, e con il Parlamento europeo, c.d. *cross-level cooperation*, soprattutto al fine di scambiarsi informazioni e *best practices* per partecipare più efficacemente agli affari comunitari. La cooperazione interparlamentare, che si è sviluppata prevalentemente in via di prassi, si è affermata attraverso molteplici canali di natura formale e informale, che vanno dal mero scambio di informazioni fino ad appositi organi di cooperazione interparlamentare, primi fra tutti la *Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti della Ue* e la *Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione* (COSAC). La cooperazione interparlamentare non ha tardato, poi, a trovare un primo riconoscimento a livello giuridico con la Dichiarazione n. 14, sulla Conferenza dei Parlamenti, allegata al Trattato di Maastricht, e -a seguire- nei protocolli allegati ai Trattati, che hanno portato avanti il processo di parlamentarizzazione anche attraverso la valorizzazione dei Parlamenti nell'ambito dei meccanismi di raccordo parlamentare a livello sovranazionale.

La rilevanza assunta da tale fenomeno ha ricevuto conferma nel Trattato di Lisbona, che -come anzidetto- ha incluso la cooperazione interparlamentare tra i canali mediante i quali i Parlamenti nazionali, tra loro, e con il Parlamento europeo, contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione (articolo 12 let. f) TUE). Il vincolo del buon

<sup>19</sup> Parla di fenomeno "controverso e poco conosciuto" A. Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella, N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 133 e ss. Sulla cooperazione interparlamentare si rinvia in dottrina a C. Fasone, *La cooperazione interparlamentare nel continente europeo*, in C. De Caro, N. Lupo (cur.), *Il dialogo tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009, 97 ss.; . Id., *Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union*, in S. Kroger e D. Friedrich (cur.), *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2011, 41-58; B. Crum, J.E. Fossum, *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Essex, ECPR Press, 2013; C. Heffler, K. Gatermann, *Interparliamentary cooperation in the European Union: Patterns, problems and potential*, in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (cur.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, 94 ss.; N. Lupo- C. Fasone (cur.), *op. cit.*, *passim*.

funzionamento conferma -anche alla luce del principio di leale cooperazione e di altri principi fondamentali del sistema costituzionale dell'Ue- l'approccio collaborativo e non competitivo che deve animare i rapporti di collaborazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e, altresì, i principi di parità e autonomia dei Parlamenti che sono alla base della cooperazione interparlamentare. L'aspetto innovativo di questa disposizione risiede non tanto in questi elementi, riconducibili al tradizionale assetto della cooperazione interparlamentare, ma nel fatto che per la prima volta è stata identificata dal diritto primario dell'Unione come uno degli ambiti privilegiati, insieme ad altri come il controllo *ex ante* del principio di sussidiarietà, attraverso i quali i Parlamenti nazionali possono rafforzare il proprio ruolo autonomo nella dimensione sovranazionale europea.

Il Titolo II del Protocollo n. 1, sul ruolo dei Parlamenti nazionali, a cui rimanda l'articolo 12, dedica poi gli articoli 9 e 10 alla cooperazione interparlamentare. Il primo articolo affida ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo il compito di definire congiuntamente la promozione e l'organizzazione di una sua "efficace e regolare" realizzazione in seno all'Unione; l'articolo 10 definisce il ruolo e i compiti della COSAC, tra i quali risalta la facoltà "di organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, per discutere, in particolare, su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune". Il Titolo II del Protocollo n. 1 è stato richiamato dall'articolo 13 del Trattato sul *Fiscal Compact*, che rappresenta l'ultima innovazione normativa in tema di cooperazione interparlamentare. Tale articolo attribuisce al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali dei Paesi contraenti il compito di istituire e organizzare una Conferenza interparlamentare composta dai rappresentanti delle pertinenti commissioni parlamentari, incaricata di discutere le politiche di bilancio e le altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato.

Le disposizioni normative richiamate non esauriscono il vasto e frammentato quadro giuridico della cooperazione interparlamentare, che deriva dalla combinazione di diverse tipologie di fonti composte non soltanto dai Trattati e dai Protocolli. Il complesso sistema delle relazioni interparlamentari risulta disciplinato, infatti, anche dalle linee guida sulla cooperazione interparlamentare adottate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti il 2- 3 luglio 2004, e sostituite con quelle approvate a Lisbona il 19-21 giugno 2008; dai principi generali della cooperazione consolidati nella prassi; dai regolamenti delle Conferenze permanenti e dalle disposizioni dei regolamenti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali dedicate a tali aspetti. Dall'analisi congiunta di tali fonti emergono le diverse finalità sottese alla cooperazione interparlamentare, la cui portata viene più o meno enfatizzata dalla dottrina. In alcuni casi la dottrina parla di mero scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo, al fine di rafforzare la funzione di indirizzo e controllo dei Parlamenti nei confronti dei rispettivi esecutivi ad ogni livello<sup>20</sup>; in altri, fa riferimento all'esercizio di una più ampia influenza politica e ad un

<sup>20</sup> Parla di scambio di informazioni e *best practices* E. Miklin, *Interparliamentary cooperation in Eu Affairs and the Austrian Parliament: Empowering the Opposition?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 9, 2013, 22-41, il quale ritiene che la cooperazione interparlamentare possa essere un canale attraverso il quale acquisire

intervento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo<sup>21</sup>; e, in altri ancora, parla di uno strumento per rafforzare la legittimità democratica delle politiche e delle normative della Unione europea attraverso una maggiore partecipazione parlamentare<sup>22</sup>.

Le diverse fonti normative e le plurime forme della cooperazione interparlamentare costituiscono il quadro di riferimento entro il quale vanno collocate e ricostruite le principali innovazioni registrate dopo Lisbona, che hanno valorizzato, in particolare, la cooperazione interparlamentare di natura organica, vale a dire il sistema delle Conferenze interparlamentari.

## 2.1. I recenti tentativi di riordino e rivalutazione della cooperazione interparlamentare

Il sistema delle Conferenze interparlamentari a livello europeo non si fonda su un modello predefinito di relazioni parlamentari, ma i principi generali a cui si ispirano l'organizzazione e il funzionamento delle Conferenze sono la parità tra tutti i Parlamenti, l'autonomia e l'indipendenza di ciascuna Assemblea, e l'adozione delle decisioni per consenso.

Il Trattato di Lisbona ha dato nuovo impulso alla cooperazione interparlamentare, soprattutto a quella di natura organica, che ha portato negli anni successivi alla sua entrata in vigore al rafforzamento della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Ue, a discapito della Conferenza degli organi specializzati negli affari europei, c.d. COSAC, e all'istituzione di due nuove Conferenze in settori di matrice ampiamente intergovernativa, quali, la politica estera e di sicurezza comune, e la politica economica e finanziaria.

Per quanto concerne la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea (nota anche come EUSC, acronimo di *Eu Speakers Conference*), va detto anzitutto che rappresenta uno dei principali organi direttivi della cooperazione interparlamentare perché si occupa del coordinamento e della supervisione delle attività interparlamentari nella Ue. La Conferenza, composta dai Presidenti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, ha celebrato le sue prime riunioni sin dal 1963, anche se inizialmente in forma sporadica e discontinua, per iniziare a svolgerle con cadenza regolare a partire dal 1976<sup>23</sup>. Attualmente

---

informazioni indipendentemente dall'esecutivo, soprattutto in riferimento alle posizioni politiche degli altri Stati membri della Ue. Alla cooperazione interparlamentare come strumento per rafforzare il controllo nel *decision-making process* dell'Ue fa riferimento A. Maurer, *Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das EP und die nationalen Parlamente nach Lissabon*, in S. Kadelbach (cur.), *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*. Baden-Baden, Nomos, 2009, 19-58.

<sup>21</sup> Individua nella cooperazione interparlamentare uno strumento per esercitare un'influenza politica e costruire una sfera pubblica transnazionale e di reciproca comprensione, W Wagner, *Who is coming? Attendance patterns in the NATO and WEU parliamentary assemblies*, in B. Crum, J. E. Fossum, *op. cit.*, 196.

<sup>22</sup> B. Crum, J. E. Fossum (cur.), *op. cit.*

<sup>23</sup> Sulle tappe che hanno portato al progressivo consolidamento di tale Conferenza si rinvia al documento *The History of the Eu Speakers Conference*, pubblicato nella sezione dedicata alla Conferenza nel sito dell'IPEX [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)

si riunisce una volta l'anno nello Stato a cui spetta la presidenza della Conferenza, che corrisponde allo Stato che ha esercitato la presidenza del Consiglio dell'Unione nel secondo semestre dell'anno precedente. Svolge, inoltre, le sue riunioni e funzioni nel rispetto delle regole e procedure previste dai “Principi direttivi” relativi alla composizione, agli obiettivi, e al funzionamento della Conferenza e delle riunioni dei Segretari generali, approvati dalla Conferenza di Roma del 22-24 settembre 2000, e poi rivisti dalla Conferenza di Stoccolma del 14- 15 maggio 2010<sup>24</sup>.

Nella prassi più recente la Conferenza ha consolidato il suo ruolo di coordinamento della cooperazione interparlamentare attraverso diversi tipi di azione: approvando le linee guida sulla cooperazione interparlamentare<sup>25</sup>; fissando, entro certi limiti, gli orientamenti relativi al ruolo di ciascuna sede interparlamentare; rafforzando il dialogo con le altre istituzioni europee e, in particolare, con la Commissione europea, per migliorare i meccanismi di raccordo previsti dai Trattati e dal dialogo politico; definendo modalità specifiche o rafforzate di cooperazione in merito a procedure o a questioni di interesse comune, in particolare, per rendere operative le prerogative dei Parlamenti nazionali e favorire, così, una loro più solida partecipazione al buon funzionamento dell'Unione<sup>26</sup>. Questo ruolo di coordinamento della Conferenza dei Presidenti ha trovato conferma implicita nell'articolo 9 del Protocollo n. 1, che ha offerto alla Conferenza, secondo una interpretazione prevalentemente ancorata al dato testuale<sup>27</sup>, la base giuridica per esercitare la competenza generale per istituire e organizzare la struttura e il funzionamento delle sedi regolari della cooperazione interparlamentare, nella misura in cui affida congiuntamente al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali il compito di organizzare una “efficace e regolare” realizzazione della cooperazione interparlamentare in seno all'Unione. Si tratta di un'interpretazione sostenuta dal Parlamento europeo e da alcuni Parlamenti nazionali, come

<sup>24</sup> V. *The Stockolm Guidelines for the Conference of Speakers of Eu Parliaments*, Stockolm, 14-15 may 2010, in [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)

<sup>25</sup> La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea riunitasi a Lisbona ha approvato le linee guida per la cooperazione interparlamentare il 19-21 giugno 2008. Si rinvia al documento *The Guidelines for inter-parliamentary Cooperation in the European Union*, Lisbon, 19-21 june 2008, in [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)

<sup>26</sup> Per una classificazione sistematica di tali decisioni si rinvia ad A. Esposito, cit., 156 ss. Per comprendere la rilevanza dell'azione svolta dalla Conferenza si rinvia alle conclusioni da essa adottate negli ultimi anni.

<sup>27</sup> Questa interpretazione viene ritenuta, secondo una parte della dottrina, in contrasto con l'articolo 10 del medesimo Protocollo, che attribuisce invece alla COSAC la facoltà di organizzare conferenze su temi specifici. In realtà essa fa leva proprio sulla dizione testuale dell'articolo 9, che si riferisce ad una cooperazione regolare ed efficiente, e dell'articolo 10, che parla invece di organizzazione di conferenze su temi specifici senza precisarne la natura. L'attribuzione alla COSAC di questo ruolo di organizzazione rischierebbe, inoltre, di confliggere con l'articolo 9 del Protocollo, che conferisce al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali la contitolarità della funzione di organizzazione della cooperazione, in quanto all'interno della COSAC le decisioni possono essere assunte a maggioranza dei 3/4 e, quindi, eventualmente, anche con il voto contrario del Parlamento europeo, che dispone di due voti al pari di ciascun Parlamento nazionale. Sulle controversie interpretative generate da questi articoli si rinvia a P. G. Casalea, C. Fasone, N. Lupo, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon* (“On the role of national Parliaments in the European Union”), in H.J. Blanke, S. Mangiameli (cur.), *Commentary to the Treaty of Lisbon*, Springer, Berlino-New York, 2013, 1592-1621.

quello italiano, più favorevoli al rafforzamento di tale Conferenza rispetto alla COSAC, che ha trovato pieno riscontro nella prassi.

Invero è stata proprio la COSAC, che sconta ancora i problemi legati alla sua incerta e originaria natura, a non imprimere un indirizzo specifico alla sua azione negli anni successivi al Trattato di Lisbona, perdendo un'ulteriore opportunità di ridefinizione della sua identità e ponendosi in posizione subalterna rispetto alla Conferenza dei Presidenti. Questa tendenza si è delineata nonostante la COSAC- come è noto- sia l'unica Conferenza a trovare fondamento giuridico nel diritto primario della Ue e nonostante le riforme che negli anni hanno rafforzato il suo assetto organizzativo<sup>28</sup>, e, infine, nonostante vengano continuamente avanzate proposte da parte della dottrina e di alcuni Parlamenti nazionali (primo fra tutti il Parlamento danese) per rafforzare il suo ruolo nella complessa architettura politico-istituzionale della Ue<sup>29</sup>.

La Conferenza dei Presidenti ha usufruito, invece, del nuovo quadro normativo per rafforzare il proprio ruolo di coordinamento. Ciò risulta emblematicamente dalle conclusioni approvate nelle riunioni della Conferenza di Varsavia del 2012 e in quelle di Nicosia del 2013, mediante le quali sono state istituite due nuove e importanti Conferenze interparlamentari, rispettivamente, la Conferenza sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di sicurezza e di difesa comune, e la Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea, di cui all'art. 13 del Trattato sul *Fiscal Compact*. L'attivazione e il ruolo attribuito a tali Conferenze risultano ascrivibili prevalentemente alle scelte operate in seno alla Conferenza dei Presidenti e questo dato della prassi sembra convalidare la primazia di questo organo nel campo del coordinamento

<sup>28</sup> La COSAC trova fondamento nel diritto primario e -segnatamente- nell'articolo 10 del Protocollo n. 1 che elenca i suoi compiti specifici. La sua evoluzione è stata segnata negli anni dall'approvazione di diverse riforme che hanno rafforzato il suo assetto organizzativo, prevedendo lo svolgimento di riunioni semestrali dei Presidenti in aggiunta alle riunioni plenarie, la istituzione al suo interno di un segretariato permanente, la possibilità di adottare i suoi contributi a maggioranza dei  $\frac{3}{4}$ . Inoltre va osservato come vengano continuamente avanzate proposte da parte della dottrina e di alcuni parlamenti nazionali (primo fra tutti il Parlamento danese) per rafforzare il suo ruolo nella complessa architettura politico-istituzionale della Ue. In realtà è la stessa COSAC a non aver ancora scelto quale direzione percorrere, agendo o semplicemente aspirando a divenire, talvolta, la sede privilegiata di dibattito su grandi temi e politiche anche settoriali della Ue; talaltra, l'organo deputato a definire le grandi priorità strategiche dell'agenda europea, incentrandosi sull'esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa; e talaltra ancora nel luogo di mero scambio di informazioni e *best practices* in merito a procedure e prassi di intervento in materia europea; e infine, in altri casi ancora, in un organo di coordinamento dell'azione europea dei parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico e del sistema di allerta precoce. La volontà di seguire questa ultima strada si è scontrata nella realtà con alcune difficoltà oggettive, prime fra tutte l'asimmetria delle competenze delle Commissioni affari europei dei Parlamenti nazionali e la contrapposizione del Parlamento europeo, che hanno precluso alla COSAC di assumere questo ruolo nel contesto giuridico post Lisbona. Sulla crisi di identità della COSAC, in connessione con i cambiamenti che hanno interessato il ruolo dei Parlamenti nazionali, v., da ultimo, B. A. Dias Pinheiro, *The role of COSAC in the Changing Environment of National Parliaments in the EU: An Identity Crisis?*, in N. Lupo, C. Fasone (cur.), *op. cit.*, 303 sss.

<sup>29</sup> Sulla evoluzione del ruolo della COSAC A. Cygan, *COSAC: Birth, Evolution, Failures, and Perspectives*, in N. Lupo, C. Fasone (cur.), *op. cit.*, 207 ss.

della cooperazione interparlamentare<sup>30</sup>.

### **2.1.1. (Segue) L'istituzione della *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (IPC CFSP-CSDP)* e della *Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea (IPC SECG)*.**

Le due nuove Conferenze interparlamentari sono state appositamente create per stabilire sedi di cooperazione permanente e rafforzare il controllo parlamentare in settori di attività dell'Unione di matrice fortemente intergovernativa, al punto che la loro istituzione ha sollevato un ampio dibattito in merito alla rivalutazione del ruolo e degli obiettivi della cooperazione interparlamentare nel contesto *post Lisbona*. In realtà, le aspettative legate alla possibilità di una valorizzazione della cooperazione interparlamentare attraverso la creazione di nuove Conferenze interparlamentari a livello sovranazionale sono state disattese dalla prassi. Entrambe le Conferenze hanno assunto un ruolo meno rilevante rispetto ai disegni e ai propositi originari.

La Conferenza sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di sicurezza e difesa comune (nota anche con l'acronimo COPESC e ora IPC CFSP/CSDP) ha approvato il regolamento interno nel corso della sua prima riunione tenutasi a Cipro il 9-10 settembre 2012. L'approvazione di tale regolamento, in cui sono stati definiti più specificamente il ruolo e gli obiettivi della Conferenza, ha disatteso sin da subito le aspettative di quanti aspiravano a convertirla in un organo in grado di esercitare funzioni di indirizzo e controllo congiunto da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nei settori della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e difesa comune. Nemmeno la revisione biennale del regolamento interno operata nel corso della sua quinta riunione tenutasi a Roma il 6-7 novembre 2014, e le *best practices* approvate in quella sede, sembrano aver rivalutato e cambiato la caratterizzazione di tale organo<sup>31</sup>. Le regole sulla struttura e il funzionamento della Conferenza evidenziano, infatti, la volontà di optare verso una soluzione minimalista e un'impostazione che predilige la posizione del Parlamento europeo. La Conferenza è composta da una delegazione più ampia del Parlamento europeo, che consta di 16 membri, e da delegazioni dei Parlamenti nazionali di 6 membri (ripartite in caso di parlamenti bicamerali con un accordo interno). A questi si aggiungono le delegazioni dei Paesi candidati all'adesione e degli Stati membri dell'Unione, composte da quattro membri ciascuna, che possono partecipare in qualità di osservatori. Alle riunioni della Conferenza può partecipare l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di

<sup>30</sup> Sul ruolo di coordinamento della Conferenza dei Presidenti v., da ultimo, C. Fasone, *Ruling the (Dis-) Order of interparliamentary Cooperation? The Eu Speakers Conference*, in N. Lupo, C. Fasone (cur.), *op. cit.*, 269 ss.

<sup>31</sup> Si v. *Best Practices Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, Senato della Repubblica, 6-7 novembre 2014, documento pubblicato nella sezione dedicata alla conferenza del sito della IPEX.

sicurezza comune “per esporre le linee d’indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune dell’Unione”, la cui presenza viene ampiamente sollecitata.

La presidenza delle sue riunioni è assegnata al Parlamento della presidenza semestrale del Consiglio, che opera “in stretta cooperazione con il Parlamento europeo”. La Conferenza si riunisce due volte l’anno nel Paese che esercita la presidenza, o presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles. Per quanto attiene al ruolo e ai compiti, il regolamento prevede che essa promuove “lo scambio di informazioni e migliori pratiche nel settore della PESC e della PSDC, per permettere ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo di essere pienamente informati nell’espletamento dei rispettivi ruoli in questa sfera politica”. Nulla di più di un forum di dialogo e scambio di informazioni per consentire ai Parlamenti nazionali di essere aggiornati sui temi più rilevanti e sulle scelte politiche europee assunte in tale ambito.

La Conferenza delibera per consenso e può adottare conclusioni non aventi natura vincolante per i Parlamenti nazionali e per il Parlamento europeo, che non possono condizionarne o pregiudicarne la posizione.

Da un’analisi delle conclusioni finora approvate, può costatarsi come quelle approvate nei primi anni successivi all’attivazione della Conferenza siano rivolte principalmente ad analizzare i profili istituzionali e di merito legati all’evoluzione della PESC e della PSDC e all’azione esterna dell’Unione europea. Nelle conclusioni più recenti la Conferenza ha assunto un orientamento più definito, evidenziando a più riprese l’esigenza di una strategia rafforzata e globale per la politica estera e di difesa comune per rispondere ai cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale. Ha sottolineato, in particolare, la necessità di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali e di promuovere una maggiore responsabilità democratica nel quadro dei processi di *governance* legati alla sicurezza dell’Unione europea, sempre più a rischio a causa del proliferare delle situazioni di crisi, degli attacchi terroristici e dei conflitti<sup>32</sup>.

La seconda Conferenza interparlamentare attivata in questi anni è quella sulla *governance* economica e finanziaria. Tale Conferenza è stata istituita con decisione della Conferenza dei Presidenti di Nicosia nel 2013, in sostituzione delle riunioni periodiche delle commissioni di settore competenti (economia e finanze), per dare attuazione all’art. 13 del Trattato sul *Fiscal Compact*<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Sull’evoluzione del ruolo della Conferenza v., da ultimo, J. Wouters, K. Raube, *The interparliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy*, in N. Lupo, C. Fasone (cur.), *op. cit.*, 227.

<sup>33</sup> Va ricordato che tale articolo è stato oggetto di cinque revisioni a causa delle difficoltà riscontrate nel pervenire ad un accordo sulla costituzione e il ruolo di un organo di cooperazione interparlamentare nell’ambito della *governance* economica e finanziaria. Le prime tre versioni dell’articolo, sia pur differenti tra loro, prevedevano in sostanza di istituire riunioni regolari tra i rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, o delle loro commissioni specializzate, per discutere di politiche economiche e di bilancio. La quarta versione prevedeva che Parlamento europeo e Parlamenti nazionali istituissero congiuntamente, conformemente al Titolo II del Protocollo n.1, una Conferenza dei presidenti delle commissioni bilancio e delle corrispondenti commissioni del Parlamento europeo. Nella quinta e ultima versione si faceva riferimento all’istituzione di una Conferenza composta dai rappresentanti delle commissioni competenti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

La creazione della Conferenza ha dato origine a un lungo e articolato dibattito politico-istituzionale, che ha visto l'alternarsi di proposte differenti provenienti non soltanto da parte dei Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo, ma anche dalla COSAC, dalla Commissione europea, dal Presidente del Consiglio europeo e da altre autorevoli personalità europee<sup>34</sup>. Nell'ambito del dibattito svoltosi in seno alla Conferenza dei Presidenti di Nicosia, le questioni di maggior rilievo, oggetto di ampie discussioni, hanno riguardato, prevalentemente, l'opportunità stessa di costituire una Conferenza interparlamentare, piuttosto che di avvalersi delle sedi di cooperazione già esistenti; l'inclusione o meno dei Parlamenti degli Stati non firmatari il Trattato; la previsione di una cooperazione rafforzata tra i Parlamenti dell'Eurozona; il ruolo più o meno incisivo da ascrivere alla Conferenza interparlamentare; i rapporti di equilibrio tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, con particolare riferimento alla composizione delle delegazioni e alle regole procedurali per adottare le decisioni a maggioranza qualificata o per consenso<sup>35</sup>.

Nell'accordo di massima raggiunto a Nicosia sono state risolte solo due delle principali questioni emerse nel corso del dibattito concernenti la composizione della Conferenza e lo svolgimento delle sue riunioni. La disciplina di tutte le altre questioni è stata rimessa, invece,

<sup>34</sup> Per una ricostruzione di questo dibattito, che ha visto alternarsi e contrapporsi orientamenti “massimalisti” e “minimalisti” e soluzioni intermedie, v. R. Casella, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in F. Lanchester (cur.), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, op. cit., p. 147 ss. In particolare, per la posizione “minimalista” del Parlamento europeo, si v. la Risoluzione del Parlamento europeo, del 20 novembre 2012/2154 (INL), recante “raccomandazioni alla Commissione sulla relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo dal titolo “Verso un'autentica Unione economica e monetaria”, in cui si esprime una volontà contraria alla creazione di un nuovo organo parlamentare misto ritenuto inefficace quanto illegittimo da un punto di vista democratico e costituzionale. In direzioni diverse si sono indirizzati gli orientamenti espressi nei tre rapporti (iniziale, intermedio e finale), *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, presentati dal Presidente del Consiglio europeo, in collaborazione con i Presidenti di Commissione, BCE ed Eurogruppo, in cui si è sottolineata la necessità di adottare “misure concrete” o “meccanismi forti” per assicurare la legittimità e la responsabilità delle decisioni comuni relative alle politiche economiche e di bilancio, attribuendo un ruolo diverso alla cooperazione interparlamentare nel processo di costruzione di un'autentica Unione economico-monetaria. La Commissione europea ha specificato meglio la sua posizione nell'ambito del Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita (il c.d. *blueprint*), ove si attribuisce alla cooperazione interparlamentare semplicemente la funzione di un canale che rafforza il sentimento di appartenenza comune all'UEM, quale sistema di *governance* multilivello, ma che non garantisce legittimità democratica alle decisioni dell'Unione. Per una panoramica delle posizioni sostenute dai Parlamenti nazionali si rinvia invece al XVIII Rapporto semestrale redatto dal Segretariato della COSAC del settembre 2012. Tra queste ultime assume una particolare importanza la proposta avanzata dalla Commissione affari europei dell'Assemblea nazionale francese per conto del deputato socialista, Christophe Caresche, presentata nel *Rapport d'information de pose par la Commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et présenté par M. Christophe Caresche, député*, 25 settembre 2012, in cui si proponeva di assegnare alla Conferenza interparlamentare, da istituire ai sensi dell'art. 13 del Trattato sul *Fiscal Compact*, un ruolo rinforzato nell'ambito del semestre europeo e di costituire al suo interno una conferenza speciale composta dai rappresentanti dell'Eurozona dotata di competenze specifiche. Infine, la COSAC si è espressa a favore del rafforzamento del dialogo interparlamentare e si è offerta di essere la sede per lo scambio delle informazioni necessarie a ottimizzare tale cooperazione.

<sup>35</sup> Questa schematizzazione è proposta in dottrina da A. Esposito, *cit.*, 168.

al regolamento interno, la cui approvazione si è rivelata molto problematica. A Nicosia si è scelto, anzitutto, di costituire una Conferenza composta dai rappresentanti dei Parlamenti di tutti gli Stati membri, e non soltanto di quelli firmatari il Trattato sul *Fiscal Compact*, confermando, così, l'indivisibilità della cooperazione interparlamentare rispetto alla dimensione intergovernativa soggetta a più variabili e asimmetriche composizioni. È stato deciso, inoltre, di svolgere le riunioni della Conferenza con cadenza semestrale: nel primo semestre a Bruxelles, sotto la co-presidenza del Parlamento europeo e del Parlamento della presidenza semestrale del Consiglio; nel secondo semestre nel Paese che detiene la presidenza di turno, sotto la presidenza del Parlamento della Presidenza. È stato affidato al Parlamento ospitante, in collaborazione con il Parlamento incaricato della presidenza, il compito di assicurare le funzioni di segretariato. Diversamente da quanto previsto per tutte le altre Conferenze permanenti, non è stata definita la dimensione delle delegazioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, decisione rimessa, dunque, all'autonomia e alla discrezionalità di ciascuna Assemblea. La limitatezza delle scelte compiute in questa prima fase ha evidenziato come si sia persa quella che era stata definita "un'occasione unica" per accrescere il ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro di una nuova *governance* economica e monetaria sempre più *executive-oriented*.

La disciplina delle altre questioni concernenti la struttura e il funzionamento della Conferenza è stata rimessa al suo regolamento interno. Quest'ultimo è stato approvato dalla Conferenza di Lussemburgo, svoltasi il 9-10 novembre 2015, al termine di un lungo e complesso processo iniziato in occasione della prima riunione della Conferenza tenutasi a Vilnius il 16-18 ottobre 2013 (c.d. *vilnius process*). Nel corso di questo processo si sono alternate e scontrate le posizioni delle distinte delegazioni parlamentari, che hanno evidenziato l'esistenza di visioni molto differenti sul ruolo e le funzioni da ascrivere alla Conferenza neocostituita e alla cooperazione interparlamentare in generale. Sin dalla prima riunione della Conferenza si è resa evidente la difficoltà di conciliare le differenti posizioni delle delegazioni parlamentari, che non hanno permesso di pervenire a un accordo in merito alla versione definitiva del regolamento da adottare sulla base della bozza presentata dalla presidenza lituana<sup>36</sup>. Al termine dei lavori è stato approvato, infatti, un semplice "contributo" che ha dato avvio al sopra richiamato *vilnius process*, che prevedeva la costituzione di un gruppo di lavoro, aperto ai rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, incaricato di adottare nel 2014 il regolamento interno sulla base della bozza di regolamento della presidenza lituana, degli emendamenti presentati dai Parlamenti

<sup>36</sup> La presidenza lituana ha presentato una bozza di regolamento interno uniformandosi in gran parte alle scelte e ai contenuti dell'accordo della Conferenza dei Presidenti di Nicosia, e relegando, così, la Conferenza a un ruolo di mero scambio di informazioni ed esperienze nazionali in materia di *governance* economica e finanziaria. Questa proposta è stata criticata dal Parlamento europeo, sia per le modalità di elaborazione che per i contenuti, mentre è stata valutata positivamente da alcuni Parlamenti nazionali che hanno presentato diversi emendamenti ai fini di un suo miglioramento. In questa direzione v., ad esempio, la proposta di emendamenti presentata dai presidenti delle commissioni per gli affari europei dell'*House of Commons* e della *House of Lords*; e altresì, le proposte avanzate dalla camera bassa polacca, il *Sejm*, e dell'Assemblea nazionale francese, rivolte -soprattutto quest'ultima- a rafforzare la responsabilità democratica e la legittimità delle decisioni prese in materia di *governance* economica e finanziaria.

nazionali e delle conclusioni della Conferenza dei Presidenti di Nicosia<sup>37</sup>. Il processo è rimasto sostanzialmente inattuato poiché nella successiva Conferenza interparlamentare tenutasi a Bruxelles il 20-22 gennaio 2014 -in cui si è discusso prevalentemente di temi di politica economica- non è stato costituito il gruppo di lavoro programmato a Vilnius, né tantomeno è stata inserita all'ordine del giorno l'adozione del regolamento interno. E' prevalsa, invece, la linea del Parlamento europeo di celebrare la Conferenza nell'ambito della "settimana parlamentare europea", al fine di delimitarne l'azione in un contesto più definito<sup>38</sup>.

L'assenza di risultati e l'insoddisfazione diffusa per le modalità organizzative e funzionali della Conferenza hanno spinto talune delegazioni parlamentari, in particolare quella tedesca e francese, a svolgere parallelamente riunioni e incontri bilaterali per individuare soluzioni comuni ai fini dell'adozione del regolamento interno nella successiva Conferenza interparlamentare programmata a Roma il 29-30 settembre 2014. Tale Conferenza ha rinviato, a sua volta, l'adozione di un nuovo progetto di regolamento interno alla Conferenza dei Presidenti di Roma del 20-21 aprile 2015, prendendo atto della difficoltà di superare il veto del Parlamento europeo e di superare le profonde divergenze emerse nel corso delle negoziazioni interparlamentari in seno alla Conferenza stessa. La situazione di *impasse* è stata superata dalla Conferenza dei Presidenti di Roma che ha adottato, nelle conclusioni approvate il 21 aprile, i principi da recepire nel nuovo regolamento. Tali principi hanno definito plurime questioni concernenti la denominazione, il ruolo e le competenze della Conferenza; le modalità di convocazione e la tempistica delle sue riunioni in stretto coordinamento con il ciclo del semestre europeo; l'audizione dei membri delle principali istituzioni europee; le modalità di elaborazione dell'ordine del giorno, unitamente al ruolo della troika presidenziale; e infine, la natura non vincolante delle conclusioni e le lingue di lavoro della Conferenza<sup>39</sup>.

Il nuovo regolamento della *Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione Europea* adottato a Lussemburgo nel pieno rispetto dei principi dettati dalla Conferenza dei Presidenti di Roma, tende a optare per un'impostazione simile a quella seguita per la costituzione della IPC CFSP/CSDP, allontanandosi da quella massimalista che aspirava in sostanza a trasformare la Conferenza in un organo di indirizzo e controllo parlamentare congiunto sulle politiche economiche e di bilancio nel quadro della Unione economica e monetaria. L'approccio seguito, che potremmo definire intermedio rispetto ai due orientamenti opposti, risulta *in primis* dalle competenze e dallo scopo

<sup>37</sup> Si v. il punto 7 del Contributo del 16-17 ottobre 2013, approvato dalla Conferenza interparlamentare, pubblicato nella pagina web della *EU Speaker Conference* nel sito della IPEX a questo link <http://www.ipex.eu>.

<sup>38</sup> La settimana parlamentare europea è un incontro annuale che si svolge a inizio anno tra parlamentari europei e parlamentari nazionali e si prefigge l'obiettivo di discutere delle priorità economiche della Ue definite nell'ambito del semestre europeo. Ciò al fine di promuovere un proficuo scambio di informazioni e posizioni su questioni di interesse comune. Dal 2014 (la prima riunione del 21 gennaio 2014 fino all'ultima del 17 febbraio 2016) la Conferenza interparlamentare sulla *governance* ha celebrato la sua prima riunione semestrale nell'ambito di questo evento.

<sup>39</sup> Per i quali si rinvia alle *Conclusions of the Presidency of the Conference of the Speakers of the European Parliaments*, Roma 20 -21 aprile 2015, pubblicato nella sezione del sito IPEX dedicata alla Conferenza interparlamentare.

assegnati alla Conferenza. Quest'ultima viene chiamata infatti a promuovere il dibattito, lo scambio delle informazioni e delle *best practices*, al fine di rafforzare la cooperazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e contribuire ad assicurare la trasparenza democratica nell'area della *governance* economica e delle politiche di bilancio della Ue, segnatamente nell'UEM, tenendo conto della dimensione sociale, senza pregiudizio per le competenze dei Parlamenti dell'Ue (art. 2.1. *Rules of procedures of the Interparliamentary Conference on SECG*). In riferimento alla composizione della Conferenza, si è chiarito che questa debba essere composta dalle delegazioni delle competenti commissioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Ue e del Parlamento europeo, e che ciascuna Assemblea, nel rispetto del principio di autonomia parlamentare, determini la dimensione e la composizione della propria delegazione (art. 4.1). Si tratta di una scelta importante che, nel rispetto dell'articolo 9 del Protocollo n. 1, pone su un piano di parità il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali per rappresentanza e poteri in seno all'organismo. Si prevede inoltre che il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente dell'Eurogruppo e i membri competenti della Commissione europea e di altre istituzioni Ue siano invitati e partecipino alle riunioni della Conferenza per concorrere alla definizione delle priorità e delle strategie nelle materie oggetto di intervento della stessa.

Dal punto di vista organizzativo, sono state confermate le regole stabilite a Nicosia in merito alla celebrazione con cadenza semestrale delle riunioni e della relativa presidenza, specificando però che tali riunioni devono svolgersi in stretto coordinamento con il ciclo del semestre europeo. Per rafforzare il ruolo dei Parlamenti si richiede che le Conferenze siano convocate prima della presentazione dell'Analisi annuale della crescita e dell'adozione dei programmi nazionali di riforma. Sempre dal punto di vista organizzativo, si istituisce una troika presidenziale composta dalle delegazioni dei Parlamenti della Presidenza in carica, della Presidenza precedente e della Presidenza successiva, nonché del Parlamento europeo. Alla troika viene assegnata la competenza di redigere l'ordine del giorno dietro il coordinamento del Parlamento che esercita la presidenza.

Infine, si ribadisce che la Conferenza adotta le decisioni sulla base della regola del consenso, che viene definito come il *modus operandi* dell'organismo. Segue la stessa regola anche per l'adozione delle conclusioni, che non presentano natura vincolante, ma devono essere presentate dalla presidenza al termine delle riunioni in lingua inglese e francese.

Le regole sinteticamente descritte evidenziano la tendenza ad assegnare un ruolo circoscritto e per certi versi indefinito alla Conferenza, rivolto principalmente a creare una sede comune di dialogo e scambio di informazioni in grado di consentire a ciascuna Assemblea di esercitare al meglio le proprie competenze nel quadro della *governance* economico-finanziaria e di rafforzare la responsabilità democratica in tale ambito. Il ruolo che, tuttavia, la Conferenza verrà definitivamente ad assumere risulta strettamente legato all'evoluzione della *governance* economico-finanziaria nella Ue, che –come è noto- sarà oggetto di ampie trasformazioni soprattutto in seguito all'approvazione, il 22 giugno 2015, della relazione “*Completing Europe's Economic and Monetary Union*” da parte dei presidenti della Commissione europea, del vertice euro, dell'Eurogruppo, della Banca Centrale Europea, e

del Parlamento europeo. Il piano di ristrutturazione della *governance* illustrato nella relazione dei cinque presidenti si articola in tre fasi di riforma e si prefigge di portare a termine il processo di approfondimento dell'UEM anche attraverso un'unione politica più solida in cui si rafforzi il controllo democratico, la legittimità e le istituzioni. A tal fine prevede un maggior coinvolgimento e controllo dei Parlamenti, tanto a livello nazionale che europeo, soprattutto per quanto concerne alcuni passaggi specifici del semestre europeo (raccomandazioni per Paese, programmi nazionali di riforma, analisi annuale della crescita), che potrebbe condurre, pertanto, a un ripensamento e ad una riorganizzazione della Conferenza sulla *governance*.

Al di là degli sviluppi futuri, sui quali esiste ancora incertezza, va osservato che la caratterizzazione di entrambe le Conferenze interparlamentari esaminate sembra confermare come in seguito al Trattato di Lisbona non si siano registrate modifiche sostanziali nelle finalità perseguite dalla cooperazione interparlamentare. L'obiettivo primario di tale canale continua a essere quello di contribuire a migliorare l'esercizio delle competenze di ciascuna Assemblea nei diversi ambiti di azione della Ue e non a promuovere un'azione parlamentare congiunta euronazionale.

### **3. L'*early warning system* e il suo funzionamento nella prassi.**

La vera innovazione ritenuta in grado di valorizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali consiste nella previsione del meccanismo di controllo preventivo del principio di sussidiarietà, che è stata accolta dalla dottrina con maggiore o minore entusiasmo<sup>40</sup>. Tale meccanismo rappresenta la novità più significativa proprio in quanto, a prescindere dalle valutazioni dottrinali, legittima i Parlamenti nazionali, in collaborazione con le rispettive Assemblee legislative regionali, ad intervenire nel processo decisionale dell'Unione europea, interagendo direttamente con le istituzioni europee, al fine di tutelare le proprie competenze legislative e garantire, così, una corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

Chiariti questi aspetti, occorre spiegare le ragioni istitutive, le modalità di funzionamento e l'evoluzione nella prassi di questo complesso meccanismo posto a tutela del principio della sussidiarietà.

---

<sup>(40)</sup> La dottrina ha assunto posizioni differenti. Molti autori si sono mostrati critici nei confronti di questa innovazione normativa, giudicandola una semplice vetrina per i Parlamenti nazionali, incapace di produrre effetti vincolanti e soprattutto di attribuire ad essi un potere di veto ritenuto da alcuni auspicabile o indispensabile. Altri invece lo hanno giudicato uno strumento appropriato, una soluzione costituzionale soft, che non ha intaccato la autonomia decisionale della Commissione, e che non è in grado di alterare o bloccare il normale andamento dell'*Eu decision making*. Per una ricostruzione del dibattito si rinvia a P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London-New York, Routledge, 2012. Lo stesso Autore *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations*, in *Era Forum*, n. 12, 2011, 5, definisce l'*early warning system* un sistema complesso "is not just a loose exchange of opinions between national parliaments and Brussels, but a legally formalized communication framework with rights and obligations, admissibility criteria and deadlines".

Il principio di sussidiarietà -come anzidetto- è stato riformulato all'art. 5 del TUE, ove si prevede che, in virtù di tale principio, l'Unione europea interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in maniera sufficiente, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, risultino realizzabili meglio a livello di Unione. Ciò significa che se da un lato il principio di sussidiarietà, in stretta connessione con il principio di prossimità, si prefigge di preservare l'esercizio delle competenze legislative da parte del livello istituzionale più vicino al cittadino, dall'altro, ammette la possibilità di un'espansione dell'azione normativa dell'Unione nelle sfere di competenza nazionale qualora gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti adeguatamente dagli Stati membri, o dalle loro articolazioni territoriali, ma risultino, per converso, più efficacemente conseguibili a livello europeo<sup>41</sup>.

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

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

In linea generale i Parlamenti nazionali hanno il diritto di esprimere due voti (nei sistemi bicamerali viene assegnato un voto a ciascuna Camera) e di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i propri pareri motivati sulla conformità dei progetti di atti legislativi europei al principio di sussidiarietà, entro il termine di otto settimane dalla data di trasmissione di tali progetti, consultando all'occorrenza i Parlamenti delle Regioni con poteri legislativi. Gli effetti di tali pareri, che devono sempre

<sup>41</sup> Sulla duplice valenza del principio di sussidiarietà si v., tra i molti contributi, P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali* n.1, 1993, p. 8-9; P. Bilancia, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in E. De Marco (cur), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, 76.

A favore dell'opzione interpretativa che vede nella sussidiarietà uno strumento sostanzialmente di tutela delle istanze unitarie v., da ultimo C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Nomos-le attualità nel diritto*, n.1, 2016, che, in specifico riferimento all'*early warning*, osserva come "l'inquadramento sistematico di tale principio nell'ordinamento europeo post-Lisbona porta a collocare la sussidiarietà tra gli strumenti dell'accetramento sovranazionale".

essere presi in considerazione dalle istituzioni a cui vengono trasmessi, variano a seconda del conseguimento delle soglie prestabilite per le diverse fattispecie. Se i pareri sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà raggiungono la soglia di 1/3 dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, si opera un riesame dell'iniziativa legislativa, al termine del quale la Commissione, o se del caso l'istituzione proponente, può decidere di ritirare, modificare o mantenere invariata la proposta motivandone le ragioni (c.d. *yellow card*) (art. 7 Protocollo n. 2). Tale soglia si riduce a 1/4 quando i pareri parlamentari si riferiscono ai progetti normativi europei concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia presentati sulla base dell'art. 76 del TFUE. Se, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, i pareri motivati rappresentano almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (c.d. *orange card*) viene avviata una procedura di riesame dell'iniziativa legislativa, che può condurre ad una eventuale conferma "motivata" da parte della Commissione, e concludersi con l'interposizione di una sorta di pregiudiziale di sussidiarietà da parte dei co-legislatori dell'Unione, Consiglio e Parlamento, e con la conseguente interruzione dell'esame della iniziativa legislativa. Nello specifico la procedura legislativa si arresta se il Consiglio, a maggioranza del 55% dei suoi membri, o il Parlamento Europeo, a maggioranza dei voti espressi, ritengano che la proposta in esame violi il principio di sussidiarietà<sup>42</sup>.

Se passiamo dalla teoria alla prassi, possiamo osservare come questo meccanismo si sia andato collaudando e consolidando in questi anni, come risulta evidente dai dati sulla partecipazione dei Parlamenti nazionali pubblicati nei rapporti *annuali sulla sussidiarietà e proporzionalità* della Commissione europea. Questi ultimi attestano un aumento del numero, soprattutto nei primi anni, e un'ampia diversificazione dei contenuti e delle argomentazioni dei pareri presentati<sup>43</sup>. Nel 2011, ad esempio, sono stati trasmessi 64 pareri motivati da parte dei Parlamenti nazionali, che evidenziano un incremento del 75% rispetto al 2010, primo anno di funzionamento del meccanismo. Nel biennio successivo si è registrato un aumento più contenuto nel numero dei pareri motivati, che sono arrivati a quota 70 nel 2012 e a 88 nel 2013. Nel 2014-2015 si è registrata una contrazione nel numero dei pareri presentati, che sono risultati, rispettivamente, pari a 21 e a 8. I Parlamenti nazionali più attivi durante il 2011 sono stati il *Riksdag* svedese, la *Chambre de Députés* del Lussemburgo e il *Sejm* e il *Senat* della Polonia. Nel 2012 e nel 2013 il *Riksdag* svedese ha mantenuto il primato e altre Camere quali, ad esempio, il Senato francese, il *Bundesrat* tedesco, il *Bundesrat* austriaco, le *Cortes Generales* e la *House of Commons* hanno dimostrato un particolare interesse

<sup>42</sup> Questa ipotesi può verificarsi soltanto se la Commissione europea, riesaminata l'iniziativa, scelga di mantenerla attraverso un parere motivato, e quando nel prosieguo della procedura legislativa, prima della conclusione della prima lettura, il Consiglio, o il Parlamento europeo, oppongano il proprio veto con le maggioranze sopra specificate, dichiarando il progetto incompatibile con il principio di sussidiarietà, dopo aver esaminato e preso in considerazione i pareri espressi dai Parlamenti nazionali e dalla Commissione. In proposito v. G. Rivoecchi, *Parlamenti nazionali e Assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2011, 138.

<sup>43</sup> V., in particolare, 4 ss; e il 18° *Rapporto biennale della COSAC*, del 27-9-2012, *Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, presentato dalla XLVIII *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*, Nicosia, 14-16 ottobre 2012, spec. 7.

e attivismo sul versante del controllo di sussidiarietà. Nel 2014, in un contesto generale di maggiore disinteresse verso tale forma di controllo, la *House of Commons*, il *Bundesrat* austriaco e il *Riksdag* svedese rientrano tra le Camere che sono intervenute più frequentemente a pronunciarsi sulla sussidiarietà.

Quanto agli effetti prodotti da tale meccanismo, possiamo osservare come, a distanza di circa 7 anni dalla sua attivazione, si siano verificati soltanto in tre casi le condizioni necessarie per avviare la procedura di riesame obbligatorio ad esso collegata (c.d. *yellow card*).

Il 22 maggio 2012 si è raggiunta per la prima volta la soglia di 1/3 dei voti contrari rispetto ad una proposta di regolamento europeo concernente il diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (*Monti II-regulation*), poiché dodici Parlamenti nazionali hanno espresso pareri negativi in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà<sup>44</sup>. Il raggiungimento di tale soglia ha obbligato a un riesame dell'iniziativa. Al termine del riesame la Commissione ha scelto di ritirare l'iniziativa non perché l'abbia ritenuta lesiva del principio di sussidiarietà, ma perché ha preso atto della difficoltà di portare avanti il processo di approvazione senza disporre del sostegno politico necessario nel Parlamento europeo e nel Consiglio<sup>45</sup>. Ciò evidenzia che la prima volta in cui si è opposto il veto dei Parlamenti nazionali su una proposta normativa europea si è aperta una discussione più ampia, non riferita esclusivamente al rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche ai suoi contenuti e alla praticabilità politica che ha portato al ritiro dell'iniziativa.

Il 28 ottobre del 2013 si è raggiunta per la seconda volta la soglia necessaria per l'applicazione della procedura di c.d. "yellow card" rispetto ad una proposta di regolamento finalizzata ad istituire la Procura europea<sup>46</sup>, c.d. "EPPO-proposal", con l'opposizione di tredici Parlamenti nazionali che hanno denunciato una violazione del principio di sussidiarietà<sup>47</sup>. In questo caso si è raggiunta e superata, con 18 voti contrari, la soglia di 1/4 dei voti contrari necessaria per l'avvio della procedura di riesame, trattandosi di una proposta normativa ricadente nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questa seconda

<sup>44</sup> Si tratta della proposta di regolamento COM 2012 (130) rispetto alla quale sono stati espressi pareri "motivati" contrari al principio di sussidiarietà da parte di 12 Parlamenti nazionali che rappresentano 19 voti su un totale di 56. Le Camere che si sono pronunciate contro sono state: il *Riksdag* svedese, il *Folketing* danese, l'*Eduskunta* finlandese, il Senato francese; il *Sejm* polacco; l'Assemblea della Repubblica portoghese; il *Saeima* della Lituania; la Camera dei Deputati del Lussemburgo; la Camera dei Rappresentanti del Belgio, l'*House of Commons*, la *Tweede Kamer* e *MT Kamra tad-Deputati* dell'Olanda.

<sup>45</sup> Si rinvia alla lettera di risposta della Commissione del 14 marzo 2013.

<sup>46</sup> COM (2013) 534. Nelle motivazioni espresse nei pareri formulati, i Parlamenti hanno denunciato, *in primis*, il mancato rispetto di alcuni requisiti procedurali fondamentali nella presentazione della proposta di regolamento, e hanno criticato poi, in particolar modo, la scelta di istituire una procura europea a livello sovranazionale, ritenendola eccessivamente limitativa della sovranità statale in materia di diritto penale e non adeguatamente giustificata dalla necessità di intervenire a livello europeo.

<sup>47</sup> Il Parlamento di Cipro *Vouli ton Antiprosopon*, il Senato della Repubblica Ceca, il Senato francese, il Parlamento ungherese *HU Országgyűlés*, il Parlamento irlandese- *Houses of the Oireachtas*, il Parlamento di Malta -*Kamra tad-Deputati*, la Camera dei deputati del Parlamento della Romania, il Parlamento della Repubblica di Slovenia- *Državni zbor*, il Parlamento svedese- *Riksdag*, il Parlamento dei Paesi Bassi -NL *Eerste Kamer -Tweede Kamer*, il Parlamento del Regno Unito- *House of Commons e House of Lords*.

occasione, diversamente dalla prima, la Commissione, dopo un attento esame della documentazione inviata dai Parlamenti nazionali, ha adottato il 27 novembre 2013 la comunicazione finale (COM 2013 851) con cui ha deciso di confermare e mantenere invariata la proposta normativa in discussione, respingendo le obiezioni sollevate dai Parlamenti in merito al mancato rispetto del principio di sussidiarietà<sup>48</sup>. La Commissione ha fornito una risposta motivata molto dettagliata, replicando a tutte le obiezioni parlamentari, sia pur soltanto in riferimento ai profili relativi alla sussidiarietà, attraverso un giudizio comparativo tra l'adeguatezza dell'azione statale e l'efficacia complessiva dell'intervento della Ue. Nonostante la Commissione abbia scelto di non dare seguito ai pareri parlamentari, va osservato come, a distanza di anni, il regolamento istitutivo della Procura europea non sia stato ancora approvato a causa delle profonde divergenze politiche sui contenuti della proposta e delle difficoltà riscontrate nell'*iter* legislativo, delle quali il cartellino giallo può essere forse considerato il primo campanello di allarme.

Più di recente, nell'aprile 2016, si è raggiunta per la terza volta la soglia di 1/3 dei pareri motivati contrari dei Parlamenti di 11 Stati membri (pari a 22 voti su 19 necessari) rispetto a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi, recante modifiche alla Direttiva 96/71/EC (COM 2016 128). In questo caso i pareri contrari sono stati espressi da 10 Parlamenti dell'Europa dell'est- a cui si è aggiunto il Parlamento danese- appartenenti, quindi, alla medesima area geografica e con interessi parzialmente convergenti. Ciò rappresenta forse l'aspetto più caratteristico del modo in cui è stato utilizzato in questa occasione lo strumento dell'*early warning*. I Parlamenti -che hanno agito in questa circostanza di concerto con i rispettivi esecutivi nella difesa del proprio interesse nazionale- hanno lamentato nei pareri una violazione della competenza degli Stati membri nella determinazione dei minimi salariali e l'assenza di un vero valore aggiunto nell'iniziativa europea. Il 20 luglio 2016 la Commissione, dopo un'attenta valutazione delle obiezioni avanzate dai Parlamenti, ha ritenuto di non modificare la proposta di direttiva perché non considerata lesiva in alcun modo del principio di sussidiarietà<sup>49</sup>.

Il funzionamento dell'*early warning* in questi anni ha evidenziato la polifunzionalità di questo strumento in quanto non è servito soltanto a promuovere il rispetto del principio di sussidiarietà e il ruolo dei Parlamenti nazionali di "*watchdogs of subsidiarity*"<sup>50</sup>, ma anche a creare un "canale di consultazione e dialogo cooperativo" tra le istituzioni che operano nel sistema multilivello della Ue<sup>51</sup>. Anche parte della dottrina tende a corroborare questa

<sup>48</sup> V. la risposta della Commissione europea, COM (2013) 851, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali.

<sup>49</sup> COM (2016) 505 final.

<sup>50</sup> Così I. Cooper, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 2, 2006.

<sup>51</sup> In questi termini si v. la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 aprile 2014, sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, in cui il Parlamento europeo ha espresso a proposito del funzionamento del meccanismo di *early warning* le seguenti considerazioni al Punto 1. *National parliaments and the Union's democratic legitimacy*: 10. Believes that the early warning mechanism should be viewed and used as one of the tools for ensuring effective cooperation between European and national institutions; 1.1.

interpretazione istituzionale parlando di “una prassi virtuosa di dialogo composito e inter-istituzionale tra istituzioni sovranazionali e Parlamenti nazionali”<sup>52</sup>. In effetti, nella pratica i Parlamenti nazionali hanno utilizzato tale strumento non soltanto per denunciare la violazione del principio di sussidiarietà ma anche come un canale di comunicazione per esprimere valutazioni relative al rispetto del principio proporzionalità, alla correttezza della base giuridica dei progetti di atti normativi, ovvero, più semplicemente, osservazioni sui contenuti delle proposte esaminate per ragioni meramente politiche al fine di tutelare i rispettivi interessi nazionali<sup>53</sup>.

La complessità e la polivalenza di tale meccanismo possono essere meglio comprese e ricostruite nel più ampio quadro dei rapporti attivati dai Parlamenti nazionali con le istituzioni europee sul versante sovranazionale. In tale ambito i Parlamenti nazionali hanno rafforzato negli ultimi anni la propria posizione principalmente attraverso il dialogo politico con la Commissione europea, che ha permesso di promuovere un proficuo scambio di informazioni e opinioni su importanti tematiche, proposte e iniziative aventi o meno carattere legislativo<sup>54</sup>. Attraverso questo canale sono riusciti a partecipare alla definizione delle politiche e delle normative europee e a incidere più efficacemente nell’EU *decision making process*. I pareri espressi nell’ambito del dialogo politico rappresentano quasi il 90% del totale dei pareri complessivamente espressi ed evidenziano il ruolo costruttivo dei Parlamenti nazionali, soprattutto nella codificazione delle proposte legislative.

Il dialogo politico non rappresenta l’unico strumento tramite il quale i Parlamenti nazionali possono o cercano di intervenire nella fase pre-legislativa. Più di recente sono state avanzate proposte di riforma di varia natura da parte di alcune Camere nazionali rivolte a istituire, ad esempio, un istituto come la *green card*<sup>55</sup>, che dovrebbe consentire a una soglia determinata

---

Welcomes the fact that in practice this mechanism is also being used as a channel for consultation and cooperative dialogue between the various institutions within the EU’s multilevel system; 1.2. Believes that reasoned opinions delivered by the national parliaments should be viewed by the institutions not least as an opportunity to gain a clearer picture of how best to achieve the objectives set for legislative acts, and calls on the Commission to reply promptly and fully to reasoned opinions and contributions sent in by the national parliaments.

<sup>52</sup> P. Bilancia, L’early warning system *nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (cur.), *op. cit.*, p. 48. Contra v. D. Jancic’, *The game of cards: National parliaments in the Eu and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, *Common Market Law Review*, n. 52, 2015, p. 939.975.

<sup>53</sup> Sulla natura politica di tale scrutinio si v. C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, *cit.*, p. 6.

<sup>54</sup> Il dialogo politico ha avuto un esito particolarmente positivo in questi anni. Lo dimostrano i dati pubblicati nei Report annuali sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali. Si v., ad esempio, il 9° rapporto annuale del 2013 -COM (2014) 507 *final*, nel quale si evidenzia che attraverso il dialogo politico i Parlamenti continuano a giocare un ruolo costruttivo nella definizione delle politiche a livello europeo, specialmente nell’ambito dello sviluppo della Unione economica e monetaria e nella implementazione delle raccomandazioni del Semestre Europeo. Nell’ambito del dialogo politico con la Commissione europea i Parlamenti esprimono un numero molto elevato di pareri ogni anno. Per dare un’idea, va ricordato che sono stati trasmessi dai Parlamenti complessivamente: 622 pareri nel 2011, 663 nel 2012, 621 nel 2013, 485 nel 2014 e 342 nel 2015).

<sup>55</sup> L’introduzione della green card è stata proposta dall’*European Union Committee dell’House of Lords* nell’ambito del 9th Report “*The role of National Parliaments in the European Union*”. Si tratta di un meccanismo informale attraverso il quale un gruppo di Parlamenti può suggerire alle istituzioni europee di avviare determinate politiche o adottare iniziative legislative in uno specifico ambito. Un meccanismo, quindi, che non attribuisce

di Parlamenti (ad esempio 1/3) la facoltà di invitare la Commissione europea a presentare una proposta legislativa o ad emendarne una già esistente, consegnando così a tali istituzioni una sorta di funzione di impulso legislativo collettiva a livello europeo. Non si tratta soltanto di proposte teoriche ma di meccanismi concreti in via di sperimentazione, in quanto nel luglio 2015 il *Lords European Committee* ha presentato la sua prima *green card*, sottoscritta da altri 15 Paesi, invitando la Commissione europea ad intervenire per limitare lo spreco alimentare all'interno dell'Unione. Tale proposta non è stata scevra di conseguenze ma è stata presa in seria considerazione dalla Commissione, che ha individuato l'obiettivo della riduzione dello spreco alimentare entro il 2030 nel quadro di un pacchetto normativo sull'economia circolare recentemente approvato<sup>56</sup>.

Il dialogo politico e la *green card* rappresentano, dunque, due ambiti privilegiati, già esplorati o ancora da esplorare, attraverso i quali i Parlamenti nazionali possono esercitare un'azione di influenza e orientamento nel *decision making process* della Ue.

### **3.1. (Segue) La proposta di rafforzamento del meccanismo nell'intesa del Consiglio europeo del 18- 19 febbraio 2016 per la permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. Una proposta valida per il futuro?**

Nel 2014 il *Folketinget danese*, la *Tweede Kamer olandese*, e la *House of Lords*<sup>57</sup> hanno presentato rapporti aventi ad oggetto proposte dettagliate per rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nella Unione europea rivolte anche a modificare il meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà. In linea generale le proposte formulate suggeriscono di modificare le modalità attraverso le quali esercitare questa forma di controllo preventiva e di potenziarne gli effetti. In questa direzione propongono di utilizzare tale meccanismo in senso più ampio non soltanto per valutare il rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche, ad esempio, per verificare l'adeguata applicazione del principio di proporzionalità. Propongono inoltre -segnatamente il rapporto dei Lords- di estendere il termine riservato alle Assemblee per operare tale controllo da 8 a 12, o finanche a 16 settimane, ovvero anche di ridurre il numero minimo di Paesi necessario per l'emanazione della *yellow card*. Sostengono, infine, la necessità di potenziare gli effetti della procedura di *yellow card*, collegando alla sua attivazione un obbligo da parte della Commissione di ritirare o

---

ai Parlamenti un diritto di iniziativa legislativa, in grado di pregiudicare l'iniziativa legislativa di cui è titolare la Commissione europea, ma che assegna loro, piuttosto, un ruolo propulsivo e complementare rispetto a quest'ultima. Il rapporto è consultabile on line nella sezione *documents* del Parlamento britannico <http://www.parliament.uk/documents/Role-of-National-Parliaments.pdf>

<sup>56</sup> Su questi aspetti v. G. Caravale, *Il rafforzamento della cooperazione interparlamentare nelle proposte di alcuni Parlamenti nazionali*, in *Nomos-le attualità nel diritto.it*, n. 1, 2016.

<sup>57</sup> Per il rapporto dell'*House of Lords* v. *supra*. V. *Folketing* danese "Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in a Changing European Governance", e il rapporto della *Tweede Kamer* olandese "Ahead in Europe". *On the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments in the European Union Final report*, Rapporteurship on 'Democratic legitimacy' Final version 9 May 2014. Per un'analisi di questi rapporti si rinvia a G. Caravale, *op. cit.*

modificare la proposta sulla quale si è raggiunta la soglia necessaria dei pareri motivati contrari.

La necessità di rafforzare il meccanismo di *early warning* è stata in seguito sottolineata nella nota lettera inviata dal *Premier* del Regno Unito, David Cameron, al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il 10 novembre 2015. In questa missiva, in cui sono state formalizzate le preoccupazioni britanniche relative all'appartenenza all'Unione europea, è stato riservato nel paragrafo dedicato alla sovranità uno spazio specifico al tema dell'estensione dei poteri dei Parlamenti nazionali nell'ambito della legislazione dell'Unione. Nello specifico si proponeva di accordare ad un gruppo di Parlamenti, rinviando ai negoziati la identificazione del numero esatto, la facoltà di esercitare un vero e proprio potere di veto legislativo, una sorta di *red card*, in grado di bloccare le proposte legislative della Commissione europea. Un potere, quindi, quello invocato dal *Premier* Cameron, in grado di produrre conseguenze incisive sia sull'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione europea, che su quello delle prerogative legislative del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>58</sup>.

Alcune delle proposte menzionate concernenti l'*early warning*, emerse nel corso del più ampio dibattito politico-istituzionale, sono state accolte nella proposta di intesa formulata da Donald Tusk, il 2 febbraio 2016, mediante l'invio di una lettera ai membri del Consiglio europeo<sup>59</sup>, e in seguito recepite nella intesa raggiunta il 18-19 febbraio in seno al Consiglio europeo per la permanenza del Regno Unito nell'Unione europea<sup>60</sup>. Si tratta di un'intesa adottata con decisione dei capi di Stato e di governo per fornire risposte concrete alle preoccupazioni formalizzate dal Regno Unito e che avrebbe dovuto dispiegare pieni effetti giuridici solo dopo l'avvenuta comunicazione da parte del Governo britannico della volontà del Regno Unito di rimanere membro dell'Unione come conseguenza del risultato del referendum sulla Brexit. In realtà questa comunicazione non è mai avvenuta, poiché –come noto– il referendum sulla *Brexit* del 23 giugno ha sortito un esito positivo dato che il 52% dei cittadini britannici si è espresso a favore del *leave*, vale a dire di una fuoriuscita del Regno Unito dall'Ue. Il risultato fragoroso del referendum, che ha aperto una crisi senza precedenti nell'Ue, ha portato il giorno seguente i presidenti delle istituzioni europee ad adottare una dichiarazione congiunta con cui è stato sollecitato un rapido avvio della procedura di recesso del Regno Unito dall'Unione ed è stato specificato che, come

<sup>58</sup> Evidenzia queste preoccupazioni C. Curti Gialdino, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it* n. 23, 2015, che parla di *quasi monopolio* dell'iniziativa legislativa della Commissione europea.

<sup>59</sup> Va ricordato che la soluzione proposta da Donald Tusk si articola in sei progetti di testi giuridici per un'analisi dei quali si rinvia a C. Curti Gialdino, *"To be or not to be together..." Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?* In *federalismi.it*, n. 3, 2016.

<sup>60</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, nell'ambito delle quali è stata adottata, con decisione dei capi di Stato o di governo, un'intesa che rafforzava lo status speciale del Regno Unito nella Ue che non è mai entrata in vigore.

concordato, la Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea non entrerà in vigore, cesserà di esistere e non sarà rinegoziata<sup>61</sup>.

Nulla esclude, tuttavia, che, per quanto concerne il rafforzamento dei Parlamenti e dell'*early warning*, quanto statuito nell'intesa non possa invece essere ridiscusso nell'ambito di future e diverse negoziazioni rivolte a rilanciare il progetto europeo. Le proposte di riforma avanzate in tale ambito mirano, infatti, a rafforzare la portata generale del meccanismo attraverso modifiche sostanziali che -come anzidetto- sono state sollecitate prima ancora che dal Premier Cameron da parte di diversi Parlamenti nazionali e, per tale ragione, destinate forse a essere riconsiderate in un futuro prossimo.

Nello specifico l'ipotesi di riforma contemplata nell'intesa prevedeva che qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, inviati entro il termine di 12 settimane dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, fossero stati rappresentativi di più del 55% dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (senza conteggiare i voti dei Parlamenti nazionali non partecipanti all'adozione dell'atto legislativo), la relativa questione avrebbe dovuto essere iscritta all'ordine del giorno della presidenza del Consiglio, al fine di svolgere una discussione esauriente sui pareri e sulle conseguenze da trarre. Prevedeva, poi, come conseguenza di tale discussione, e al termine della stessa, l'interruzione dell'esame del progetto di atto legislativo in questione da parte dei rappresentanti degli Stati membri- in qualità di membri del Consiglio-, ovvero, in alternativa, una modifica del progetto medesimo per rispondere alle preoccupazioni dei Parlamenti nazionali espresse nei pareri motivati.

La proposta così formulata si prefiggeva di introdurre due modifiche sostanziali nel procedimento di controllo preventivo di sussidiarietà, rivolte, entrambe, a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali, senza assegnare loro un vero e proprio potere di veto legislativo. Da un lato, estendeva da 8 a 12 settimane il tempo per l'esame dei progetti di atti legislativi, lasciando, così, ai Parlamenti un margine più ampio per valutare se e come formulare le proprie osservazioni in merito al rispetto del principio di sussidiarietà ed, eventualmente, anche per coordinarsi tra loro. Dall'altro, eliminava la procedura di riesame da parte della Commissione europea, rimettendo al Consiglio la discussione e la conseguente decisione sul seguito da dare ai pareri motivati, contemplando come principale opzione l'interruzione dell'*iter* di esame del progetto legislativo in questione, a meno che il progetto non fosse adeguatamente modificato per rispondere alle osservazioni formulate dai Parlamenti nazionali. La decisione ultima circa la continuazione o l'interruzione dell'esame del progetto legislativo in questione veniva, quindi, rimessa al Consiglio, chiamato a valutare il rispetto e la presa in debita considerazione delle posizioni espresse dai Parlamenti nazionali in merito alla sussidiarietà. L'esito della procedura risultava, pertanto, legato anche al modo in cui i Parlamenti nazionali sarebbero riusciti a far valere la propria posizione a livello

<sup>61</sup> Consiglio Europeo, Dichiarazione congiunta di Martin Schulz, Presidente del Parlamento europeo, Donald Tusk, Presidente del Consiglio europeo, Mark Rutte, presidente di turno del Consiglio dell'UE e Jean Claude Juncker, Presidente della Commissione europea, 24 giugno 2016, Dichiarazione e osservazioni, 381/16, Affari istituzionali

nazionale nell'ambito del rapporto politico-fiduciario con i rispettivi Governi e nel quadro delle forme di controllo sugli atti e le politiche europee da questi adottati.

In conclusione, la proposta di revisione dell'*early warning system* prospettata nell'intesa, ancorché nulla e destinata -almeno per il momento- a rimanere nell'alveo delle ipotesi di riforma, presenta il vantaggio di rafforzare potenzialmente l'azione di controllo dei Parlamenti nazionali in tale ambito, senza attribuire loro un vero e proprio potere di veto, che rischia di avere dei costi sul piano dell'efficacia del processo legislativo.

#### **4. Conclusioni. Rilanciare il ruolo europeo dei Parlamenti nazionali in chiave collaborativa**

L'analisi degli strumenti di cooperazione e controllo interparlamentare istituiti o implementati dopo il Trattato di Lisbona rivelano il "contributo" ma anche e soprattutto i "limiti" della partecipazione dei Parlamenti nazionali all'*Eu decision making process*.

Il meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà, così come le tradizionali e le recenti forme di cooperazione interparlamentare, hanno offerto ai Parlamenti nazionali nuove opportunità di dialogo, intervento, e collaborazione con le istituzioni europee nel quadro del rinnovato assetto politico-istituzionale dell'Unione. I poteri "europei" attribuiti ai Parlamenti nazionali rappresentano, tuttavia, dei canali aggiuntivi e complementari rispetto a quelli di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi esecutivi operanti sul versante dei singoli ordinamenti costituzionali (c.d. *intra-state channels*), che continuano a essere i principali strumenti di intervento dei Parlamenti nel processo decisionale europeo<sup>62</sup>. Considerazione, quest'ultima, che sembra confermare ancora in parte l'attualità delle affermazioni di Marta Cartabia, che nel 2005 evidenziava come la risoluzione del problema della partecipazione parlamentare al processo decisionale europeo fosse affidata prevalentemente al diritto costituzionale degli Stati membri<sup>63</sup>.

La centralità dei c.d. *intra-state channels* e delle forme di partecipazione indiretta dei Parlamenti nazionali alle dinamiche decisionali europee non significa che le innovazioni di Lisbona siano prive di conseguenze ed effetti rilevanti tanto sul piano della parlamentarizzazione dell'Unione europea, che su quello della europeizzazione dei singoli Parlamenti nazionali.

I nuovi meccanismi di controllo e cooperazione interparlamentare, fondati su un intervento parlamentare autonomo, hanno contribuito a rivalutare il ruolo di influenza e controllo dei Parlamenti nazionali sui poteri di governo nella dimensione costituzionale dell'Unione, confermando l'importanza di tali istituzioni quale risorsa fondamentale per il

<sup>62</sup> V. P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, cit., 2, la quale osserva che il *general scrutiny* sulle posizioni che i Governi terranno in sede di Consiglio europeo e, ordinariamente, di Consiglio dell'Unione europea, consente ai Parlamenti di incidere con efficacia sui meccanismi di produzione del diritto europeo.

<sup>63</sup> M. Cartabia, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, cit.

presente e il futuro della democrazia europea. Hanno contribuito, altresì, a rafforzare il processo di europeizzazione dei Parlamenti nazionali, sia pur in forma e misura differente in ciascuna esperienza statale, attraverso un maggior coinvolgimento delle commissioni specializzate negli affari europei (e anche di altre commissioni), e mediante un utilizzo più intenso delle procedure parlamentari già esistenti e/o l'approvazione di procedure *ex novo*.

Nel complesso, dunque, gli strumenti esaminati possono essere valutati positivamente nella misura in cui contribuiscono ad alleviare il deficit democratico e a migliorare il funzionamento dell'Unione. Non è semplice tuttavia definire l'entità di tale contributo, anche se è fuor di dubbio che non costituisca un contrappeso sostanziale alla primazia intergovernativa formalmente perdurante nell'Ue, soprattutto nel contesto post-Lisbona caratterizzato da una profonda crisi e da un ampio rinnovamento della *governance* economico-finanziaria.

Ciò non significa che una riforma o una migliore utilizzazione di questi strumenti, come dimostrano le recenti proposte di revisione dell'*early warning*, non siano funzionali a rafforzare la dimensione parlamentare e a creare elementi di maggiore equilibrio anche a livello sistemico. E' in questa prospettiva che si potrebbe tentare di superare le principali criticità e antinomie degli strumenti esaminati, che risultano in parte legate alla persistente competitività tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e in parte legate a una scarsa volontà collaborativa tra i Parlamenti nazionali degli Stati membri, e tra questi e i rispettivi esecutivi a livello nazionale.

Il miglior contributo dell'*early warning system* e della cooperazione interparlamentare al buon funzionamento dell'Unione europea richiede di perfezionare tali strumenti o perlomeno di valorizzarne l'utilizzo, seguendo, da un lato, un approccio più collaborativo a livello inter-istituzionale, e realizzando, dall'altro, una più stretta connessione con i c.d. *intrastate channels* negli affari europei sul versante dei singoli ordinamenti nazionali.

Per quanto concerne l'*early warning*, potrebbe rivelarsi utile migliorare il livello di comunicazione e coordinamento tra i Parlamenti nazionali, anche nel quadro di un organo di cooperazione interparlamentare, per scambiarsi informazioni e svolgere un'azione parlamentare più coesa ed efficace a livello europeo. Una maggiore collaborazione tra i Parlamenti nazionali strumentale al raggiungimento delle soglie necessarie alla presentazione dei diversi cartellini (giallo e arancione), che non significhi ovviamente rinunciare al proprio interesse nazionale, potrebbe servire a valorizzare questo meccanismo, senza tuttavia attribuirgli il rilievo di una terza Camera virtuale dell'Unione, come sostenuto da una parte della dottrina<sup>64</sup>. L'ipotesi di un approccio più collaborativo va considerata soprattutto nella prospettiva in cui si compia una riforma volta a rafforzare le prerogative parlamentari e a potenziare gli effetti complessivi del meccanismo di revisione della sussidiarietà nel quadro della legislazione della Ue. A ciò dovrebbe poi accompagnarsi un'azione di raccordo più intensa con i rispettivi esecutivi sul versante interno per consentire una difesa unitaria degli interessi nazionali a livello sovranazionale.

<sup>64</sup> I. Cooper, *A virtual third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, cit.

Infine va osservato che un migliore livello di informazione e comunicazione tra i Parlamenti nazionali potrebbe avere risvolti positivi anche sul piano del dialogo politico e, soprattutto, potrebbe rendersi necessario per utilizzare la *green card* qualora ne venisse formalizzata la istituzione mediante la individuazione di una soglia di Parlamenti per la sua attivazione.

Nell'ambito della cooperazione interparlamentare, invece, potrebbe essere utile formalizzare e valorizzare il ruolo di un organo che si occupi del coordinamento della cooperazione interparlamentare, capace di stimolare e orientare il funzionamento delle sedi di raccordo interparlamentare esistenti, senza lederne la relativa autonomia organizzativa e funzionale. Oltre a ciò, la cooperazione interparlamentare potrebbe essere ricostruita su più solide basi, implementando, ad esempio, il sistema di cooperazione *by committee*, come suggerito più di recente dalla dottrina, per dare spazio e rappresentanza ai gruppi delle opposizioni nazionali che rappresentano il vero plusvalore delle istituzioni parlamentari e delle dinamiche di cooperazione interparlamentare<sup>65</sup>.

Questo processo di razionalizzazione della cooperazione interparlamentare, che richiede comunque una collaborazione su un piano più paritario tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, dovrebbe contribuire a rafforzare l'azione di indirizzo e controllo delle Assemblee nei confronti dei rispettivi esecutivi ad ogni livello e nei diversi settori di intervento degli strumenti cooperativi.

In questa direzione, ad esempio potrebbe rivelarsi proficua una maggiore cooperazione interparlamentare in settori di matrice fortemente intergovernativa, come ad esempio quello della *governance* economico-finanziaria, dove lo sviluppo della collaborazione interparlamentare di tipo orizzontale e verticale potrebbe rivestire un ruolo importante per alimentare un circuito informativo virtuoso sulle scelte istituzionali strategiche della Ue e sulle politiche finanziarie ed economiche degli Stati membri nel quadro del semestre europeo.

In linea generale l'impostazione richiamata, fondata su un approccio collaborativo e non ostruzionistico, sembra porsi maggiormente in linea con un'interpretazione complessiva delle disposizioni dei Trattati e dei Protocolli dedicate ai poteri europei dei Parlamenti nazionali, in connessione con gli altri principi fondamentali dell'architettura istituzionale dell'Ue, da cui sembrerebbe evincersi la volontà di avanzare verso un sistema parlamentare integrato, "euronazionale", fondato, almeno per ora, sulla compresenza e la collaborazione reciproca tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali e sulla valorizzazione delle connessioni tra loro esistenti.

E' possibile dunque chiedersi se non sia preferibile, anche in prospettiva, rilanciare in chiave collaborativa il ruolo complessivo dei Parlamenti nazionali nell'ordinamento

<sup>65</sup> Il riferimento è alla proposta avanzata in dottrina da N. Lupo, C. Fasone (cur), *op. cit.*, 355, che vedono in questa tipologia una valida forma di cooperazione per integrare le opposizioni parlamentari nell'Eu *decision making process*.

europeo<sup>66</sup>, allontanandosi da quelle proposte che- in senso opposto- suggeriscono, ad esempio, di attribuire loro un potere di veto individuale o collettivo (*red card*), ovvero di creare una assemblea composta esclusivamente dai Parlamenti degli Stati membri dell'Eurozona, con complicazioni ulteriori per l'organizzazione e il funzionamento della Ue. L'inclusione dei Parlamenti nazionali nei circuiti decisionali europei in chiave dialogica e collaborativa presenta il duplice vantaggio di integrare il pluralismo politico di cui tali istituzioni sono espressione, senza sganciarne completamente l'azione da quella dei rispettivi esecutivi nazionali, scongiurando così i rischi di una marcata accentuazione delle polarità nazionali ed eventuali riflessi negativi sull'efficacia del processo decisionale europeo. Un'impostazione di tale natura aspira in sostanza a valorizzare il contributo dei Parlamenti nazionali al rafforzamento della democrazia rappresentativa sulla quale si regge il funzionamento dell'Unione, assegnando loro poteri autonomi propri da esercitare autonomamente ma in continua dialettica con gli esecutivi nazionali, in maniera da evitare l'insorgere di conflitti inter-istituzionali sul versante interno e uno sdoppiamento della volontà statale in sede europea.

Questa prospettiva di partecipazione dei Parlamenti nazionali all'EU *decision making process*, per quanto basata su un modello di integrazione debole, è tuttavia quella che si allinea più facilmente all'assetto costituzionale attuale dell'Unione, che risulta attraversata in questa fase da forti spinte disgregative che minano la sua stessa unità e richiedono di rilanciare il progetto europeo su basi sicuramente più partecipative e democratiche, ma al tempo stesso di semplificare, e non di complicare ulteriormente, il suo funzionamento politico-istituzionale.

---

<sup>66</sup> Si v. in questa direzione il rapporto della Tweed Kamer, *supra cit.*, ove si suggerisce di rafforzare la cooperazione interparlamentare come strumento di valorizzazione dei singoli Parlamenti nazionali. Nel rapporto si evidenzia come un singolo parlamento nazionale possa svolgere isolatamente un ruolo molto limitato mentre in collaborazione con gli altri "one's own parliament becomes stronger"