



**Celeste Pesce\***

## Il contributo dei parlamenti nazionali per il superamento del *deficit* democratico

SOMMARIO: 1. Piano di indagine. – 2. Il dialogo politico. – 3. La cooperazione interparlamentare. – 4. Il coinvolgimento nazionale nella formulazione delle norme dell’Unione: fase ascendente. – 5. Il controllo preventivo di sussidiarietà dei parlamenti nazionali nel contesto europeo. – 6. La verifica *ex post* sugli atti adottati dall’Unione dinanzi alla Corte di giustizia UE. – 7. Ulteriori forme di controllo successivo e di partecipazione dei parlamenti nazionali. – 8. Conclusioni e prospettive future.

1. La costruzione di un’Unione tesa a “promuovere la pace, i valori e il benessere dei popoli”<sup>1</sup> coinvolge i parlamenti nazionali e richiede che i rapporti tra questi ed il Parlamento UE e le altre istituzioni dell’Unione si basino sulla collaborazione reciproca e non si caratterizzino in termini di competizione o contrapposizione.

Del resto, il “sistema parlamentare europeo”, disegnato dall’articolo 12 TUE, dal protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’UE (in seguito: protocollo n. 1) e dal protocollo n. 2 sui principi di sussidiarietà e pro-

---

\* Professore straordinario di Diritto dell’Unione europea presso l’Università telematica Pegaso di Napoli.

<sup>1</sup> Art. 3 TUE.

porzionalità (in seguito: protocollo n. 2), delinea la funzione dei parlamenti nazionali in chiave positiva e notevolmente “attiva” in ordine all’integrazione europea. Come a dire che proprio in seno a questi ultimi la realizzazione di “un’unione sempre più stretta dei popoli d’Europa”<sup>2</sup> trova una forte motivazione ed accelerazione<sup>3</sup>.

Ne deriva che sistema parlamentare europeo e rappresentatività democratica in seno alle istituzioni UE che adottano gli atti di diritto derivato dell’Unione, destinati ad avere effetti giuridici sui cittadini europei, esigono una cooperazione interistituzionale proficua ed un monitoraggio continuo sull’esercizio di competenze spettanti all’Unione e agli Stati.

È, dunque, necessario valutare in che modo quanto previsto dai trattati in termini di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione dell’UE sia stato concretamente realizzato e se il complessivo livello democratico raggiunto in seno al processo decisionale dell’Unione sia soddisfacente per una organizzazione internazionale *sui generis*. Difatti, il presupposto logico e largamente noto di tale analisi è che siamo di fronte ad un’organizzazione internazionale e non ad uno Stato<sup>4</sup>.

Va subito notato che i parlamenti nazionali sono coinvolti in più modi e su più livelli e che lo studio in materia non può ambire all’esaustività, interessando profili procedurali e sostanziali in costante evoluzione ben utile all’integrazione europea. Volendo tracciare uno schema ragionato del piano di indagine, è possibile individuare tre piani di azione (ed interazione) spazio-temporali dei parlamenti nazionali: *i*) fase politica; *ii*) formazione delle norme UE; *iii*) controllo *ex post* sul diritto derivato UE.

La fase politica in seno all’Unione e cioè la definizione degli obiettivi e delle priorità del diritto derivato UE, coinvolge i parlamenti interni nell’ambito del dialogo politico e della cooperazione interparlamentare. A questi ultimi il presente lavoro dedica in apertura talune osservazioni per poi riservare loro argomentazioni più analitiche nel corso della trattazione in ragione delle potenzialità democratiche specifiche ivi racchiuse.

Segue la predisposizione e/o formulazione delle norme dell’Unione e cioè lo svolgimento dell’*iter* legislativo europeo. Questa fase rappresenta il cuore della partecipazione parlamentare nazionale e, conseguentemente, dell’indagine condotta in questa sede. Qui l’azione dei parlamenti nazionali assume centralità sotto le vesti di “controllo” nel contesto dell’Unione e in

---

<sup>2</sup> Art. 1 TUE.

<sup>3</sup> In merito alla democrazia partecipativa, sia consentito rinviare a C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell’Unione europea*, Napoli, 2016.

<sup>4</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2017; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale di diritto dell’Unione europea*, 2018, Napoli.

quello interno. Così, nell'ambito nazionale, i parlamenti degli Stati membri interagiscono secondo le norme interne con i rappresentanti nazionali in seno al Consiglio UE al fine, principalmente, di fare sì che le volontà dei propri cittadini siano espresse nel processo decisionale in seno all'Unione (c.d. fase ascendente). In tale sede, la disamina si concentra sullo scenario italiano. Nei confronti dell'Unione, i parlamenti nazionali sono tenuti a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà in un due momenti. *Ex ante*, e cioè in maniera preventiva vagliando le proposte normative della Commissione prima che siano presentate al legislatore dell'Unione<sup>5</sup>. Ed *ex post* azionando il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia sul diritto derivato UE qualora si lamenti una violazione della sussidiarietà. È questa la terza fase già menzionata che può verificarsi al termine del procedimento di adozione delle norme quale garanzia del sistema.

La disamina traccia, infine, i profili generali di ulteriori forme di verifica successiva originatesi negli ultimi anni dalla valutazione delle attività di *Euro-pol* ed *Eurojust* alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

2. I parlamenti nazionali partecipano alla fase politica cioè all'individuazione degli obiettivi del diritto derivato UE mediante, in primo luogo, il dialogo politico inaugurato nel 2006 per iniziativa della Commissione. In tale contesto le assemblee nazionali diventano il perno principale della discussione concernente le proposte legislative e i documenti di consultazione dell'Unione predisposti dalla Commissione. Per il suo tramite, i rappresentanti nazionali dei cittadini esprimono osservazioni e pareri e ricevono le repliche dell'esecutivo dell'Unione<sup>6</sup>.

Le relazioni annuali della Commissione collegano ai pareri emessi nell'ambito del dialogo politico un *trend* in crescita ed un processo evolutivo ben avviato su cui torneremo anche più avanti in tema di sussidiarietà. Ciò indurrebbe a pensare ad una influenza concreta dei parlamenti nazionali nel disegno delle politiche europee. La verità, tuttavia, appare di senso parzialmente diverso se si considera il carattere consultivo e la natura di "opinioni" formali e per lo più procedurali dei pareri nazionali.

Invero, l'attribuzione del carattere vincolante potrebbe fare sì la differenza nel futuro "partecipativo" dell'Unione, ma implicherebbe un cambio di visione considerevole in un'organizzazione di Stati quale è l'Unione. Ne

---

<sup>5</sup> Restano al di fuori del campo di indagine la partecipazione degli enti locali e regionali nel controllo della sussidiarietà. Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*, Strasburgo, 23 ottobre 2018, COM(2018) 703 final.

<sup>6</sup> Art. 4 protocollo n. 1.

conseguirebbero aggiustamenti istituzionali e procedurali di grande rilievo. Del resto, se il dialogo politico originasse decisioni in qualche misura coercitive per l'Unione, la definizione spazio-temporale delle competenze decisionali, spettanti rispettivamente ai parlamenti nazionali ed al Parlamento europeo, sarebbe sovvertita se non snaturata. Non va dimenticato che i primi sono tenuti ad esercitare la loro funzione europea sulla base delle costituzioni nazionali, in particolare attraverso il controllo dei governi nazionali in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio – come diremo più avanti. A questo livello essi sono nella posizione migliore per influenzare direttamente il contenuto del processo legislativo europeo ed esercitare un controllo nell'ottica dei particolarismi nazionali. Il secondo, viceversa, congiuntamente al Consiglio UE (cioè ai rappresentanti degli Stati UE), è la sede naturale ove definire gli obiettivi del diritto derivato UE e più in generale trovare convergenza su fini comuni nell'interesse dell'Unione.

Al tempo stesso, andrebbe evitata la creazione di organismi parlamentari congiunti con poteri decisionali che non sembrano graditi al Parlamento europeo secondo cui il dialogo politico sul contenuto delle proposte legislative, va incoraggiato *ove pertinente*<sup>7</sup>. È in seno a tale sistema ed equilibrio istituzionale, quindi, che il dialogo politico sulle proposte normative UE va incoraggiato e potenziato nella veste di ulteriore sede di confronto democratico.

3. Il dialogo politico si inserisce nell'organizzazione di un'efficace e regolare cooperazione interparlamentare prevista dal protocollo n. 1, definita congiuntamente da Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali e realizzata mediante conferenze interparlamentari sotto la duplice valenza di riunioni generali e/o di commissioni. Esse sono “punti di congiunzione” che facilitano la proficua osmosi tra le politiche europee e nazionali.

Nel corso del tempo, le riunioni interparlamentari sono aumentate e si sono diversificate in ragione dell'oggetto di discussione. Tra esse spicca la *Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione europea* (COSAC) che può sottoporre all'attenzione delle istituzioni europee i contributi che ritiene utili<sup>8</sup>. Si registrano, poi, incontri regolari nel campo della politica estera e di sicurezza comune – Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica

---

<sup>7</sup> Corsivi aggiunti. Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (2014/2249(INI), punto 20.

<sup>8</sup> Articoli 9-10 protocollo n. 1. Un breve cenno va anche all'IPEX (*Interparliamentary European Union Information Exchange*): una banca dati istituita nel 2006, in cui ciascun parlamento nazionale inserisce, in tempo reale, informazioni sull'esame svolto riguardo alla conformità dei progetti legislativi dell'UE alla sussidiarietà.

di sicurezza e difesa comune (PSDC)<sup>9</sup> – che terminano con l'adozione per consenso di conclusioni non vincolanti sui temi circostanziati<sup>10</sup> e/o su quelli agli stessi connessi quale, per citarne uno, il futuro della PESC/PSDC nella prospettiva della *Brexit*<sup>11</sup>. A tanto si aggiungono gli sforzi compiuti in sede di cooperazione interistituzionale e di dialogo politico al fine di fare avanzare il progetto democratico dell'Unione nella *governance* economica e finanziaria, sebbene il tecnicismo che la caratterizza<sup>12</sup>.

Quanto alla loro efficacia e/o efficienza, va detto che il confronto interparlamentare risulta particolarmente acuto e meriterebbe una regolamentazione più precisa, strutturata in termini non di sostituzione né di integrazione decisionale, ma di valore aggiunto all'attività politica e legislativa dell'Unione<sup>13</sup>. Avrebbe così maggiore significato l'articolo 9 del protocollo n. 1, a norma del quale il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali – vale a dire il popolo europeo – definiscono *insieme per consenso*<sup>14</sup> l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare in seno all'Unione per definirne indirizzo politico, priorità e politiche.

La proliferazione d'incontri pone, tuttavia, il problema della concretezza dei risultati e della semplificazione, al fine di evitare sovrapposizioni tra diverse forme di riunioni interparlamentari. Nondimeno, gli incontri che hanno un oggetto specifico risultano più produttivi ed efficaci in termini di democrazia, in quanto consentono maggiore ampiezza e profondità nella riflessione prelegislativa. Del resto, una cooperazione efficace che possa in futuro definire le politiche dell'Unione esige molto di più fino a richiedere di formulare pareri su progetti legislativi specifici o su precise scelte politiche. Sicché gli incontri di commissioni tecniche appaiono preferibili.

Al pari del dialogo politico, i diversi *meeting* interparlamentari rivestono natura politica e di confronto. Come già osservato, nel contesto di una organizzazione internazionale la mancanza di incisività delle conferenze interparlamentari non va letta come alienazione del processo decisionale europeo dai cittadini dell'Unione. Quanto piuttosto come garanzia di ripartizioni di competenze ed esercizio delle stesse tra livelli nazionali e sovranazionali.

---

<sup>9</sup> Istituita dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE di Varsavia il 19-21 aprile 2012.

<sup>10</sup> Partenariato orientale; cibersicurezza; mobilità militare; allargamento e rafforzato impegno dell'UE per i Balcani occidentali; cooperazione UE-NATO.

<sup>11</sup> Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), Bucarest, 7-8 marzo 2019.

<sup>12</sup> Cfr. art. 13 TSCG. In dottrina, v. C. PESCE, *Democrazia rappresentativa*, cit.

<sup>13</sup> Art. 12, lett. f) TFUE; articoli 9-10 protocollo n. 1.

<sup>14</sup> Corsivi aggiunti.

4. Venendo alla fase di formazione delle norme dell'Unione, trovano riscontro nella prassi i molteplici compiti attribuiti ai parlamenti nazionali all'interno dei propri ordinamenti verso i governi nazionali e in seno all'Unione nella fase che precede l'avvio della procedura legislativa.

Quanto al contesto nazionale, affinché gli Stati (i cittadini UE) siano rappresentati nella loro dimensione democratica, è necessario che la posizione dei governi rifletta l'orientamento dei parlamenti e che, nello specifico, i parlamenti nazionali partecipino alla fase ascendente del diritto dell'Unione. Come a breve diremo, è il dialogo interistituzionale in seno ai singoli Stati a poter rendere democratica l'attività del Consiglio.

Limitando l'indagine al Parlamento italiano, emerge che il nostro ordinamento ha profondamente rivisto le norme concernenti i rapporti tra il Senato e l'Unione, istituendo, tra l'altro, la *14<sup>a</sup> Commissione permanente – Politiche dell'Unione europea*<sup>15</sup> (in seguito: Commissione permanente) con competenza generale sugli aspetti connessi all'attività e ai provvedimenti dell'Unione e delle sue istituzioni, nonché sul recepimento degli atti legislativi e degli altri obblighi derivanti dall'ordinamento europeo<sup>16</sup>.

Ai nostri fini rileva l'attività che la Commissione permanente<sup>17</sup> svolge nella fase ascendente del diritto europeo e in relazione alla supervisione parlamentare degli obblighi posti in capo al Governo. Nel dettaglio, la Commissione italiana esprime in una risoluzione approvata con il *quorum* della maggioranza dei componenti, l'esame degli atti preparatori della legislazione UE, vale a dire le valutazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla base giuridica e sui contenuti di merito della proposta europea. Tale atto esprime la volontà del Senato ed impegna il Governo nelle fasi di negoziazione presso il Consiglio dell'UE o presso le altre sedi istituzionali europee<sup>18</sup>. È difatti trasmessa all'Unione – al Parlamento europeo, al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea – sia ai fini della procedura di verifica del rispetto della sussidiarietà (di cui diremo tra poco) sia ai fini del dialogo politico<sup>19</sup>.

Il valore della fase ascendente nel sistema democratico UE è di estrema caratura. Ne va sottolineata l'importanza e per certi versi l'irreversibilità. È in questa fase spazio-temporale e cioè in seno alle assemblee nazionali e

<sup>15</sup> Istituita nel 2003 in sostituzione della Giunta per gli affari delle Comunità europee (nata nel 1968) e coadiuvata dalla Sottocommissione pareri "fase ascendente".

<sup>16</sup> Cfr. art. 23 del Regolamento del Senato come modificato dall'Assemblea il 20 dicembre 2017.

<sup>17</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

<sup>18</sup> Art. 144, comma 6, del Regolamento del Senato. Cfr. anche art. 144, comma 5, del Regolamento del Senato.

<sup>19</sup> Art. 9 l. 234/2012.

prima dell'avvio della procedura legislativa europea, che matura e trova piena espressione "il sistema democratico europeo". Quest'ultimo, difatti, prende impulso dai cittadini UE – vero motore dell'Unione – per il tramite delle assemblee nazionali e si propaga, al pari di un'onda, a livello sovranazionale in seno all'UE, dove si incontrano e si compongono le diverse posizioni nell'ottica dell'interesse comune. In tale prospettiva, gli Stati sono chiamati ad essere maggiormente responsabili e a corredare la fase ascendente di garanzie sostanziali e procedurali utili a preservare al meglio l'espressione democratica prima nazionale e poi dell'Unione.

La prassi della commissione permanente pare confermare quanto osservato. Emerge, difatti, un uso ragionato e proficuo dello strumento di controllo interno nei confronti del governo italiano. Ugualmente, la capacità del nostro Parlamento di interagire con le assemblee nazionali degli altri membri dell'Unione atteso che l'esame della commissione permanente tiene conto, senza esserne influenzata, dei pareri formulati dalle camere parlamentari degli altri Stati membri<sup>20</sup> e ne evidenzia la convergenza o il disaccordo sul giudizio di sussidiarietà. Ciò consente di capire a quali posizioni così espresse si avvicinano le argomentazioni italiane e, in chiave prognostica, di orientarsi sullo sviluppo e sull'esito delle stesse. Analogamente accade nel contesto del dialogo politico. Basti ricordare che in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio di istituire l'Autorità europea del lavoro, la commissione italiana ha espresso parere favorevole non mancando di ricordare le posizioni vicine del Senato francese e delle *Cortes Generales* spagnole, per le problematiche comuni del *dumping* salariale<sup>21</sup>. E, viceversa, la contrarietà espressa dal Parlamento svedese in merito al rispetto della sussidiarietà.

Va, tuttavia, ricordato che il fitto e proficuo scambio interparlamentare tra gli Stati dell'UE nella fase embrionale che si svolge al loro interno resta essenzialmente orizzontale, dal momento che non coinvolge il Parlamento UE né tocca la cooperazione interparlamentare verticale già evidenziata. E

---

<sup>20</sup> Cfr. Parere della 14<sup>a</sup> commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), Roma, 18 luglio 2018, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese [(COM(2018) 113 definitivo), discussa in Consiglio il 3 aprile 2019 [2018/0048 (COD)]; parere della 14<sup>a</sup> commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), Roma, 10 dicembre 2018, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate (COM(2018) 134 definitivo), discussa in Consiglio il 10 aprile 2019 [2018/0060/COD].

<sup>21</sup> Parere della 14<sup>a</sup> commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), Roma, 31 luglio 2018, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce l'Autorità europea del lavoro (COM(2018) 131 definitivo), discussa in Consiglio il 29 maggio 2019 [2018/0064/COD]. Parimenti, nell'ambito del dialogo politico, il parere contrario dei Parlamenti polacco e ceco.

senza dubbio paritario trattandosi di istituzioni tra loro indipendenti e responsabili esclusivamente nei confronti dei propri cittadini elettori. Ad ogni modo, l'interazione parlamentare a livello degli Stati UE potrebbe essere migliorata ed incoraggiata con atti di *soft law* o linee guida definiti in seno all'Unione ben compatibili con la natura delle istituzioni *de quibus* e con il tipo di decisioni politiche spettanti individualmente a ciascuna di esse. Infatti, sarebbe auspicabile che i particolarismi nazionali, imprescindibili e ineludibili, riuscissero a giovare alla democraticità dell'Unione ancora prima che quest'ultima intervenga, come detto, per declinare gli individualismi alla luce degli interessi dell'Unione nell'ambito dell'*iter* legislativo.

5. Come è noto, spetta alle assemblee elettive interne verificare il rispetto del principio di sussidiarietà<sup>22</sup> nelle proposte normative dell'Unione elaborate dalla Commissione secondo le modalità previste dal protocollo n. 2<sup>23</sup>.

Si tratta di una collaborazione attiva dei parlamenti nazionali nella fase di preparazione dei progetti normativi europei che, tuttavia, non supera le forme della consulenza e non arriva alle fasi deliberative e decisorie dell'Unione sebbene abbia talune peculiarità e si presenti sul piano teorico (almeno) più penetrante del dialogo politico.

In dettaglio (brevemente), ciascun parlamento nazionale può sollevare obiezioni che assumono la forma di parere motivato sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà (*early warning* o allerta precoce) in relazione alle proposte legislative, entro un termine di otto settimane dalla data della loro trasmissione<sup>24</sup>. Se i pareri motivati rappresentano almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, il progetto è riesaminato<sup>25</sup> (*cartel-*

---

<sup>22</sup> Cfr. J. ROLDÁN BARBIERO, *The relationship of the Member States' International Agreements with the EU*, in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (eds.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, pp. 249-269.

<sup>23</sup> Basti ricordare l'articolo 69 TFUE secondo cui i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto della sussidiarietà in caso di proposte ed iniziative legislative presentate nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia.

<sup>24</sup> C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 83. Cfr. anche G. BARRETT, *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublino, 2008; P. KIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, p. 77; P. BILANCIA, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 273. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2015, causa C-508/13, *Estonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 44; del 4 maggio 2016, causa C-547/14, *Philip Morris Brands e a.*, punti 215, 219 e 222.

<sup>25</sup> Art. 7, par. 2, prot. n. 2. La soglia scende a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.



*lino giallo*) e l'istituzione europea interessata può decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta, previa adeguata motivazione<sup>26</sup>.

In caso di atto da adottare con procedura legislativa ordinaria, il riesame si apre qualora i pareri motivati rappresentino la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali. Se il riesame termina con la scelta della Commissione di mantenere la proposta, le ragioni circa la conformità al principio di sussidiarietà confluiscono in un parere motivato trasmesso, unitamente a quello presentato dai parlamenti nazionali, al legislatore UE “affinché ne tenga conto nella procedura” di adozione dell'atto<sup>27</sup>. Tuttavia, se il legislatore UE ritiene la proposta incompatibile con il principio di sussidiarietà – a maggioranza del 52% dei membri del Consiglio o dei voti espressi in sede di Parlamento UE – la stessa non forma oggetto di ulteriore esame (*cartellino arancione*).

I risultati evincibili dalle relazioni annuali della Commissione al riguardo portano ad interrogarsi sull'impatto e sulla concretezza del vaglio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali. Sul piano quantitativo emerge il ricorso frequente allo strumento del parere motivato nel contesto dell'*early warning*, sebbene si siano registrati andamenti differenti nel corso degli anni<sup>28</sup>. Quanto alla casistica del *cartellino giallo*, ad oggi, solo tre proposte normative della Commissione ne sono state oggetto<sup>29</sup>. Nessun caso, invece, di *cartellino arancione*<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. anche art. 7, par. 1, prot. n. 2.

<sup>27</sup> Art. 7, par. 3, prot. n. 2.

<sup>28</sup> Dal 2010 al 2013 si è avuto un aumento progressivo del numero dei pareri per anno: 34 pareri nel 2010; 64 nel 2011; 70 nel 2012; 88 nel 2013. L'anno 2014 ha visto diminuire il numero di pareri presentati a soli 21. *Trend* in calo confermato nel 2015 con 8 pareri, che, ad oggi, resta un “buco nero” isolato nella funzionalità del controllo della sussidiarietà ad opera delle assemblee elettive nazionali. Nel 2016, il numero di pareri è salito a 65 per poi scendere a 52 nel 2017. Cfr. relazione della Commissione di sussidiarietà e proporzionalità (“Legiferare meglio” – 19a relazione riguardante l'anno 2011), Bruxelles, 10 luglio 2012, [COM(2012) 373 final]; relazione della Commissione - Relazione annuale 2013 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, Bruxelles, 5 agosto 2014, COM(2014) 506 final; relazione della Commissione - Relazione annuale 2014 in materia di sussidiarietà e proporzionalità Bruxelles, 2 luglio 2015, [COM(2015) 315 final]. Relazione della Commissione, Relazione annuale 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, Bruxelles, 15 luglio 2016 [COM(2016) 469 final]. Relazione della Commissione, Relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, Bruxelles, 30 giugno 2017, [COM(2017) 600 final].

<sup>29</sup> Si tratta di: Monti II del 2012; Procura europea del 2013, confluita nel regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (“EPPO”); direttiva sul distacco dei lavoratori del 2016, divenuta direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Cfr. COM(2012) 130 final; COM(2013) 534 final; COM(2017) 600 final.

<sup>30</sup> Relazione della Commissione, Relazione annuale 2017 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Bruxelles, 23 ottobre 2018 [COM(2018) 490 final].

Più articolato si presenta il giudizio qualitativo sul funzionamento del protocollo. I dati smentiscono il rischio di rendere più oneroso il procedimento di formazione degli atti legislativi, non essendosi determinato alcun peggioramento o tanto meno un blocco nella produzione legislativa dell'Unione<sup>31</sup>. Viceversa, se si riflette sul fatto che il *quorum* rilevante per il *cartellino arancione* non è stato raggiunto sinora<sup>32</sup>; che si sono avuti pochi casi di *cartellino giallo*<sup>33</sup>; e che la procedura legislativa promossa dalla Commissione è stata abbandonata solo nel caso Monti II e non per paventata violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, bensì per mancanza di sostegno politico alla proposta, si giunge frettolosamente a considerare scarsa l'influenza concreta dei pareri sul procedimento legislativo e/o a registrare l'insuccesso del risultato pratico auspicato dal protocollo.

È pure vero, tuttavia, che è difficile valutare la reale incidenza dei pareri motivati sul prosieguo dell'*iter* legislativo, stante in primo luogo l'assenza di un'efficacia vincolante dei medesimi per la Commissione. In secondo luogo, la circostanza che la motivazione della Commissione di discostarsi dal parere nazionale chiude la procedura di allarme preventivo e sostanzialmente sbarra la strada ai parlamenti nazionali. Pertanto, la proposta presentata al legislatore UE assorbe in maniera irreversibile tutte le vicende inerenti alla sussidiarietà. Queste ultime, quindi, potrebbero essere ridiscusse solo dinanzi al giudice UE nei confronti dell'atto adottato (come diremo tra poco). Ciò pare ridurre il controllo della sussidiarietà a mera formula stilistica e/o procedurale.

Nondimeno, il futuro della sussidiarietà non pare in discussione e sembrano maturi i tempi per ipotizzarne una funzione diversa rispetto a quanto sinora accaduto. Sarebbe così utile riflettere, in primo luogo, sul fatto che la sussidiarietà non è una scelta tra l'intervento dell'UE o l'assenza di interventi<sup>34</sup>. "Sussidiarietà significa garantire margini di manovra per assicurarsi che l'intervento avvenga al livello di governance più appropriato"<sup>35</sup>. Come a dire che gli Stati membri restano liberi di agire quando l'Unione non lo fa e un intervento in una determinata politica può essere necessario a tutti i livelli di

---

<sup>31</sup> *Ex multis*, COM(2011)344 def., par. 3.2; COM(2012)373 def., par. 3.

<sup>32</sup> COM(2018) 490 final.

<sup>33</sup> COM (2012) 130 final; COM(2013) 534 final; COM(2017) 600 final.

<sup>34</sup> Secondo autorevole dottrina, in materia di competenze esclusive "la necessità dell'azione comunitaria è presunta e le istituzioni non sono tenute a giustificarla", v. P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 1996, p. 85. Cfr. anche Sentenza del Tribunale del 16 maggio 2017, causa T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg c. BCE*, punto 54.

<sup>35</sup> COM(2018) 703 final.

*governance*<sup>36</sup>. E, in secondo luogo, sul dato che, in talune circostanze, la stessa cede il ruolo di arbitro e limite all'esercizio di competenze europee ad altri principi quale il primato del diritto UE, la leale cooperazione<sup>37</sup> o il principio di attribuzione.

In questa ottica, l'azione dell'Unione potrebbe (forse) concentrarsi in misura maggiore su quelle materie in cui il vantaggio collettivo appare tangibile in ragione di priorità di lungo periodo. Questioni, invero, già dibattute nella storia dell'Unione che forse per la loro realizzazione necessitano esclusivamente di trovare un filo conduttore che porti, tra l'altro, ad una maggiore responsabilizzazione normativa degli Stati a tutti livelli istituzionali nazionali ed europei cui partecipano. Basterebbe attuare l'ultima parte dell'art. 2, par. 2 TFUE secondo cui “[g]li Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”, tralasciandone le interpretazioni pessimistiche sul futuro dell'UE e/o quelle tendenti a usare tale norma come prova dell'espansione normativa dell'Unione.

In tale scenario, il futuro europeo dei parlamenti nazionali ha diverse prospettive evolutive. Si discute se riservare loro il compito di accertare la ripartizione delle competenze fra Unione e suoi membri mediante la verifica preliminare (e/o successiva) del rispetto del principio di sussidiarietà. O, viceversa, coinvolgerli appieno nel processo di definizione di obiettivi e di priorità dell'Unione, in ragione dei principi democratici e del funzionamento delle istituzioni nell'Unione allargata di oggi.

Dal proprio canto, dinanzi all'indecifrabile e/o incerta incidenza del controllo preventivo di sussidiarietà, i parlamenti nazionali sembrano orientarsi verso forme di interazione interistituzionale in grado di garantire vivacità al ruolo attivo disegnato dai trattati in loro favore. Basti ricordare i dati ufficiali secondo cui il numero di pareri motivati rilevanti ai fini della procedura di *early warning* rappresenta solo una parte, e minoritaria, dei pareri complessivamente inviati alla Commissione nell'ambito del “confronto” politico<sup>38</sup>. Con una trasformazione informale del parere che attribuisce profili inesplorati al protocollo qui in esame, nel quadro di un'attuazione dei principi di at-

---

<sup>36</sup> Cfr. articoli 6 e 7 protocollo n. 2. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone*, punto 73; del 12 maggio 2011, causa C-176/09, *Lussemburgo c. Parlamento e Consiglio*, punto 77; del 14 gennaio 2016, causa C-395/14, *Vodafone*, punto 55; del 4 maggio 2016, causa C-358/14, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>37</sup> Cfr. F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003.

<sup>38</sup> COM(2018) 490 final; Relazione della Commissione, Relazione annuale 2017 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali, Bruxelles, 23 ottobre 2018, COM(2018), 491 final.

tribuzione e di leale cooperazione più dinamica e produttiva per la democraticità europea.

Si consideri che da anni, le proposte di atti legislativi della Commissione sono precedute da documenti preparatori e di consultazione nei quali viene approfonditamente analizzata la problematica relativa alla necessità od opportunità di un nuovo atto legislativo alla luce dei due principi in parola. Si tratta di libri verdi, libri bianchi e valutazioni di impatto puntualmente trasmessi anche ai parlamenti nazionali. Ne nascono indicazioni rispetto al possibile contenuto di una proposta legislativa, in fase quindi del tutto anticipata rispetto alla formale diffusione della proposta medesima. È questa la sede in cui la Commissione compie una prima, ma comunque approfondita prevalutazione di conformità alla sussidiarietà con un'interessante mutamento di prospettiva atteso che l'istituzione medesima dichiara di autolimitare il proprio potere ai fini del principio *de quo*.

In un contesto di leale cooperazione, la proposta normativa formulata dalla Commissione normalmente ha, quindi, già assimilato eventuali rilievi critici in ordine alla possibile violazione della sussidiarietà. Questo fenomeno di anticipazione massima delle valutazioni sulla sussidiarietà e proporzionalità pare abbia ridotto notevolmente il numero dei pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali, favorendo, al contempo, l'adozione di proposte legislative più equilibrate<sup>39</sup> e nuove forme di partecipazione democratica da parte degli Stati membri, come già evidenziato in occasione del controllo interno dei parlamenti nazionali.

In definitiva, in seno a questi ultimi va maturata la convinzione di “conquistare” il ruolo maggiormente attivo tanto rivendicato facendo leva sulla delicatezza, centralità e duplicità del proprio ruolo democratico a livello nazionale e dell'Unione. Del resto, una riflessione attenta da parte dei legislatori nazionali nella fase di dialogo che precede la presentazione della proposta della Commissione contribuirebbe a collocarli a pieno titolo nella fase politica oltre che in quella operativa di predisposizione delle norme, con beneficio assoluto per la democraticità in parola. Si potrebbe, così, aggirare ed arginare il dubbio se riservare loro la verifica preliminare (e/o successiva) della sussidiarietà o, viceversa, coinvolgerli appieno nel processo di definizione di obiettivi e di priorità dell'Unione<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results*, Strasbourg, 24 October 2017 [COM(2017) 651 final].

<sup>40</sup> L'Unione ha iniziato a lavorare a progetti più ambiziosi per il perfezionamento dell'operatività dei principi in parola. Si fa riferimento al pacchetto *Legiferare meglio* (2015)

6. Nella fase *ex post*, a chiusura e garanzia del sistema, l'Unione affida alle assemblee nazionali il controllo successivo sugli atti dell'Unione.

Difatti, ciascun parlamento nazionale ha la facoltà di deliberare o promuovere la presentazione, da parte del rispettivo Governo, di un ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto adottato dall'Unione<sup>41</sup>. La competenza della Corte riguarda i ricorsi proposti ai sensi dell'art. 263 TFUE anche a prescindere dalla previa formulazione di un parere motivato da parte del parlamento nazionale interessato.

Lo strumento giurisdizionale completa il sistema di tutela non solo del principio di sussidiarietà, ma anche delle garanzie spettanti alle assemblee elettive nazionali. Del resto, unitamente alla procedura di allerta precoce, esso è la manifestazione di un'inequivoca volontà politica di attribuire il controllo di legittimità delle iniziative legislative dell'UE anche ad organi politici degli Stati membri, in ragione del fatto che questi sono maggiormente investiti dalla progressiva estensione delle competenze dell'Unione e, per certi aspetti, assumono il ruolo di controparte delle istituzioni europee.

Dal punto di vista teorico, la verifica operata dalla Corte di giustizia garantisce concretezza e funzionalità al sistema democratico dell'Unione in quanto permette ai beneficiari delle norme UE così adottate, cioè i cittadini dell'Unione di ottenere il controllo giurisdizionale di compatibilità con il diritto dell'Unione e con i principi generali dell'ordinamento comunitario stesso, per il tramite dei soggetti chiamati a darvi attuazione ed esecuzione.

Analizzando l'efficacia concreta del controllo giurisdizionale, va detto che gli Stati UE hanno fatto presente alla Corte di giustizia le proprie lamentele concernenti la sussidiarietà in molteplici occasioni. Gli esiti giurisprudenziali sono stati, tuttavia, per così dire stilistici se non politici in senso lato e non sembrano sposare le argomentazioni nazionali. Difatti, ad oggi, il ri-

---

e alla *task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità, in funzione dal 1° gennaio 2018. Cfr. COM(2018) 491 final; COM(2016) 615 final.

<sup>41</sup> Cfr. art. 8 protocollo n. 2. Il trattato di Lisbona cristallizza un sistema già in uso. Nella sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*, il giudice dell'Unione ha annullato l'atto impugnato dichiarando l'incompetenza del legislatore comunitario ad adottare la direttiva in base alle disposizioni relative all'instaurazione del mercato interno, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi. Cfr. C. HILLION, *Tobacco Advertising: If You Must, You May*, in *The Cambridge Law Journal*, 2001, pp. 486-489. Senza entrare nel merito, diversi giudizi successivi relativi a taluni principi fondamentali del diritto UE hanno ripreso quel modello, contribuendo a tracciare il percorso della giustiziabilità degli atti UE: sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2009, cause riunite C-393/07 e C-9/08, *Repubblica italiana c. Parlamento europeo*; del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*.

spetto del principio di sussidiarietà ha superato il vaglio giurisprudenziale nei contesti esaminati dalla Corte.

Le modalità attraverso cui il giudice UE giunge a tale epilogo hanno una certa causalità e ripetizione nel tempo. Così, sulla base di elementi circostanziati, la Corte concorda con il legislatore dell'Unione nel senso di ritenere l'obiettivo perseguito dall'azione considerata, meglio realizzato a livello dell'Unione<sup>42</sup>. Basti ricordare la giurisprudenza così originatasi *Philip Morris Brands*<sup>43</sup>, *Pillbox 38*<sup>44</sup>, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*<sup>45</sup> e la recente *Swedish Match*<sup>46</sup> sul mercato del tabacco<sup>47</sup> ove i motivi di ricorso degli Stati UE volti a rivendicare il raggiungimento dell'obiettivo a livello nazionale sono stati del tutto disattesi<sup>48</sup>.

Del resto, le possibilità di successo dei ricorrenti nazionali sembrano irreversibilmente diminuire in ragione della natura del ricorso in esame ove la valutazione del giudice resta confinata ai profili procedurali della sussidiarietà, quale la formale verifica della motivazione dell'atto e della sua adeguatezza, senza intaccare la sostanza dell'esercizio della potestà discrezionale del legislatore europeo o, viceversa, di quello nazionale<sup>49</sup>. Ugualmente accade anche nel caso in cui l'analisi si spinga a vagliare la maggiore efficacia delle misure europee e la contestuale insufficienza delle misure nazionali<sup>50</sup>. Arrivando ad indagare, da un lato, l'equilibrio tra la maggiore efficacia dell'intervento europeo rispetto a quello nazionale; dall'altro, il rispetto delle competenze concorrenti e, quindi, della "fetta" di potestà normativa spettante agli Stati ove l'azione delle autorità interne si dimostri anche solo sufficiente al conseguimento degli scopi prefissati<sup>51</sup>.

---

<sup>42</sup> Sentenza *Philip Morris Brands e a.*; sentenza *Estonia c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>43</sup> Sentenza *Philip Morris Brands e a.*

<sup>44</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 4 maggio 2016, causa C-477/14, *Pillbox 38*.

<sup>45</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, punti 174-185.

<sup>46</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2018, causa C-151/17, *Swedish Match*, punti 64-76.

<sup>47</sup> Sentenza *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*. Cfr. R. GOSALBO BONO, *L'arrêt "Tabac" ou l'apport de la Cour de justice au débat sur la délimitation des compétences*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2001, pp. 790-808; E. I. OBERGFELL, *On Division of Competence in the EU - The Tobacco Advertising Prohibition Directive Test Case*, in *The European Legal Forum*, 2001, pp. 153-160.

<sup>48</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2015, causa C-398/13, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Commissione europea*. V. anche la sentenza impugnata: sentenza del Tribunale del 25 aprile 2013, causa T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Commissione europea*.

<sup>49</sup> Sentenza *Repubblica italiana c. Parlamento europeo*, punto 67; sentenza *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, punto 49.

<sup>50</sup> Sentenza del Tribunale del 17 giugno 2009, causa T-50/07, *Portogallo c. Commissione*, punto 106; del 3 aprile 2017, causa T-28/16, *Germania c. Commissione*.

<sup>51</sup> Sentenze *Philip Morris Brands e a.*, *Pillbox* e *British American Tobacco*.

Conseguentemente, la Corte si è limitata a individuare la possibilità di censurare un atto di diritto derivato sotto il profilo della sussidiarietà solo in caso di errore manifesto o di palese sviamento di potere, analogamente ad altri controlli omologhi<sup>52</sup>. E, nel corso del tempo, ha ristretto i limiti formali del proprio sindacato giurisdizionale facendo salvo, tra l'altro, l'obbligo di motivazione nel senso che non può pretendersi che il principio in parola venga menzionato espressamente<sup>53</sup>; o sia indicato in maniera esplicita nel preambolo degli atti<sup>54</sup>. In termini analoghi, l'analisi di impatto da parte della Commissione che evidenzia la positiva valutazione in ordine alla coerenza col principio di sussidiarietà della proposta, rende sostanzialmente immune l'atto impugnato da ogni censura *ex post* di sussidiarietà<sup>55</sup>.

Ugualmente, la giurisprudenza UE ricorda che gli autori del trattato hanno voluto attribuire al legislatore dell'Unione, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse<sup>56</sup>. Non mancando di affiancarvi argomentazioni relative alla proporzionalità<sup>57</sup> e alla necessità che l'intervento dell'Unione sia limitato allo stretto necessario<sup>58</sup>.

Nondimeno, il giudizio di sussidiarietà operato dal giudice UE potrebbe espandersi qualora gli Stati (parlamenti nazionali) riuscissero a paventare nuove problematiche anche pratiche quali i costi derivanti dall'affidamento della soluzione agli Stati membri. Si tratterebbe per questi ultimi di elaborare motivi di ricorso per così sperimentali volti a spingere la disamina del giudice UE oltre i confini sinora esplorati e circoscritti alla mera evidenziazione dei possibili benefici derivanti dall'azione dell'UE. Sarebbe invero auspicabile che le argomentazioni della Corte aprissero una riflessione in seno ai co-

---

<sup>52</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005, cause riunite C-154 e 155/04, *Alliance for Natural Health e a.*; sentenza *Vodafone* (2010); sentenza *Estonia c. Parlamento e Consiglio*; sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>53</sup> Cfr. art. 296, co. 2, TFUE. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>54</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*; del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Regno dei Paesi Bassi c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

<sup>55</sup> Sentenza *Vodafone* (2010).

<sup>56</sup> Cfr. sentenza *Swedish Match*, punto 71, ove la Corte ha ritenuto che un livello di protezione elevato in materia di tutela della salute presuppone un'azione UE.

<sup>57</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*. V. anche: sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, punti 174-185; sentenza *Estonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 44.

<sup>58</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association e a. c. Bosman e a.*, punto 81.

legislatori UE sulla maggiore considerazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle rispettive funzioni, senza sostituirsi alle valutazioni "politiche" loro spettanti. O che, sotto altro profilo, ponessero il principio in parola non solo come limite al potere legislativo dell'Unione, ma anche come strumento interpretativo delle norme UE nell'ottica di estenderne l'ambito di applicazione ai casi in cui esso fosse coerente con la sussidiarietà.

Tutto ciò pure a fronte del senso opposto in cui la Corte procede, ricavando, da un lato, spazi ulteriori per il diritto UE anche dove si poteva dubitare dell'esistenza di competenze esplicite, per evitare lesioni alle libertà fondamentali previste dai trattati<sup>59</sup>. E dall'altro, confermando l'apparente o meramente formale controllo giurisdizionale *ex post* degli atti una volta che l'atto UE è stato adottato, quasi a volerne giustificare la natura residuale<sup>60</sup>.

7. Ulteriori forme di controllo successivo e di partecipazione dei parlamenti nazionali sono previste dalle disposizioni degli articoli 85 e 88 TFUE che associano i parlamenti nazionali, rispettivamente, alla valutazione delle attività di *Eurojust* ed al controllo di quelle di *Europol*, secondo modalità stabilite da regolamenti da adottare con procedura legislativa ordinaria.

La norma di natura programmatica è (sinora) la base giuridica di due regolamenti UE, emanati rispettivamente nel 2016<sup>61</sup> e nel 2018<sup>62</sup>. Le misure ivi contenute prevedono una sorta di rendicontazione delle attività svolte da *Europol* ed *Eurojust* da presentare annualmente alle assemblee elettive nazionali<sup>63</sup>. Si tratta, cioè, di una mera comunicazione a fronte della quale non è prevista possibilità di replica, intervento o indirizzo. Blando risulta essere anche il "controllo parlamentare congiunto"<sup>64</sup> che associa i parlamenti nazionali al Parlamento europeo nel monitoraggio delle attività di *Europol*. Il testo stesso ne parla in termini politici anche per quanto concerne l'impatto sui diritti e sulle libertà fondamentali delle persone fisiche.

<sup>59</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *URBSFA e a. c. Bosman*.

<sup>60</sup> Sentenze *Pillbox* e *Philip Morris Brands*.

<sup>61</sup> Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (*Europol*) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

<sup>62</sup> Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, che entrerà in vigore il 12 dicembre 2019.

<sup>63</sup> Cfr. art. 7; art. 11, par. 1, lett. c) regolamento 2018/1727. Analogamente, *Eurojust* trasmette la sua relazione annuale al Parlamento UE, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali, che possono formulare osservazioni e conclusioni, prive di valore vincolate. Cfr. anche art. 67 regolamento 2018/1727.

<sup>64</sup> Art. 51 regolamento 2016/794.



Così delineata, l'”associazione” dei parlamenti nazionali a quello dell'UE si riduce ad obblighi di comunicazione di tipo procedurale e procedimentale che non sembrano in grado di fornire contributi significativi alla democraticità UE in generale e in materia penale in particolare. È pur vero, tuttavia, che, come già evidenziato, la partecipazione parlamentare deve essere garantita a monte nella fase di adozione delle norme. Se ciò accade, il controllo da parte dei cittadini europei nella fase esecutiva del diritto potrebbe assumere le vesti di semplice “messa a conoscenza”. Inoltre, l'associazione in parola potrebbe mantenere una sua valenza considerando altresì che i medesimi obblighi informativi vigono nei confronti delle istituzioni UE. Come a dire che la *ratio* è garantire uguale trasparenza nei confronti delle istituzioni UE e nazionali che riflettono la volontà dei cittadini elettori. In tale maniera, la parificazione istituzionale esclude qualsiasi discriminazione comunicativa (eventuale) tra l'Unione e i suoi membri<sup>65</sup>.

Ciò nonostante, l'associazione detta testimonia un'apertura istituzionale verso soluzioni di maggiore respiro partecipativo nonché la sensibilità che contraddistingue l'Unione davanti alle scelte di riforma con riscontri anche in altri ambiti (come accennato in qualche passaggio precedente in merito al controllo di sussidiarietà). Basti qui ricordare l'obbligo di trasmissione contestuale (anche) ai parlamenti nazionali della relazione annuale che la BCE redige ai fini di informare Parlamento europeo, Consiglio, Commissione ed Eurogruppo dell'esecuzione dei compiti di vigilanza prudenziale degli enti creditizi<sup>66</sup>. L'investitura dei parlamenti nazionali quali informali interlocutori di istituzioni tecniche come la BCE<sup>67</sup> costituisce un notevole segno dei tempi e di come si possa utilizzare il dialogo interistituzionale ben oltre i limiti del protocollo sulla sussidiarietà. Sembra così avviata l'istituzionalizzazione di procedure informali di confronto politico volte ad aumentare la legittimazione democratica nell'attuazione delle politiche europee, ed a creare un legame stabile tra organismi democraticamente eletti dai cittadini e istituzioni legislative (e tecniche) dotate di potestà idonee a incidere sulla quotidianità delle persone.

**8.** In definitiva, alla domanda se si possa immaginare un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali o quanto fatto è soddisfacente, la risposta è a metà strada in ragione non solo di quanto detto in premessa e cioè che

---

<sup>65</sup> Cfr. art. 68 regolamento 2016/794; art. 69 regolamento (UE) 2018/1727.

<sup>66</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (più noto come *Single Supervisory Mechanism*). Cfr. art. 21.

<sup>67</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler e a.*

l'Unione non è uno Stato bensì un'organizzazione internazionale *sui generis* che esiste per volontà degli Stati membri cui si affianca senza avocarne competenze dall'alto. Ma anche di quanto argomentato in merito all'esigenza di intensificare e migliorare il processo democratico europeo essenzialmente in seno ai parlamenti nazionali.

Questi ultimi dovrebbero indirizzare gli interessi particolari espressi nei meccanismi di controllo loro affidati nella prospettiva europea in ragione del fatto che le differenze nazionali possono arricchire il progetto di integrazione europea e contribuire alla crescita democratica dell'Unione. Nel contesto tracciato, la sussidiarietà diventa la ragione dell'Unione, non un limite. In quest'ottica, i pareri motivati rappresentano il suggerimento positivo di ciò che l'Unione deve fare piuttosto che l'indicazione negativa degli ambiti che non le competono. Parimenti gli atti preparatori (ad esempio, le valutazioni di impatto) diventano luogo di confronto e partecipazione democratica multi-livello e fanno convergere Unione e Stati membri verso direzioni condivise<sup>68</sup> in grado, tra l'altro, di snellire o semplicemente accelerare (forse) la procedura legislativa UE.

Potrebbero, altresì, giovare al futuro democratico dell'Unione e all'avvicinamento dei cittadini al progetto europeo, altre disposizioni dei trattati concernenti le assemblee nazionali, attuate in minima parte o prive di riscontri di rilievo per l'assenza di condizioni storico-politiche (probabilmente). Basti ricordare il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella procedura di revisione ordinaria dei trattati<sup>69</sup>, che dall'entrata in vigore dei trattati di Lisbona non ha trovato occasioni pratiche di applicazione e/o di mero richiamo<sup>70</sup>. O il diritto di opposizione dei parlamenti nazionali – ad oggi, inespresso – in merito a decisioni che dispongano il passaggio di aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria<sup>71</sup>. Analogamente, attende piena espressione il

---

<sup>68</sup> I. COOPER, *The Watchdog of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in *Sud Europa*, 2008, n. 1; P. KIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'État for Europe*, in *European Current Law Yearbook*, 2011; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011; T. RUSSO, *Deficit e antideficit democratico nell'ordinamento dell'Unione*, Salerno, 2011; A. CYGAN, *National Parliaments within the EU Polity - No longer losers but hardly victorious*, in *ERA Forum*, 2012.

<sup>69</sup> Art. 48 TUE.

<sup>70</sup> Ne segue una relativa prassi legata a momenti progressi: Comunicazione della Commissione - Una costituzione per l'Unione - Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati [COM/2003/0548 def.].

<sup>71</sup> Art. 81, par. 3, TFUE, ultima frase.

ruolo “politico” svolto dai parlamenti nazionali in caso di domande di adesione all’UE<sup>72</sup> o di recesso<sup>73</sup>.

Resta ferma la necessità di orientare il ricorso a tali disposizioni verso il miglioramento del livello democratico europeo, come auspicato nelle pagine precedenti, e di accantonarne interpretazioni distorsive che allontanano i cittadini dal progetto dell’integrazione europea e rischiano di compromettere il riparto di competenze (e di facoltà) previsto dai trattati.

Va ad ogni modo tenuto a mente che l’Unione ha modificato ogni modello classico ed ha introdotto un sistema di equilibri che talvolta si sovrappone talvolta si affianca a quello abituale degli Stati. Indubbiamente, il cammino dell’UE resta caratterizzato dall’integrazione per gradi diversi che ha, tra l’altro, dato avvio all’inarrestabile trasformazione di alternanze e di consolidamenti che sfuggono alle classificazioni convenzionali.

---

<sup>72</sup> Art. 49 TUE. Gli stessi sono “informati” congiuntamente al Parlamento UE che uno Stato europeo che rispetta i requisiti previsti dai trattati, chiede di diventare membro dell’UE.

<sup>73</sup> Art. 50 TUE. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*.

**ABSTRACT**

*The Contribution of National Parliaments to Overcome the Democratic Deficit*

The text examines whether the provisions of the treaties in terms of involvement of national parliaments in the EU integration process have been concretely implemented and whether the overall democratic level reached in the Union decision-making process is satisfactory for an international organization.

*Il contributo dei parlamenti nazionali per il superamento del deficit democratico*

Il lavoro intende esaminare se le disposizioni dei Trattati in termini di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione dell'Unione siano state concretamente attuate e se il livello complessivo di democrazia raggiunto nel processo decisionale sia soddisfacente per un'organizzazione internazionale di questo genere.