

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 7 - dicembre 2012

**IL MECCANISMO DI ALLERTA PRECOCE E
IL CONTROLLO POLITICO DEI PARLAMENTI
NAZIONALI: UN APPROCCIO CRITICO ALLA
QUESTIONE DEMOCRATICA E AI VINCOLI
IMPOSTI DAL PROCESSO DI INTEGRAZIONE**

**GIOVANNI ESPOSITO
TOMASO FERRANDO**

**IL MECCANISMO DI ALLERTA PRECOCE E IL
CONTROLLO POLITICO DEI PARLAMENTI NAZIONALI:
UN APPROCCIO CRITICO ALLA QUESTIONE
DEMOCRATICA E AI VINCOLI IMPOSTI DAL PROCESSO
DI INTEGRAZIONE**

Giovanni Esposito

*Dottorando in Scienze Economiche e Gestionali presso il Centre
Emile Bernheim dell'Université Libre de Bruxelles*

Tomaso Ferrando

*Dottorando in Scienze Giuridiche presso
l'Istituto Science PO di Parigi*

La presente ricerca si basa su un approccio interdisciplinare e mira ad analizzare e valutare l'impatto delle innovazioni procedurali introdotte dal Trattato di Lisbona relativamente al Meccanismo di Allerta Precoce (MAP), il cui scopo è di contribuire a una più elevata "democraticità" del processo decisionale europeo. Un sistematico coinvolgimento dei PN secondo la procedura in questione favorirebbe una più diffusa armonia dell'azione di governo europea col principio di sussidiarietà, concorrendo, dunque, al superamento della tradizionale questione democratica. Il paper - attraverso un approccio critico - suggerisce, infine, di mettere in relazione la debolezza di procedure miranti a incrementare la democraticità del sistema decisionale con alcune cruciali peculiarità del modello d'integrazione alla base del progetto europeo.

Through a cross-disciplinary approach the authors provide an analysis of the large impact of the Early Warning Mechanism introduced in the Treaty of Lisbon with the goal of involving National Parliaments (NPs) in the European normative production and, consequently, contributing to a higher "democraticity" of EU decision-making process. The involvement of NPs should increase compliance with the principle of

subsidiarity and overcome the traditional democratic deficit. The paper – through a critical perspective- concludes connecting the weakness of more democratising procedures with some crucial peculiarities of the prevailing EU integration paradigm.

Sommario

1. Introduzione
2. La *parlamentarizzazione* del sistema decisionale europeo dopo il Trattato di Lisbona e la funzione del MAP
3. I parlamenti nazionali e la Commissione Europea: l'evidenza empirica
4. Un'interpretazione dei fatti alla luce del metodo europeo di integrazione
5. Conclusioni

TAVOLE

Grafici
Appendice 1
Acronimi
Bibliografia

1. Introduzione

Il Trattato di Lisbona ha formalmente integrato i Parlamenti Nazionali (PN) nella procedura legislativa ordinaria dell'UE attraverso l'introduzione del Meccanismo di Allerta Precoce (MAP), un meccanismo di controllo parlamentare in materia di sussidiarietà. Quest'innovazione procedurale, che è rinforzata da un più vigoroso diritto di informazione nei confronti dei PN, mira a una maggiore *parlamentarizzazione* del processo decisionale e ha come scopo quello di contribuire al riempimento del tradizionale vuoto democratico¹ caratterizzante le istituzioni

¹ L'espressione "deficit democratico" si riferisce generalmente alla mancanza di *accountability* e legittimità delle istituzioni democratiche dell'UE in comparazione con quelle nazionali. L'espressione originariamente viene conosciuta all'interno del Manifesto dei Giovani Federalisti Europei (meglio conosciuti con la sigla francese JEF - *Jeunes Européens Fédéralistes*) adottato nel 1977 in un congresso a Berlino. Nel primo capitolo del Manifesto la questione democratica è intesa come indebolimento del potere decisionale delle strutture istituzionali nazionali a vantaggio di istituzioni sopranazionali, la cui logica di funzionamento conferisce ampio potere decisionale agli esecutivi. Tale trasferimento di potere sovrano viene, comunque, ritenuto necessario a fronte della constatata interdipendenza delle economie nazionali europee. Nel primo capitolo del Manifesto infatti si legge: «To give people control over their own lives and to give the word "democracy" a meaning, fundamental changes are needed in the areas outlined above. There needs to be created institutions capable of solving European-wide problems that have escaped the control of nation-states. There needs to be a fundamental shift of power down to the lower levels, closer to the people and to the problems. There needs to be an introduction of democracy at the place of work in order to transform the labour/capital conflict, and in the local community». (*JEF Manifesto*, I capitolo). La prospettiva che soggiace dietro all'espressione "deficit democratico" che noi utilizziamo in questo lavoro si inserisce nel solco tradizionale che trova il primo tracciato nel Manifesto dei JEF e che in letteratura è stata anche definita come la "versione standard" della critica alla democrazia dell'Europa. A tal riguardo «Community and Union governance pervert the balance between executive and legislative organs of government of the State. The Member State executive branch, Government Ministers, are reconstituted in the Community as the principal legislative organ with, as noted above, an ever widening jurisdiction over increasing areas of public policy. The volume, complexity and timing of the Community decisional process makes national parliamentary control, especially in large Member States, more an illusion than a reality. In a majority decision environment, the power of national

europee sin dalla loro nascita. Il trattato tenta, allora, di stabilire un punto di equilibrio in grado di consentire «ai parlamenti nazionali di assicurare un controllo politico che garantisca che la Commissione non avvii iniziative che esulano dalle sue competenze, senza nel contempo ledere il suo diritto di iniziativa e senza rallentare il processo legislativo»².

Le nuove introduzioni in materia di sussidiarietà dovrebbero contribuire a corroborare il sistema immunitario dell'UE contro spinte centripete nella dinamica decisionale europea. All'interno del recente scenario politico ed economico, però, l'opinione pubblica d'Europa sembra proprio denunciare l'esistenza di siffatte spinte³ sottoforma di crescenti accuse di violazione da parte dell'UE della sovranità nazionale e di carenza di metodo democratico. Questo sentire dell'opinione pubblica si è, peraltro, reso manifesto negli ultimi risultati elettorali che in più stati membri hanno portato all'evidenza la crescita di forze anti-

parliaments to affect outcomes in the Council of Ministers is further reduced. The European Parliament does not offer an effective substitution», da WEILER - HALTERN - MAYER, *European democracy and its critique*, in *West European Politics*, Volume 18, n° 3, 1995, 4 ss.

Inoltre, per un approfondimento più completo dei problemi teorici del deficit democratico delle istituzioni europee si veda: KAUFMANN, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Baden Baden, 1997, passim. Per una rassegna relativa ai differenti aspetti problematici della questione democratica si veda: SCHMIDT, *Demokratiethorien*, III ed., Opladen, 2000, 424 ss. Per un quadro riguardante il dibattito sul deficit democratico dell'Ue si veda SANTONASTASO, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'Ue*, Napoli, 2004. Per un punto di vista critico sulla democrazia europea: HARLOW, *Cittadini e potere politico nell'Unione europea*", in *Biblioteca della libertà*, 2000, settembre-ottobre, n. 155, 57 ss. e HARLOW, *Cittadini e potere politico nell'Unione europea*, in *Biblioteca della libertà*, 2000, settembre-ottobre, n. 156, 3 ss.. Sul rapporto tra democrazia nell'Ue e tematiche della trasparenza si veda NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea*, Milano 2004.

² Cfr www.Europa.eu, il sito ufficiale dell'Unione Europea.

³ A tal riguardo emblematiche sono le dichiarazioni del 5 agosto 2012 che il Primo Ministro italiano Mario Monti ha rilasciato al giornale tedesco *Der Spiegel*: «Se i governi si facessero vincolare del tutto dalle decisioni dei loro parlamenti, senza mantenere un proprio spazio di manovra» afferma, «allora una disintegrazione dell'Europa sarebbe più probabile di un'integrazione». (Cfr. http://www.corriere.it/politica/12_agosto_06/monti-spiegel-reazioni-dobrindt_886180ae-dfab-11e1-a2e0-2a62fa6322b0.shtml, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/08/05/crisi-monti-con-crisi-delleuro-leuropa-rischia-disintegrazione/317289/>)

europeiste, rendendo evidente un vuoto rappresentativo tra i cittadini e le istituzioni europee. Le innovazioni procedurali pocanzi indicate avrebbero dovuto contribuire alla prevenzione dello scollamento tra società civile e istituzioni centrali dell'Europa. In questa prospettiva, dunque, abbiamo deciso di concentrarci sul MAP e valutare l'efficacia di questo strumento posto a disposizione dei PN come supporto al rimedio della questione democratica.

La nostra ricerca è stata condotta in tre fasi. È stata dapprima realizzata una descrizione dei meccanismi procedurali del MAP, portando all'evidenza quelli che, a nostro avviso, sono i suoi punti di debolezza. Scopo principe della descrizione è stato quello di enucleare non solo gli obiettivi formali dei provvedimenti introdotti dal Trattato di Lisbona, ma anche quegli obiettivi compatibili con l'impatto verosimile che gli strumenti in questione avrebbero potuto sortire sull'assetto decisionale dell'UE; ciò è stato fatto proprio al fine di poter meglio figurare e analizzare l'impatto che le innovazioni procedurali hanno effettivamente sortito in merito alla partecipazione dei PN. La procedura prevista dal MAP, in termini formali, non incrementa di maniera rilevante il peso decisionale dei PN, verso i quali il trasferimento di potere decisionario da parte delle istituzioni europee appare essere soprattutto formale, piuttosto che sostanziale⁴. Sebbene, però, in termini formali si riscontrino miglioramenti poco incoraggianti riguardo al ruolo dei PN nell'assetto di *decision-making* dell'UE, è possibile asserire che il MAP miri comunque, da un punto di vista sostanziale, a ridurre la distanza dalle dinamiche decisionali delle istituzioni centrali dell'UE. Ciò verrebbe realizzato grazie ai nuovi strumenti procedurali, i quali, inducendo i PN verso un accresciuto grado di informazione sulle questioni europee, conferirebbe loro una maggiore capacità di integrazione nel più generale processo di formulazione delle *policies* europee (punto sul quale torneremo in dettaglio nel

⁴ Cf. DE WILDE, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, OPAL (Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty), OPAL Online Paper, No. 6, 2012, 4 ss. Per una posizione diversa in merito si veda: JANS - PIEDRAFITA, *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, EIPAScope, 2009, 19-26. Si veda anche MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European Public Law*, 2011, 649-660.

paragrafo successivo). La seconda fase analitica, invece, si rivolge alla già consolidata prassi del dialogo politico tra le istituzioni europee e i PN; l'osservazione della prassi in questione si giustifica perché considerata - come avremo modo di spiegare - simbiotica alla procedura del MAP e dunque, coerentemente con le nostre argomentazioni, in grado di approssimare una stima dell'impatto del MAP, inteso, come pocanzi detto, quale meccanismo capace di andare oltre i suoi deboli intenti formali stimolando maggiore informazione e dibattito politico nei sistemi parlamentari nazionali su quelle materie presenti nell'agenda della Commissione Europea (CE), e, quindi, migliorando i canali di dialogo tra quest'ultima e i PN (ciò proprio al fine di aumentare il grado di contribuzione dei PN al processo di definizione delle *policies* europee)⁵. La terza fase di ricerca rappresenta, invece, un momento di riflessione e interpretazione della parte empirica della nostra analisi e mira a inquadrare le considerazioni concernenti l'analisi del MAP e del dialogo politico nel più generale contesto del processo di integrazione europea. Questo momento della ricerca si giustifica in virtù del nostro approccio critico di analisi, secondo cui non è possibile concepire la comprensione della parte senza una cognizione del tutto⁶. Allo stesso modo, non è possibile comprendere le implicazioni del MAP, e la questione democratica ad esso intimamente connessa, senza avere percezione alcuna della strategia di integrazione messa in campo dall'UE. Questa

⁵ Il MAP, attraverso uno stimolo delle relazioni politiche tra la CE e i PN, permetterebbe un maggior controllo politico da parte delle assemblee rappresentative nazionali nei confronti del processo di formulazione delle politiche europee da parte della CE. Il MAP svolgerebbe, allora, una funzione complementare al dialogo politico, nella misura in cui costituisce uno strumento supplementare a disposizione dei PN per incidere nelle relazioni con la CE. A tal riguardo significativa è la *Relazione Annuale 2010 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali*, la quale recita: "I rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali continuano a ruotare attorno al dialogo politico di cui il meccanismo di controllo della sussidiarietà forma solo una parte".

⁶ Cf. COX, *Social forces, states, and world order: beyond international relation theory*, in *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n. 2, 1981, 126-155; COX, *Realism, Positivism and Historicism*, (1985), in COX – SINCLAIR, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 49-59. Si veda anche: G. ESPOSITO, *I Pilastrini del Reale. R.W. Cox: una Comprensione dell'Ordine Mondiale Attraverso il Contributo della Teoria Critica*, IlFilo, Roma, 2009.

prospettiva d'analisi sposta, allora, la nostra attenzione dalle cause "micro" del fenomeno giuridico in questione a quelle "macro"⁷. Di conseguenza, per capire le ragioni della debolezza degli strumenti procedurali del MAP non ci concentriamo sulle dinamiche organizzative interne alle singole camere parlamentari⁸ (dimensione "micro"), ma ci focalizziamo sul rapporto tra strategia integrativa dell'UE e l'implementazione di procedure democratiche, di cui il MAP dovrebbe essere una manifestazione (dimensione "macro"). In questo modo, con metodo interdisciplinare, guardiamo alla discussione sul metodo democratico trattata nella letteratura sulla *governance* europea e che può essere ricondotta a Giandomenico Majone, per quanto riguarda il rapporto tra democrazia e funzione "regolatoria" dell'attività di governo dell'UE⁹, e a Wolfgang Streek¹⁰ e Fritz Scharpf¹¹, per quanto riguarda il rapporto tra *governance* e legittimità democratica. Questa fase non vuole in nessun modo reificarsi in uno studio della *governance* economica dell'Unione (questione che esula del tutto dagli intenti di questo lavoro), ma piuttosto portare all'evidenza quegli aspetti nodosi che la letteratura ha fatto emergere come rilevanti per comprendere le ragioni della debolezza degli strumenti democratici dell'UE, debolezza che in questa branca della letteratura si legittima

⁷ Per una distinzione tra approccio micro e macro al fenomeno giuridico si veda: FRYDMAN, *Comment penser le droit global?*, Centre Perelman de Philosophie du Droit, Séries des Working Papers, n° 1, 2012, 6 ss.

⁸ L'analisi delle cause « micro » è altresì interessante dal momento che nell'ambito del MAP ogni camera nazionale ha piena autonomia nell'organizzazione delle procedure per l'esecuzione delle attività di scrutinio. Infatti, nella pratica, da un punto di vista organizzativo, si sono osservate plurime soluzioni procedurali che possono essere generalmente ricondotte a tre tipi: 1) scrutinio rimesso a commissioni di merito; 2) scrutinio rimesso a commissioni specializzate; e 3) procedure miste.

⁹ Cf. MAJONE, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien (coll. « Clefs »), 2000.

¹⁰ Cf. STREEK, *Neo-voluntarism: A new social policy regime?*, in MARKS - SCHARPF - SCHMITTER - STREEK, *Governance in the European Union*, London: Sage, 1996, 64-94. Sempre relativamente al rapporto tra *governance* e legittimità democratica si veda anche: POLLAK., *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, in *Annual Review of Political Sciences*, n° 8, 2005, 357-398, special. 385 ss.

¹¹ Cf. SCHARPF, *Governing in Europe: Democratic and Effective?*, New York: Oxford University Press, 1999.

direttamente con le peculiari funzioni di *governance* dell'Unione. Nella parte conclusiva di questo *paper* gli autori sostengono, infine, che la costruzione democratica dell'Europa non dipende unicamente dall'introduzione di più ampie procedure di partecipazione periferica (come il MAP da noi analizzato), ma anche da una più profonda rivisitazione del paradigma integrativo attuato dalle istituzioni europee.

Partendo dalla suddetta struttura analitica, il *paper* si articola in quattro sezioni, delle quali le ultime due presentano un metodo politologico piuttosto che giuridico. La prima sezione entra nei dettagli del MAP, evincendo il ruolo conferito ai PN e definendo il quadro teorico sul quale verte l'analisi empirica. La seconda presenta i risultati di uno studio quantitativo volto a valutare l'efficacia dell'impatto del MAP sul grado di coinvolgimento dei PN nel processo decisionale. La sezione terza interpreta l'evidenza empirica alla luce dei contributi provenienti dal panorama della letteratura sulla *governance* europea (come pocanzi individuata). L'ultima sezione, infine, conclude il lavoro riassumendo i risultati progressivi raccolti nel corso dell'analisi, proponendo spunti riflessivi e piste di ricerca per futuri lavori.

Teniamo a specificare, inoltre, che la prospettiva teorica assunta dal nostro lavoro si basa anche su quelle analisi critiche che una parte della letteratura ha fatto del progetto di integrazione europea¹², secondo le quali l'UE viene concepita come una complessa struttura di *governance* composta da due differenti sistemi di governo che tendono, però, sempre più verso l'unicità e la centralizzazione: quello europeo e quello nazionale. Secondo tale approccio, che appare compatibile con l'attuale andamento della zona euro e con l'intensificazione della crisi dello stato sociale in molti dei ventisette paesi¹⁵, si può infatti

¹² Relativamente ad una lettura critica del processo di integrazione europeo si veda: MILIOS, *European Integration as a Vehicle of Neoliberal Hegemony*, in Saad and Johnston (eds), *Neoliberalism. A Critical Reader*, Pluto Press, 2005; STOREY, *The European Project: Dismantling the Social Model, Globalizing Neoliberalism*, in *Irish Review*, 34, 2006; BASTIAN VAN APeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, New York: Routledge, 2002; HERMANN, *Neoliberalism in the European Union*, in *Studies in Political Economy*, Vol. 79, pp. 61-90, 2006; BASTIAN VAN APeldoorn – DRAHOKUPIL - HORN, *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, Palgrave McMillan, 2008.

¹⁵ Cf. STOREY, *The European Project: Dismantling the Social Model, Globalizing Neoliberalism*, cit.

affermare che l'originaria struttura di *governance* fondata sul dualismo e il dialogo, si è trasformata in qualcosa di diverso¹⁴. Questa prospettiva teorica, sostiene che l'originaria architettura internazionale fondata sul dialogo orizzontale e verticale tra stati ed istituzioni, dopo aver assunto caratteristiche marcatamente sopranazionali, ha sostituito il confronto interno con il dialogo tra istituzioni ed attori ad esse esterni, e ha proceduto ad una significativa riduzione del processo di interazione centro-periferie. Inoltre, la letteratura in questione suggerisce come proprio la creazione del mercato unico ha prodotto la necessità di gestire attraverso un unico attore sopranazionale la partecipazione dell'Europa nel processo di globalizzazione economica¹⁵, obiettivo che viene realizzato attraverso la compressione dei livelli di governo periferici nel nucleo istituzionale. La stessa strategia integrativa, basata principalmente su un approccio di matrice funzionalista, non sembra aver definito pienamente come propria priorità l'implementazione di un metodo democratico che favorisse un adeguato dialogo tra istituzioni europee, stati membri e società civile; piuttosto pare che si sia concentrata sulla regolazione del mercato unico europeo attraverso un *modus govrenandi* in cui indiscussa è la centralità di una classe di governo composta da “esperti al riparo da qualsiasi logica elettorale e qualsiasi pressione politica e nazionale (*TdA*)”¹⁶. Tale circostanza ha fatto sì che la strategia di governo europea ponesse l'accento su un metodo integrativo in cui l'efficienza della scelta avesse priorità

¹⁴ BASTIAN VAN APELDOORN – DRAHOKUPIL - HORN, *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, cit.

¹⁵ Rispetto al rapporto tra globalizzazione economica e democratizzazione dei processi decisionali a livello internazionale si veda: COX, *Globalization, Multilateralism, and Democracy*, (1992), in COX – SINCLAIR, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 524-535. COX, *An Alternative Approach to Multilateralism for the Twenty-first Century*, in *Global Governance*, 1997, vol. 3, n. 1, 106-107. Si veda anche: G. ESPOSITO, *I Pilastrini del Reale. R.W. Cox: una Comprensione dell'Ordine Mondiale Attraverso il Contributo della Teoria Critica*, cit., 49 e ss.

¹⁶ COSTA - BRACK, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2011, 128 ss. Relativamente alla funzionalità dell'indipendenza della classe di governo europea da pressioni di natura politica rispetto al ruolo “regolatorio” dell'UE si veda: MAJONE, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, in *ELR*, 8/3, 2002, 319-339; MAJONE, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, cit.

sulla scelta democratica, e ciò con rilevanti implicazioni per tutti quei progetti di riforma del corpo istituzionale dell'UE verso meccanismi decisionali più democratici. Pertanto, solo adottando una prospettiva "macro" e capendo la struttura del processo di integrazione dell'UE è possibile pienamente concepire la portata e il senso di innovazioni procedurali quali il MAP da noi analizzato. Infatti, "i problemi strutturali di democrazia a livello europeo e la debole legittimazione fornita dal Parlamento Europeo rendono l'Unione Europea un candidato ideale nella realizzazione di politiche regolatorie orientate all'efficienza"¹⁷ (*TdA*). E, apparentemente, più la risposta deve essere efficiente, meno sarà equa e democratica.

2. La *parlamentarizzazione* del sistema decisionale europeo dopo il Trattato di Lisbona e la funzione del MAP

Nel corso degli anni l'architettura istituzionale dell'UE ha subito numerosi apporti integrativi volti a risolvere la questione del deficit democratico. La *parlamentarizzazione* dell'attività decisionale europea rappresenta la direzione maestra seguita dagli stati membri, i quali hanno soprattutto mirato a due obiettivi di riforma¹⁸: il potenziamento del Parlamento Europeo (PE)¹⁹ e l'incremento del ruolo partecipativo dei PN²⁰. Sebbene il

¹⁷ JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, Giugno 2001, Vol. 39, No 2, 253 ss.

¹⁸ Un altro strumento di democratizzazione è anche il coinvolgimento di attori non istituzionali. Il ruolo giocato da quest'ultima tipologia di attori si concretizza spesso nell'attività delle *lobbies*, le quali, però, sono da concepirsi come un supporto in grado di orientare l'attività normativa dell'EU, piuttosto che un sostituto *tout-court* delle assemblee rappresentative.

¹⁹ Il PE e il Consiglio dell'Unione Europea hanno lo stesso peso unicamente all'interno della procedura legislativa ordinaria. Ciò significa che l'attività normativa europea non soggetta a questi meccanismi legiferativi si caratterizza per una scarsa partecipazione del PE. Inoltre, la CE resta sempre e comunque il principale detentore di iniziativa legislativa (art. 17, TUE). È dunque evidente che un'assemblea parlamentare senza il potere di iniziativa legislativa è lontanamente distante dalle prerogative tipiche di un tradizionale corpo assembleare rappresentativo del popolo. L'esclusione del PE dalla facoltà di iniziativa legislativa è addirittura più pericoloso nel caso del sistema istituzionale dell'UE, dove la CE – differentemente dai sistemi di governo nazionali – non conserva necessariamente lo stesso orientamento politico del

peso istituzionale del PE sia progressivamente aumentato, la partecipazione elettorale dei cittadini europei nella scelta dei loro rappresentanti è continuamente diminuita; di fatto, i dati relativi all'afflusso alle elezioni dimostrano una scarsa confidenza degli elettori nella capacità rappresentativa dell'assemblea popolare europea²¹. Per questo motivo, l'operato del PE è stato affiancato dalla creazione di un *network* parlamentare europeo volto ad avvicinare i singoli PN all'attività decisionale dell'UE. Una prima soluzione coerente con questa prospettiva è stato lo sviluppo della cooperazione inter-parlamentare, la quale è stata promossa per mezzo dell'istituzione di diversi organi volti a favorire lo scambio di informazioni non solo tra i PN, ma anche tra questi e il PE. Questi organi, però, hanno sempre svolto un ruolo consultivo (piuttosto che di decisione) e non vincolante nei confronti delle istituzioni centrali dell'Europa. Tra le più recenti misure adottate per *parlamentarizzare* il sistema, rilevanti sono quelle miranti al diretto coinvolgimento dei PN nella procedura legislativa ordinaria. Il Trattato di Lisbona, in vigore dal 2009, è l'ultima tappa di questo processo. Esso espande il ruolo dei PN, incrementando la loro influenza istituzionale e proiettandoli senza alcuna intermediazione (nemmeno dei propri governi

PE. Cfr BASSANINI, TIBERI, *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, 19 ss.

²⁰ In merito alla funzione di diminuzione del deficit democratico che eserciterebbe la connessione del controllo "ex ante" del principio di sussidiarietà ai Parlamenti nazionali si veda GRECO, *La divisione delle competenze tra Unione e Stati membri*, nella Conferenza tenuta su "Il ruolo dei poteri regionali e locali nell'Unione: Federalismo e sussidiarietà in Europa allargata", Torino, 28 marzo 2004, reperibile sul sito su <http://www.europa2004.it/>. Di tale avviso anche RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, relazione presentata al Convegno "I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna", tenuto a Bologna, 28 settembre 2009, reperibile sul sito <http://www.forumcostituzionale.it/site/>.

Inoltre, relativamente alla tesi secondo cui la democraticità dell'UE sarebbe favorita da una maggiore democrazia parlamentare degli stati membri si veda RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, 1999; e per una critica della stessa si veda invece OETER, *Souveränität und Demokratie als Probleme in der Verfassungsentwicklung der EU*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1995, 659 ss.

²¹ I dati relativi alla partecipazione alle elezioni europee sono disponibili sul sito del PE all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html) (consultato il 10-VIII-2012).

nazionali) nella procedura legislativa europea, rispetto alla quale godono del diritto di scrutinio nei confronti delle proposte legislative adottate dalla CE o da qualsiasi altro promotore. All'interno del novellato contesto ordinamentale che investe il funzionamento dell'UE vanno a collocarsi le innovazioni normative apportate in merito al ruolo dei PN. Questi ultimi vedono sviluppare nuovi canali relazionali che li interfacciano direttamente con le istituzioni europee, e ciò appare chiaramente dal dettato del Titolo I TUE. All'art. 5 TUE si definiscono il principio di attribuzione, il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità come parametri di limitazione astratta del raggio d'azione dell'UE nello svolgimento dei propri compiti (secondo l'articolazione delle competenze). Il principio di attribuzione garantisce che l'Unione operi *«esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti e che qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri»*²². Definito, dunque, lo spazio operativo delle istituzioni europee (tracciandone i confini), il trattato descrive l'intensità del loro intervento coniugandola nelle vesti del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Il primo appare ben specificato al paragrafo 3 del medesimo articolo dove si evidenzia come l'intervento dell'UE nei settori che non sono di sua competenza esclusiva si realizzi soltanto laddove il conseguimento degli obiettivi sia non sufficientemente raggiungibile sul piano nazionale (nei suoi diversi livelli di governo centrale, regionale e locale). Scorrendo poi il paragrafo, al secondo capoverso, leggiamo: *«Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo»*. Incontriamo allora una prima menzione delle assemblee nazionali, il cui ruolo appare ben definito e appositamente disciplinato sul piano procedurale del loro intervento dal Protocollo 2°. Quest'ultimo delinea, inoltre, la normativa di riferimento anche per quanto riguarda il principio di proporzionalità, il cui scopo è quello di armonizzare la portata degli interventi dell'Unione con l'obiettivo che si intende

²² TUE, art. 5, par. 2.

perseguire, evitando che squilibri nelle misure adoperate inducano ad eccessi lesivi della sovranità nazionale. Un'ulteriore menzione dei PN la ritroviamo direttamente al Titolo II del TUE (*Disposizioni Relative Ai Principi Democratici*), che appare essere una sorta di risposta a tutte quelle critiche che hanno portato all'attenzione delle istituzioni europee la sua intrinseca deficienza democratica. Di fatto l'articolo 10, per mezzo di una serie di passaggi pressoché sillogistici, rivendica la natura democratica dell'UE sottolineando come essa si fonda sulla democrazia rappresentativa (parag. 1), che si estrinseca istituzionalmente non solo nel PE, ma anche nel Consiglio, il quale opera in rappresentanza degli stati membri che vi siedono per mezzo dei *rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*²⁵. L'articolo in questione sembra sottolineare come la legittimazione sovranazionale dell'UE provenga dalle volontà di Governi democraticamente eletti sul territorio nazionale; di conseguenza, oltre alla legittimazione di natura intergovernativa dell'UE, si mette in luce – per via di un principio che potremmo definire di “transitività della scelta democratica”- anche una sua legittimazione democratica. Analoga funzione rievocativa della vocazione democratica dell'Unione assume il successivo articolo 11 che affianca al principio di democrazia rappresentativa del precedente articolo quello di democrazia partecipativa (si prospettano strumenti di democrazia diretta) e quello di trasparenza dell'azione pubblica. Il ruolo giocato dalle assemblee nazionali nel meccanismo generale di *decision-making* viene, però, suggellato all'art. 12 che recita: «*i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*»; l'avverbio utilizzato nel testo (“attivamente”) qualifica l'identità del contributo delle assemblee nazionali e trova una specificazione nelle attività che competono ai parlamenti medesimi in una lista successiva che definisce i loro spazi operativi. L'articolo sembra attribuire ai PN un ruolo del tutto strumentale a quell'insieme di principi democratici di cui il Titolo II è messaggero. Le assemblee elettive degli stati membri diventano interlocutori diretti delle istituzioni europee (e in particolar modo della CE), acquisendo un ruolo formalmente

²⁵ TUE, art. 10, par. 2.

indipendente dal Governo dello Stato membro cui appartengono. È proprio questo forse uno degli effetti più innovativi derivanti dalle disposizioni introdotte da Lisbona e cioè di aver formalizzato un rapporto diretto (e non più mediato quindi dai rispettivi Governi) fra le Istituzioni dell'Unione europea ed i PN, codificando così parzialmente quella prassi (inizialmente chiamata “Procedura Barroso”, e oggi più semplicemente definita di “dialogo politico”), già *de facto* seguita dalla CE, di coinvolgerli nella formazione del processo legislativo dell'Unione²⁴. Il meccanismo procedurale principe che assicura la stabilità di questo rapporto diretto è il MAP, il quale, come specificheremo meglio nelle fasi successive della nostra analisi, deve essere meglio concepito come uno strumento di supporto alla più larga prassi del dialogo politico. Come la stessa CE ha affermato, il meccanismo di controllo in materia di sussidiarietà e il dialogo politico rappresentano le due facce della stessa medaglia, dal momento che il principio di sussidiarietà fa parte di una più ampia relazione politica tra la CE e i PN²⁵.

Il MAP rientra all'interno di una procedura rigidamente strutturata e disciplinata in tutte le proprie fasi dal testo del Protocollo 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ai fini della procedura in questione per “progetto di atto legislativo europeo” si intende la proposta della CE, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del PE, la richiesta della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, dirette all'adozione di un atto legislativo europeo²⁶. Le pocanzi dette istituzioni (e per semplicità ci riferiremo esclusivamente alla CE, dal momento che è il principale promotore dell'iniziativa legislativa europea) devono motivare ogni progetto di atto legislativo con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità²⁷. La CE trasmette

²⁴ Cfr. CAPUANO, *Il senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea, in Amministrazione in Cammino*: http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2011/01/Capuano_Senato-e-Trattato-Lisbona.pdf, 2010 (consultato il 10-VIII-2012).

²⁵ Cf. CALRE (Conference Of European Regional Legislative Assemblies), *Declaration of L'Aquila, 25–26 Novembre 2011*, 7.

²⁶ TUE, Protocollo 2, art. 3.

²⁷ TUE, Protocollo 2, art. 5.

ogni progetto di atto legislativo ai PN, i quali dispongono di otto settimane nell'arco delle quali espletano il controllo di sussidiarietà e inviano, a loro volta, pareri motivati alla CE. I pareri motivati denunciando una violazione del principio in questione vengono contati in virtù di una norma di calcolo che assegna a ogni singolo PN due voti: nei sistemi parlamentari bicamerali ogni camera dispone di un voto, mentre nei sistemi monocamerali ambo i voti spettano all'unica camera. A seconda del *quorum* raggiunto dai voti il MAP intraprende due diversi percorsi procedurali. Il primo è la c.d. procedura di "cartellino giallo", che viene innescata nel momento in cui il *quorum* è pari a un terzo dei voti attribuiti ai PN (un quarto se il progetto di atto legislativo riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). In tal caso, l'atto deve essere riesaminato dalla CE, la quale, tenendo nella dovuta considerazione le eccezioni sollevate dai PN, decide se ritirare, modificare o mantenere il progetto iniziale; tale decisione deve essere motivata²⁸. Il secondo è, invece, la c.d. procedura di "cartellino arancione", la quale scatta nel caso in cui, contestualmente alla procedura legislativa ordinaria²⁹, il *quorum* raggiunto sia pari alla maggioranza semplice dei voti attribuiti ai PN. In questo caso pende sempre in capo alla CE l'obbligo di riesaminare il progetto, considerando le obiezioni delle singole camere parlamentari nazionali, e di decidere, motivando, se ritirarlo, modificarlo o mantenerlo. Nel momento in cui la CE opta per il mantenimento del progetto, si apre un'ulteriore fase di controllo che coinvolge il legislatore europeo (il PE e il Consiglio) e che si compone di due momenti: 1) il legislatore esamina il progetto di atto legislativo prestando attenzione non solo ai pareri motivati dei PN, ma anche alle motivazioni della CE, e ciò allo scopo di valutare accuratamente se persiste o meno una violazione del principio di sussidiarietà;

²⁸ TUE, Protocollo 2, art. 7, par. 2.

²⁹ La procedura di "cartellino arancione" viene attivata esclusivamente in via contestuale alla procedura legislativa ordinaria, nella quale Consiglio e PE partecipano congiuntamente. Ciò è coerente con quelli che sono meccanismi interni di questa procedura, che prevede un controllo di sussidiarietà supplementare da parte del PE e del Consiglio. Questi ultimi, infatti, non "co-decidono" nel caso delle procedure legislative speciali. Non è concepibile, dunque, un controllo aggravato di sussidiarietà del tipo "cartellino arancione" in procedure diverse da quella ordinaria, poiché è l'unica in cui PE e Consiglio partecipano congiuntamente.

2) il legislatore vota determinando le sorti del progetto di atto legislativo in merito al suo ritiro o inoltramento rispetto al normale *iter legis*³⁰.

In breve, il MAP consta di due percorsi procedurali alternativi: il primo, attivato dal *quorum* di un terzo e che si suole definire procedura di “cartellino giallo” dal momento che forza la CE a rivedere l’atto, ma non a ritirarlo; il secondo, attivato dal *quorum* della suddetta maggioranza semplice e che si suole definire di “cartellino arancione” dal momento che, attraverso il PE e il Consiglio, “può” forzare la CE a ritirare l’atto. Il MAP dispone, infine, di un ultimo strumento disciplinato all’articolo 8 del medesimo protocollo, grazie al quale la Corte di Giustizia dell’UE è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà proposti da uno Stato membro, o trasmessi da quest’ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo PN o di una camera di detto PN (nulla dice il protocollo in merito all’obbligatorietà dell’azione dello Stato Membro rispetto alla richiesta del proprio PN).

Tre critiche emergono a questo stadio dell’analisi. 1) Come già una parte della letteratura ha sostenuto³¹, i PN nel loro

³⁰ L’art.7, par. 3 del TEU recita: «*se, a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.*»

³¹ “A dimostrazione di quanto sia complicato utilizzare le misure procedurali previste dal Protocollo n. 2 per il controllo del principio di sussidiarietà – per motivi di natura logistica, mancanza di incentivi per gli attori e le debolezze intrinseche all’*early warning mechanism* (EAM) – dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, segnaliamo un solo e recentissimo caso in cui è stata raggiunta la soglia per l’attivazione del ‘yellow card’ (1/3 dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali), secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 7 del Prot.” (RUSSO, *Il Controllo Politico Sul Principio Di Sussidiarietà Europea: «Prove Tecniche» Per Un Dialogo Interparlamentare Nello Scenario Post-Lisbona*, in *Federalismi.it-Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, Ottobre 2012. E ancora «Sostengo che il MAP non sia efficace. Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore nel dicembre del 2009. Nell’arco di due anni e mezzo la soglia per l’innescamento del cartellino giallo è stata raggiunta una sola volta» (DE WILDE, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, cit). Si veda anche KIIVER, *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliaments as a Conseil d’Etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, 98-109. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity*, in *Constitutional Theory and Empirical Reality*, London: Routledge, 2012.

insieme difficilmente sembrano disporre di una capacità organizzativa tale per poter agevolmente utilizzare le misure procedurali previste dal Protocollo 2³². 2) La procedura di “cartellino arancione”, che garantisce il più profondo controllo di sussidiarietà, non opera nei riguardi della procedura legislativa speciale, la cui peculiarità è che le leggi e le leggi quadro possono essere adottate dal solo Consiglio oppure, ma molto più raramente, dal solo PE³⁵; di fatto, la nozione di “procedura legislativa speciale” ricopre un’insieme eterogeneo di procedure specifiche, la cui ragion d’essere è limitare l’influenza del PE³⁴. Una conseguenza evidente è che la procedura per un più accurato controllo di sussidiarietà non può essere innescata proprio in quei casi in cui, più frequentemente, l’assemblea rappresentativa dei cittadini europei non partecipa pienamente all’*iter legis*. 3) Infine, sono riscontrabili ambiguità nel testo del Protocollo 2, il quale, in merito alla procedura di “cartellino arancione”, parla della maggioranza semplice dei voti attribuiti ai PN³⁵. In effetti, sembra proprio che la maggioranza in questione debba calcolarsi come porzione della totalità dei voti ripartiti tra ciascuna delle assemblee elettive nazionali, piuttosto che sulla porzione dei votanti. Si tratterebbe allora di una maggioranza assoluta, pari a ventotto voti sui cinquantaquattro ripartiti tra tutte le camere dei

³² Ad oggi un solo recentissimo caso ha interessato l’inesco delle procedure del MAP. Infatti, il 22 maggio 2012, i PN con un totale di 19 voti (sette Parlamenti monocamerale e cinque camere di Parlamenti) hanno adottato pareri ‘negativi’ in relazione alla “proposta di regolamento del Consiglio sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi” (COM (2012) 130). Al punto 3.3. della proposta in questione (Principi di sussidiarietà e proporzionalità), si dice che l’obiettivo perseguito dal Regolamento è quello di “chiarire i principi generali e le norme dell’UE applicabili all’esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni sindacali nel quadro della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, compresa l’esigenza di conciliare le due cose nella pratica in situazioni transfrontaliere”. Secondo la CE, tale obiettivo necessita di “un’azione a livello di UE e non può essere conseguito dagli Stati membri da soli”. La CE ha poi ritirato la proposta prendendo atto delle motivazioni rispetto all’efficacia della direttiva in questione.

³³ Cf DONY, *Droit de l’Union européenne*, Editions de l’Université de Bruxelles, III edizione, Bruxelles, 2010, § 327.

³⁴ COSTA - BRACK, *Le fonctionnement de l’Union européenne*, cit., 166.

³⁵ TEU, Protocollo 2, art. 7, par. 3.

PN europei, una soglia ben più alta di una semplice maggioranza, che renderebbe ancora più complessa l'attivazione del MAP⁵⁶.

Il coinvolgimento dei PN attraverso il MAP, diversamente da quanto delineato nel disposto del Trattato di Lisbona, non pare garantire un robusto trasferimento di potere decisionale da parte delle istituzioni europee. Anche se non è nostra intenzione sostenere che la semplice partecipazione procedurale sarebbe capace di produrre automaticamente un aumento di legittimità democratica e colmare il gap che caratterizza l'attuale struttura europea, rimane comunque rilevante la divergenza tra l'obiettivo della riforma di Lisbona e la realtà sottostante. Infatti, per quanto concerne la "quantità" di potere decisionale spostato in capo ai PN, le previsioni del trattato appaiono non sufficientemente coraggiose⁵⁷ dal momento che non fanno altro che rinforzare il ruolo consultivo degli stessi e il loro diritto di chiedere ai rispettivi governi nazionali di adire alla Corte di Giustizia per l'annullamento di un atto approvato in violazione del principio di sussidiarietà. Si tratta in definitiva di un potere qualitativamente negativo, nel senso che il MAP conferisce loro esclusivamente gli strumenti per predisporre un blocco potenziale del progetto di atto legislativo. Inoltre, i PN non dispongono di nessun potere vincolante in grado di influenzare direttamente il processo decisionale europeo. In termini di autorità conferita le nuove procedure manifestano un trasferimento di potere formale con scarso carattere sostanziale⁵⁸.

⁵⁶ Si veda: KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n.1, 77-83

⁵⁷ Non si ignora in questa sede il ruolo dei Parlamenti Nazionali nella procedura di revisione dei trattati, così come delineato dal Trattato di Lisbona, in virtù del quale (riprendendo quanto già previsto dal precedente Trattato Costituzionale) la procedura ordinaria consolida il metodo della Convenzione, un organo *ad hoc* convocato dal Presidente del Consiglio europeo e di cui fanno parte di diritto anche i rappresentanti dei PN. Ad ogni modo, il coinvolgimento delle periferie nella ridefinizione di norme base del quadro istituzionale, per quanto auspicabile e benvenuto, non può oscurare la mancanza di una vera e propria interazione e compartecipazione nella gestione quotidiana del sistema europeo.

⁵⁸ Cfr. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit. Si veda anche: RAUNIO, *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, Europe Working Paper, Real Instituto Elcano, 36, 2010, 1-19.

Data la debolezza decisionale del MAP, occorre però capire quale sia il significato che esso riveste rispetto all'assetto decisionale europeo e ciò per meglio comprendere la portata del suo impatto sul processo di *decision-making*. Questo aspetto, di fatto, è rilevante per comprendere non solo come teorizzare tale impatto, ma anche per valutare il successo o meno della procedura in questione³⁹.

Una più larga prospettiva sulla funzione del MAP ci permetterebbe, allora, di interpretare diversamente le previsioni in questione del Trattato di Lisbona, il cui obiettivo non sarebbe l'istituzionalizzazione di un meccanismo di partecipazione attiva ed effettiva delle periferie nei processi decisionali centralizzati, quanto piuttosto l'istituzionalizzazione di un vettore relazionale tra la CE e i PN che ne riduca le distanze e corrobori i canali di confronto già esistenti (come ad esempio il dialogo politico) in modo tale che le assemblee legislative nazionali dispongano di un ulteriore strumento di influenza. È proprio questa prospettiva che ci consente di concepire il largo impatto che il MAP può potenzialmente esercitare sulla globalità del processo decisionale, impatto che andrebbe oltre il formale potenziamento della funzione decisionale dei PN nella procedura legislativa ordinaria dell'UE⁴⁰, ma che comunque si sostanzierebbe nell'intento di accrescere l'influenza di essi sul centro istituzionale.

Di fatto, tenendo in dovuta considerazione la debolezza del potere decisionale trasferito in capo ai PN e cercando di

³⁹ Rispetto alla questione della funzione del MAP e dell'importanza di capire il suo impatto verosimile si veda: COOPER, *A Virtual Third Chamber for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon*, *West European Politics*, 2012, Vol. 35, Number 3.

⁴⁰ Sottolineiamo che l'opinione degli studiosi è divisa in merito alla *ratio* ultima del MAP e al suo impatto reale sul sistema decisionale, mentre invece accordo si riscontra sul fatto che esso miri al potenziamento della capacità di influenza dei PN sulle istituzioni centrali dell'UE (Cfr. COOPER, *A Virtual Third Chamber for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon*, cit.). Noi scegliamo proprio di valutare l'impatto del MAP in relazione alla sua capacità di influenza, e specificatamente influenza politica, e il canale relazionale che osserviamo è il dialogo politico dal momento che, come sostenuto in più fonti istituzionali dell'UE, il MAP è uno strumento del tutto complementare al dialogo politico, del quale il MAP rappresenterebbe solo una parte (Cfr. *Relazione Annuale 2010 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali*, 5).

intravedere l' "obiettivo latente" delle disposizioni del trattato, è possibile affermare che l'impatto ultimo non riguardi tanto la componente direttamente decisionale dei PN nella sola fase legislativa (poiché se così fosse il MAP apparirebbe molto debole)⁴¹, quanto piuttosto l'aumento della loro capacità di influenza sulla CE. Quest'aumento sarebbe indotto dalla disponibilità di un nuovo strumento procedurale che, portando a una maggiore presenza delle questioni europee nel dibattito politico nazionale, favorirebbe il grado di informazione dei PN sulle questioni europee e stimolerebbe un maggior confronto con le istituzioni dell'Europa. Come anche Kiiver suggerisce, il MAP sopperirebbe alle proprie debolezze riuscendo a innescare una maggiore "politicizzazione" delle questioni EU nei sistemi parlamentari nazionali⁴² e incrementando, in questo modo, lo stimolo a instaurare un confronto con la CE su quelle questioni. Secondo questa prospettiva, la discrasia esistente tra l'intento formale del MAP e la sua reale capacità d'impatto sulle dinamiche decisionali dell'UE viene risolta estendendone il dominio di ricaduta. Tale estensione permette di superare un certo *impasse* teorico e di intravedere quel più largo impatto che il MAP può potenzialmente sortire sulla totalità del processo decisionale, consentendo di arricchire di senso il MAP, che, sebbene debole in termini di potere decisorio trasferito verso i PN, appare rinvigorito della sua più ampia capacità di indurre un più largo dibattito delle questioni europee nei sistemi parlamentari nazionali e, conseguentemente, anche verso una più profonda relazione politica tra livello istituzionale nazionale e sopranazionale. Quest'interpretazione del MAP ci consente di capire quale sia il percorso attraverso cui le procedure in

⁴¹ Poiché se così fosse sarebbe estremamente debole.

⁴² Con il termine politicizzazione si intende, dunque, la produzione di dibattito politico a livello nazionale. Riguardo alla capacità del MAP di stimolare una maggiore "politicizzazione" delle questioni europee nei sistemi parlamentari nazionali. Si legge: «Possiamo ricordare, comunque, che ciò che rende i parlamentari riluttanti nell'investire tempo e risorse nell'esame delle questioni europee è dovuto in larga misura all'assenza di incentivi [...]. La chiave, allora, è quella di stimolare e provocare una politicizzazione delle questioni europee laddove ciò sia possibile. Questo può essere fatto portando il coinvolgimento parlamentare all'ordine del giorno e rendendo imbarazzante per i parlamentari *non* usare gli strumenti legali a loro disposizione per prendere parte alle dinamiche decisionali sopranazionali» (*TdA*) (KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit., 82).

questione possono reificarsi in un'accresciuta influenza⁴⁵ (politica) delle periferie nazionali sul centro europeo. Il largo impatto del MAP – inteso come meccanismo volto a riavvicinare i due livelli di governo attraverso una maggiore consapevolezza politica da parte dei PN delle dinamiche di governo europee – non si riduce, dunque, esclusivamente alle relazioni tra i PN e la CE contestualmente all'attività di produzione legislativa europea (suo obiettivo formalmente dichiarato), ma si estende al processo di contribuzione dei PN alla formulazione delle *policies* europee⁴⁴. Il MAP si definirebbe allora di maniera complementare e funzionale a un più ampio e dinamico dialogo politico tra i PN e la CE. Della stessa opinione anche la *Relazione Annuale 2010 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali*, la quale recita: «I rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali continuano a ruotare attorno al dialogo politico di cui il meccanismo di controllo della sussidiarietà forma solo una parte»⁴⁵. Secondo tale punto di vista, allora, «quel che insomma la Commissione sollecita ai parlamenti nazionali è sempre una valutazione complessiva delle sue proposte. La sussidiarietà, negli auspici della Commissione, dovrebbe divenire un – semplice ed eventuale – profilo della più generale valutazione inviata dai parlamenti nazionali»⁴⁶. Ciò, oltretutto, sarebbe coerente con lo squisito ruolo politico dei PN

⁴⁵ Come già detto, non può negarsi che la funzione basilare del MAP sia quella di accrescere l'influenza dei PN sui processi decisionali delle istituzioni europee. (Cfr. COOPER, *A Virtual Third Chamber for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon*, cit.)

⁴⁴ Questa considerazione è rilevante per l'analisi empirica condotta nel paragrafo successivo, la quale, nella valutazione analisi del dialogo politico, non si concentra esclusivamente sugli scrutini parlamentari delle proposte legislative della CE, ma considera anche l'insieme di tutti i documenti di consultazione. Di fatto nostro scopo è capire l'apporto globale dei PN, e la loro partecipazione, nelle diversi fasi di decisione della CE (e dunque anche nella fase di consultazione). Questa prospettiva si coniuga anche con le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2006, le quali accolgono "con favore l'impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche".

⁴⁵ *Relazione Annuale 2010 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali*, 5.

⁴⁶ GIANNITI, *Il Ruolo dei Parlamenti Nazionali*, in BASSANINI - TIBERI, *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, cit., 177-178.

(che non possono ridursi a semplici *watch-dogs* del principio di sussidiarietà), e, come già detto, complementare al debole rafforzamento della posizione decisionale dei PN in seno al MAP.

Questo modo di interpretare le innovazioni normative è coerente con la prassi sviluppatasi a partire dal giugno 2006 con una decisione del Consiglio Europeo dello stesso anno, avente lo scopo di instaurare un canale di relazione *politica* tra i PN e la CE⁴⁷. Tale prassi, che si chiama per l'appunto dialogo politico, si basa sull'impegno della CE a inviare ai PN non solo i progetti di atto legislativo, ma anche la totalità dei documenti consultativi prodotti, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri. Contestualmente al dialogo politico le assemblee elettive nazionali non si pronunciano esclusivamente in materia di sussidiarietà (peculiarità del MAP), bensì manifestano una più ampia opinione che entra nel merito del contenuto degli atti ricevuti. In quest'ottica il dialogo politico può considerarsi come una sorta di contenitore, all'interno del quale si estrinsecano diversi vettori relazionali tra i PN e la CE; tra questi vettori il MAP si concentra nello specifico sull'aspetto della sussidiarietà. Possiamo altresì concepire la relazione tra PN e CE come imperniata sul dialogo politico e quando quest'ultimo interessa il principio di sussidiarietà tale dialogo deve condursi e strutturarsi secondo le regole del MAP. La relazione tra MAP e dialogo politico si risolverebbe, allora, secondo il rapporto di *species* a *genus*, laddove il MAP consisterebbe in una specificazione procedurale del *generale* dialogo politico⁴⁸. Quest'ultimo,

⁴⁷ «Il Consiglio europeo prende atto dell'interdipendenza tra il processo legislativo europeo e quelli nazionali. Pertanto accoglie con favore l'impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche. La Commissione è invitata a prendere in debita considerazione le osservazioni dei parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali sono incoraggiati a rafforzare la cooperazione nel quadro della Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC) all'atto del monitoraggio della sussidiarietà.» (Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles, 15 – 16 giugno 2006, par. d, p.to 37).

⁴⁸ Anche Luigi Gianniti nel interrogarsi sulla portata degli effetti del MAP, riconduce quest'ultimo al dialogo politico: “Quale sarà l'effetto di questo complesso di discipline sul procedimento decisionale europeo? Qualche elemento può ricavarsi da una prassi che si è andata sviluppando a partire da

dunque, rappresenta «un'interlocuzione con le istituzioni dell'Unione, svincolata ma non esclusa dal termine di otto settimane previsto per l'esame di sussidiarietà, per rappresentare i punti politici fondamentali, di cui le Istituzioni europee potranno tenere conto nella definizione delle politiche»⁴⁹, mentre il MAP si sostanzia, in una particolare «interlocuzione preliminare con le istituzioni dell'Unione, per rappresentare un eventuale eccesso di potere legislativo, mediante l'attivazione del controllo di sussidiarietà nel periodo delle otto settimane»⁵⁰. Si tratta, quindi, di strumenti concepiti per favorire un unico processo di osmosi istituzionale, il cui scopo finale è integrare la volontà dei PN nella fase di definizione delle politiche europee attraverso due livelli differenti, ma tra loro complementari. Il MAP rappresenterebbe, dunque, un aspetto subordinato e complementare al più ampio dialogo politico, il cui scopo è incoraggiare lo sviluppo di un canale relazionale tra i PN e il livello di governo europeo che sappia andare oltre il mero profilo di sussidiarietà, entrando nel merito dell'intera attività europea di formulazione delle *policies*. Inoltre, considerando che cronologicamente il MAP ha succeduto nella sua creazione l'istituzione della prassi del dialogo politico, è possibile concepire il meccanismo in questione come un aspetto particolare e proceduralmente strutturato del più ampio e già esistente dialogo politico. Secondo tale prospettiva, una maggiore efficacia del MAP si dovrebbe riflettere in un maggior dibattito politico sulle questioni europee nei sistemi parlamentari nazionali e, dunque, anche in una maggiore attenzione dei PN al dialogo politico con le istituzioni europee. Per tale ragione nel paragrafo successivo guarderemo all'evoluzione del dialogo politico dal 2006 al 2011 e ciò al fine di capire se dal momento dell'entrata in vigore del MAP esso ha riscontrato miglioramenti apprezzabili. Inoltre ci concentreremo anche su quella parte del dialogo politico in materia di sussidiarietà, e ciò al fine di capire quale sia stato il diretto contributo del MAP nel largo spettro di relazioni tra la CE e i PN.

una decisione del Consiglio Europeo del giugno 2006” . (GIANNITI, *Il Ruolo dei Parlamenti Nazionali*, cit., 174).

⁴⁹ CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, cit., 6.

⁵⁰ CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, cit., 6.

3. I parlamenti nazionali e la Commissione Europea: l'evidenza empirica

Il quadro teorico esposto in conclusione del paragrafo precedente ci permette di definire il modello su cui incentrare la nostra analisi empirica⁵¹. Infatti, constatata la debolezza dell'incremento del potere decisionale dei PN nel quadro del MAP, si è definito un ulteriore obiettivo del meccanismo in questione, che abbiamo precedentemente definito come "latente". Tale obiettivo latente è stato identificato con uno stimolo volto a favorire una maggiore politicizzazione delle questioni europee nei sistemi parlamentari nazionali, e un conseguente incremento dell'influenza parlamentare nazionale nel quadro del dialogo politico tra PN e CE. L'osservazione di quest'ultimo ci dovrebbe far apprezzare l'impatto che il MAP ha avuto sul più ampio canale di relazione politica dei PN con la CE. I dati riguardanti il dialogo politico sono stati raccolti grazie alle informazioni disponibili nelle banche dati Ipex⁵² e Prelex⁵³. La prassi in questione è stata quantificata prendendo in considerazione tutti i documenti COM annualmente prodotti che sono stati scrutinati da parte dei PN degli stati membri. Il motivo per cui sono stati considerati tutti i documenti COM, e dunque anche quelli di consultazione oltre alle proposte legislative, deriva dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo

⁵¹ Riportiamo nell'appendice 1 una descrizione formale e dettagliata della metodologia seguita per la strutturazione dell'analisi quantitativa.

⁵² IPEX è una banca dati che «cerca di estendere la base d'informazioni disponibile ai parlamenti nazionali per quanto riguarda specifici documenti o tematiche dell'UE. Ciò potrebbe rivelarsi particolarmente importante a seguito delle nuove disposizioni previste dal trattato di Lisbona in merito al ruolo dei Parlamenti nazionali» (Sito ufficiale di IPEX, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpexl.do?appLng=IT>, consultato il 25-VIII-2012).

⁵³ «PreLex è la base di dati delle procedure interistituzionali che permette di seguire le grandi tappe del processo decisionale tra la Commissione e le altre istituzioni [...], di seguire i lavori delle diverse istituzioni implicate (Parlamento europeo, Consiglio, CES, Comitato delle Regioni, Banca centrale europea, Corte di giustizia, etc.). Prelex segue tutte le proposte (dossier legislativi e di bilancio, conclusioni degli accordi internazionali) e le comunicazioni della Commissione a partire dalla loro trasmissione al Consiglio o al Parlamento europeo» (Sito ufficiale di PreLex, <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=it>, consultato il 25-VIII-2012).

di Bruxelles del giugno 2006, le quali accolgono “con favore l’impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche”. Punto di partenza dell’analisi è stato la ricostruzione di un database descrivente il dialogo politico attraverso il numero di scrutini che annualmente interessavano i documenti COM in sede parlamentare nazionale. Per esempio, il dialogo politico tra CE e i PN nell’anno t è dato dall’ammontare totale di documenti scrutinati il cui codice è COM e l’anno t . I documenti COM rappresentano tutti quegli atti prodotti dalla CE per altre istituzioni (proposte legislative, comunicazioni, report, etc.). Abbiamo, dunque, osservato quanto dello “stock” di documenti COM annualmente prodotti dalla CE è stato interessato dagli scrutini parlamentari a livello nazionale.

Come argomentato nel paragrafo precedente, in quanto complementare ad una prassi più ampia, il MAP può essere considerato tanto efficace quanto in grado di contribuire positivamente al dialogo politico. Conseguentemente, se un incremento apprezzabile nell’evoluzione della porzione di documenti COM annualmente prodotti e poi sottoposti a scrutinio parlamentare nazionale può essere osservato a partire dal 2009 (anno di entrata in vigore del trattato di Lisbona), allora è possibile affermare che il MAP è riuscito ad adempiere la sua funzione di stimolo nei confronti delle relazioni politiche tra i PN e la CE. In questo modo ci proponiamo di comprendere quanta parte dei documenti COM annualmente prodotti hanno “giovato” dell’*input* parlamentare nazionale nel più ampio contesto del dialogo politico. Il grafico 1 in appendice mostra l’evoluzione degli scrutini riguardanti i documenti COM nell’intervallo temporale compreso tra il 2006 e il 2011. L’inizio del periodo preso in considerazione è il 2006 poiché si tratta dell’anno d’avvio della c.d. “Procedura Barroso”, la quale rappresenta la prima forma assunta dalla prassi oggi definita di dialogo politico. Osservando diacronicamente i documenti COM scrutinati da parte dei PN è possibile osservare come la loro evoluzione – in modo apparentemente contrastante con i rapporti annuali della CE sulle relazioni con i PN - nel corso degli anni sia

stata abbastanza stazionaria⁵⁴. La distribuzione della variabile in questione non presenta eccessiva variabilità intorno al valore della media che è pari a 6078; infatti, la deviazione standard è 653,62 che è ben poco se teniamo a mente che il fenomeno in questione si esprime nell'ordine di molte migliaia di unità. Inoltre, mettendo a confronto la media degli scrutini nel periodo precedente al 2009 (pari a 6476,67) e quella nel periodo successivo (pari 5678,67)⁵⁵, non si riscontra nessun evidente differenziale positivo che lasci intendere un incoraggiante impulso stimolante da parte del MAP nei confronti del dialogo politico post-2009. Addirittura si osserverebbe, nel confronto tra le medie, un decremento del 12% nel post-2009. Specularmente si può, però, osservare un leggero aumento del numero di scrutini riguardante il controllo di sussidiarietà. Sarebbe, dunque, evidente un maggiore interesse da parte dei PN nei confronti della questione di sussidiarietà, la quale a poco a poco starebbe influenzando la prassi del dialogo politico, il cui centro di interesse appare dolcemente spostarsi verso la questione di

⁵⁴ I rapporti annuali della CE sono in apparente contrasto con la nostra analisi e ciò accade perché, a nostro avviso, nei suoi rapporti la CE considera gli scambi annuali di pareri e risposte con i PN. In questo lavoro si è preso, invece, in considerazione l'ammontare di documentazione COM annualmente prodotta e interessata da scrutinio parlamentare nazionale. La differenza tra i rapporti della CE e il nostro lavoro è dunque la seguente: la CE basa la propria valutazione sulle eccezioni sollevate dai PN durante l'arco dell'anno di riferimento; la nostra analisi prende in considerazione l'intero stock di documenti COM prodotti dalla CE e di questi selezioniamo tutti quelli che sono stati oggetto di scrutini delle camere nazionali. La ragione della nostra scelta risiede nella nostra volontà di comprendere quanta parte della documentazione in questione è "arricchita" del contributo "consultivo" dei PN. In questo modo, è possibile approssimare il grado di contribuzione dei PN nel processo di formulazione delle *policies* europee, osservando l'ammontare di atti COM scrutinati dai PN rispetto all'anno della documentazione di riferimento. In altri termini, siamo interessati a capire il grado di *input* parlamentare nazionale presente nella documentazione in questione e a vedere come questo input è cambiato nel tempo. Inoltre, la CE nei suoi rapporti sembra concentrarsi esclusivamente sulle proposte legislative, mentre il presente lavoro considera non solo le proposte, bensì anche i documenti di consultazione e ciò perché, come già spiegato, ci sembra essere coerente con le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2006 e dunque, da un punto di vista strettamente metodologico più corretto.

⁵⁵ Fig. 2.

sussidiarietà⁵⁶. È come se la questione di sussidiarietà, piuttosto che affiancarsi alle altre questioni dibattute in sede di dialogo politico tra PN e CE, si stia lentamente sostituendo ad esse nel canale relazionale tra assemblee elettive nazionali e CE. Infatti, negli scrutini pre-2009 la questione di sussidiarietà concerne mediamente l'1,1% dei documenti COM, mentre nel post-2009 interessa mediamente l'1,7% dei suddetti documenti (nel post-2009 gli scrutini hanno annualmente interessato in media 92 documenti COM, a fronte dei 70 nel pre-2009)⁵⁷. Sebbene l'ordine del cambiamento sia semplicemente pari allo 0,6%, è possibile comunque pensare a una potenziale riduzione squisitamente politica della funzione dei PN nel processo decisionale europeo, nell'ambito del quale il ruolo dei PN potrebbe incanalarsi verso il mero controllo di sussidiarietà, che, stando agli attuali strumenti procedurali predisposti dal Trattato di Lisbona, si identifica con un puro ruolo consultivo privo di qualsiasi peso decisivo nei confronti delle istituzioni centrali dell'Europa. L'evoluzione del più ampio dialogo politico verso un mero "dialogo di sussidiarietà", da un lato, potrebbe comprimere gli spazi "consultivi" sui quali i PN possono esprimersi, e dall'altro non espanderebbe – e tantomeno approfondirebbe – efficacemente gli strumenti procedurali a disposizione delle assemblee rappresentative nazionali negli spazi di confronto con l'UE. Il MAP potrebbe indurre i PN a spostarsi su un terreno di confronto con la CE più ristretto del precedente e sprovvisto di strumenti realmente incisivi da utilizzare nel confronto stesso. Con questa affermazione non intendiamo dire che il profilo sussidiario, sotto il quale si sta sviluppando il canale relazionale tra PN e CE, annichisca totalmente gli spazi di confronto politico tra le assemblee popolari nazionali e le istituzioni europee. Intendiamo semplicemente sostenere che la tendenza osservabile nei dati a nostra disposizione potrebbe essere interpretata come indicativa di un "modo di dialogare" in cui i PN manifestano le proprie opinioni fintantoché esse sono rilevanti sotto il profilo della sussidiarietà. In altri termini, si

⁵⁶ Ciò troverebbe conferma anche nel fatto che il dialogo politico concernente i soli documenti COM aventi ad oggetto proposte legislative abbia mostrato un atteggiamento meno decrescente. Ciò a nostro avviso dipende dal fatto che il MAP, che può essere utilizzato soltanto per le proposte legislative e in materia di sussidiarietà, abbia maggiormente attratto l'attenzione dei PN.

⁵⁷ Fig. 3.

indurrebbero i PN a giocare esclusivamente sul piano della sussidiarietà secondo regole che, allo stato attuale, non conferiscono loro un adeguato potere “contrattuale” nei confronti delle istituzioni europee⁵⁸.

Per quanto riguarda la costanza evolutiva nei documenti COM sottoposti a scrutinio, essa sembra suggerire proprio l’incapacità del MAP di stimolare il dialogo politico attorno a un più elevato numero di documenti COM. Per tale ragione ci sembra utile capire di *quanto* la situazione reale concernente i documenti scrutinati sia distante da una situazione ideale di ottimo in cui la totalità dei documenti COM annualmente prodotta dalla CE è integralmente sottoposta a scrutinio dei PN. Questo ci permette di quantificare il grado di contribuzione dei PN al generale processo di formulazione delle *policies* europee, e dunque di avere una percezione del margine di *input* dei PN (e dunque della loro influenza) rispetto all’attività di governo della CE. Per far ciò, abbiamo deciso di creare una sorta di database teorico basato su una situazione ideale, o meglio, una situazione di ottimo in cui ogni singola camera dei PN sottopone a scrutinio l’insieme totale dei documenti COM prodotti dalla CE⁵⁹. I risultati hanno messo in evidenza come la situazione reale si avvicinasse al massimo al 22% circa di quella ideale, il che significa dire che meno di un quarto dell’attività consultiva e normativa della CE passa a scrutinio dei PN. In media l’attività di scrutinio parlamentare ha coperto il 19% dei documenti COM inviati dalla CE. Anche qui il confronto tra pre-2009 e post-2009 evidenzia un leggero decremento nel periodo successivo

⁵⁸ Sul rischio che il MAP indurrebbe nel ridurre i PN a semplici “cani da guardia” del principio di sussidiarietà nell’assetto decisionale dell’UE si veda anche Cfr. DE WILDE, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, cit., 10 e ss. Per una posizione opposta si veda: RUSSO, *Il Controllo Politico Sul Principio Di Sussidiarietà Europea: «Prove Tecniche» Per Un Dialogo Interparlamentare Nello Scenario Post-Lisbona*, cit.

Per opinioni diverse, e largamente accettate in letteratura, in merito al MAP si veda anche: MAIOLI-SCANDERBECH, *I parlamenti custodi della sussidiarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2011, 715-734; JANS - PIEDRAFITA, *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, cit.

⁵⁹ La situazione di ottimo teorizzata è coerente con le indicazioni contenute nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2006 che «accoglie con favore l’impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei parlamenti nazionali *tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione*».

all'introduzione del trattato⁶⁰; quasi come se i meccanismi procedurali del MAP avessero 1) appesantito l'attività di scrutinio svolta dai PN in sede di dialogo politico, *oppure* 2) l'avessero maggiormente attratta sul controllo di sussidiarietà⁶¹. In ogni modo, il confronto tra situazione reale e situazione teorica mostra una valutazione alquanto stazionaria nel periodo considerato. A fronte, dunque, dell'appena constatato dialogo politico tra CE e PN, trova conferma quanto detto precedentemente riguardo al MAP, cioè che esso non è stato in grado di accrescere la portata annuale di documenti COM sottoposti al vaglio politico dei PN. Il debole successo nella prassi del dialogo politico rivela, dunque, anche lo scarso stimolo indotto dal MAP verso un miglioramento del coinvolgimento politico dei PN europee nei processi di formulazione delle politiche.

La nostra valutazione della procedura introdotta da Lisbona porta all'evidenza la non ottimalità dei nuovi meccanismi di coinvolgimento dei PN. Tale non ottimalità è per l'appunto rilevabile rispetto a due chiavi di lettura della procedura in questione. La prima riguarda l'impatto di questa procedura sul sistema decisionale UE, e precipuamente concerne l'accrescimento o meno del contributo dei PN in fase ascendente di formazione del diritto europeo, e più in generale in fase di definizione delle *policies* europee. La valutazione dell'impatto dimostra empiricamente che i PN (relativamente alla variabile osservata) non hanno accresciuto - rispetto al periodo precedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona - la loro presenza nei rapporti istituzionali con la CE; addirittura abbiamo ipotizzato un potenziale declassamento dei PN da interlocutori politici della CE (nell'ambito del dialogo politico) a puri *watch*

⁶⁰ Il grafico in appendice (Fig. 5) mostra che nel confronto tra le medie relative agli indici di performance del MAP si nota un decremento nel periodo post-2009 dove i PN hanno realizzato mediamente un'attività di scrutinio pari al 18% della situazione di ottimo, a fronte invece di un valore medio del 20% nel periodo pre-2009.

⁶¹ Questa seconda ipotesi potrebbe essere avallata dal fatto che il confronto nei due periodi degli scrutini parlamentari sulle proposte legislative della CE ha dimostrato un atteggiamento non decrescente. Di fatto, le proposte legislative rappresentano proprio il terreno di confronto del MAP e dunque della questione della sussidiarietà.

dogs (“cani da guardia”) del principio di sussidiarietà⁶² senza alcuno strumento veramente incisivo di controllo sul rispetto dello stesso. La seconda chiave di lettura sulle procedure riguarda la significatività delle procedure e in particolar modo il trasferimento di potere “decisorio” dalle istituzioni centrali dell’UE verso quelle periferiche dei PN. Come affermiamo nel paragrafo precedente, le nuove disposizioni appaiono poco coraggiose nel trasferimento di potere decisorio, a tal punto che il MAP risulta scarsamente significativo in termini di sostanziale innovazione procedurale.

4. Un’interpretazione dei fatti alla luce del metodo europeo di integrazione

Il paragrafo precedente si conclude affermando che il numero di documenti COM annualmente prodotti dalla CE non ha visto aumentare la porzione di quelli sottoposti a scrutinio parlamentare. Naturalmente, non ignoriamo il fatto che l’articolazione dell’attività di scrutinio all’interno dei PN viene rimessa alle singole camere nazionali, le quali autonomamente organizzano le procedure da mettere in pratica contestualmente al MAP. Di fatto, l’attivazione del MAP non è obbligatoria, ma dipendente dai singoli PN, e ciò implica che il mancato stimolo a un maggiore dialogo politico sia anche dipeso da cause di tipo “micro” (cioè inerenti ai meccanismi interni di organizzazione delle camere), oltre che dalla natura stessa del MAP. In ogni modo la valutazione delle cause “micro” esautora dagli intenti di questo lavoro, che intende piuttosto focalizzarsi su quelle “macro”. Ciò è coerente col nostro approccio critico d’analisi,

⁶² In merito a tal punto si segnala anche l’opinione in virtù della quale il MAP distoglierebbe le energie dei PN dalle loro due principali funzioni: controllo sugli esecutivi e rapporto con cittadini. Cf. DE WILDE, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, cit., 11 ss. In merito alla circostanza che le funzioni parlamentari si riducono generalmente alle due grandi categorie enunciate si veda: RAUNIO, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, in *Journal of European Integration*, 33(3), 2011, 303-321. MÜLLER- BERGMAN – STRØM, *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*, in STRØM – MÜLLER – BERGMAN (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 3-32.

che si propone di riconnettere, come annunciato nell'introduzione di questo lavoro, i meccanismi procedurali del MAP alla strategia integrativa dell'UE. In virtù di questa prospettiva, allora, prima ancora di chiederci perché le singole camere nazionali non hanno sfruttato al meglio la procedura in questione, ci chiediamo: per quale motivo, se l'armonizzazione della produzione normativa europea con il principio di sussidiarietà grazie al contributo dei PN è un percorso virtuoso in grado di supportare positivamente il superamento del tradizionale deficit democratico⁶⁵, il Trattato di Lisbona non ha concepito un MAP più incisivo, rinvigorendo realmente la funzione decisionale dei PN nell'ambito della produzione legislativa dell'UE?

Quest'ultimo interrogativo, alla luce delle nostre precedenti considerazioni, sembra suggerire che forse una procedura volta a garantire il rispetto del principio in questione deve essere abbastanza credibile e adeguatamente sviluppata, ma non in modo così eccessivo da inficiare l'interazione già esistente tra il livello di governo nazionale e sopranazionale e disciplinata secondo il modello integrativo di stampo funzionalista (metodo Monnet)⁶⁴. Di fatto, un più stringente controllo di sussidiarietà da parte dei PN (soprattutto quando in essi dominano, o hanno peso rilevante, forze anti-europeiste) potrebbe creare frizioni o rallentamenti nel progetto di integrazione europeo. Ne consegue, dunque, che la preservazione del processo di integrazione può rappresentare un freno allo sviluppo di strumenti procedurali più democratici di coinvolgimento delle periferie e che

⁶⁵ La funzione democratica del principio di sussidiarietà è confermata dal fatto che la disciplina dello stesso è stata introdotta al Titolo II del TEU, il quale contiene le *Disposizioni relative ai Principi Democratici*. Ciò significa, dunque, che il principio di sussidiarietà è concepito come un potenziale strumento per la trasposizione del principio democratico nel corpo istituzionale dell'UE.

Relativamente alla tesi secondo cui la democraticità dell'UE sarebbe favorita da una maggiore democrazia parlamentare degli stati membri si veda RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, cit.; e per una critica della stessa si veda invece OETER, *Souveränität und Demokratie als Probleme in der Verfassungsentwicklung der EU*, cit.

⁶⁴ Cf. KUIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit.

potenzialmente esisterebbe un vincolo a una più elevata democraticità⁶⁵ del sistema decisionale dell'UE⁶⁶.

Ecco stabilirsi, allora, un canale di relazione tra l'implementazione di procedure democratizzanti il sistema decisionale dell'UE e il processo di integrazione che si sviluppa intorno a tali procedure. In particolare, la priorità "funzionalista" della preservazione del progetto di integrazione economica, rispetto all'opzione per uno sviluppo democratico del sistema decisionale, troverebbe una prima conferma nella considerazione che segue. Il trattato si esprime sulle procedure di controllo in materia di sussidiarietà definendo una procedura di "cartellino giallo" e una di "cartellino arancione", ma non una procedura di "cartellino rosso" che conferisca ai PN strumenti tali da bloccare l'*iter legis*. Tale osservazione suggerisce come il controllo democratico sull'attività legislativa dell'UE può essere sviluppata nella misura in cui esso non diventi un fattore di rischio nei confronti del processo di integrazione. Infatti, la previsione di una procedura di "cartellino rosso" potrebbe creare frizioni, e dunque rallentare, l'attività di normazione delle istituzioni dell'Unione e rappresentare un potenziale ostacolo alla "fluidità" dei meccanismi di integrazione.

Le nuove procedure esaminate, allora, ci sono apparse poco coraggiose nel contribuire a una più ampia *parlamentarizzazione* del sistema decisionale europeo almeno sotto due aspetti. Il primo si riferisce alla sua incapacità di aumentare il contributo dei PN nella *quantità* di documenti COM annualmente prodotti dalla CE. Il secondo concerne la *qualità* della procedura introdotta, la quale sembra denunciare l'esistenza di un freno intrinseco a una più profonda *parlamentarizzazione* del processo decisionale europeo. Questo freno è riscontrabile nell'articolazione delle procedure di controllo, esaminate in questa sede, sul rispetto del principio di sussidiarietà e risiede nella preservazione

⁶⁵ Per un maggiore approfondimento del concetto di *democraticità* si rimanda a: BERGSTROM, *Degrees of Democraticity*, in *Oñati Socio-Legal Series*, 2011, Vol. 1, No. 5.

⁶⁶ Riguardo al rapporto tra democrazia e processo di integrazione si veda: MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in *Osservatorio sull'analisi di impatto della regolamentazione*, Settembre 2010. Si veda anche: MARCHETTI, *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, Franco Angeli ed., 2009.

del processo integrativo europeo come prescritto dal metodo Monnet.

Una prospettiva più cinica sulle disposizioni del Trattato di Lisbona in materia di PN potrebbe, allora, suggerire che le procedure formalmente integranti le assemblee elettive nazionali nel processo decisionale dell'UE hanno mera funzione propagandistica e mirano semplicemente a rendere il diritto europeo più facilmente accettabile da parte dei PN e dei loro elettori⁶⁷ attraverso una riduzione della percezione da parte delle assemblee nazionali di una perdita di controllo sul momento decisionale⁶⁸.

A questo punto possiamo, però, arricchire le nostre considerazioni sul rapporto tra debolezza delle procedure in questione e processo di integrazione (quale potenziale vincolo allo sviluppo di meccanismi procedurali più marcatamente democratici) grazie a quella parte della letteratura, non solo giuridica, che si è interessata allo studio della *governance* europea⁶⁹. Questa letteratura ci permette di comprendere la strategia integrativa dell'Unione e capire che ruolo svolge l'implementazione della democrazia all'interno di questa strategia⁷⁰. Infatti, la letteratura in questione evidenzia come il

⁶⁷ Scrive ironicamente Kiiver: «Sotto molti aspetti le disposizioni del trattato che migliorano il ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema decisionale dell'UE sono come la copertura in zucchero attorno a una pillola amara. La pillola senza dubbio è lo stesso processo di integrazione europea, progettata per aiutare il paziente - il cittadino europeo -. Inoltre, ciò che stiamo assaporando è l'amarezza dell'autonomia decisionale nazionale drenata via a fronte dell'incedere dei processi sopranazionali» (*TdA*). (KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit., 77).

⁶⁸ L'introduzione del MAP avrebbe dunque il doppio scopo di aumentare il flusso di informazioni dal centro alle periferie e di tenere a bada le tensioni anti-europeiste e le possibili rivendicazioni a favore di una più effettiva redistribuzione delle competenze legislative e decisionali. (KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit.).

⁶⁹ Per un quadro d'insieme di questa letteratura si veda: JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European Integration*, cit. Sul ruolo di questo approccio all'interno degli studi concernenti l'UE si veda invece: POLLACK, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, cit.

⁷⁰ Dal momento che il MAP e il dialogo politico fanno parte di quell'insieme di strumenti il cui sviluppo è coerente con l'intento di corroborare il capitale "democratico" dell'UE, ci appare legittimo capire in che misura questo capitale di democrazia può essere accresciuto all'interno della strategia integrativa prescelta dai suoi stati membri.

modello integrativo europeo si sia largamente basato sul metodo funzionalista, piuttosto che costituzionalista⁷¹, e in quest'ottica l'integrazione economica ha rappresentato una priorità rispetto a quella politica⁷², che sarebbe "fluita" dalla prima⁷³. L'integrazione

⁷¹ Quando si conclude la II guerra mondiale, si pone il problema di costituire concretamente l'unità europea. Il federalismo europeo si sviluppa, allora, come ideologia promotrice grazie al contributo del Movimento Federalista Europeo e di Altiero Spinelli e Mario Albertini. Negli anni Cinquanta, la loro visione costituzionale della federazione europea viene presto a contrapporsi all'approccio funzionalista alla dell'integrazione europea proposto da Jean Monnet. Quest'ultima strategia, che si basava sulla costruzione di successive comunità economiche attraverso cui giungere gradualmente al fine comune degli Stati Uniti d'Europa, diventa quella preferita dai principali statisti che si pongono nell'ottica dell'unificazione europea, e in particolare Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak e Alcide De Gasperi.

In ambito accademico è rilevante il contributo teorico di David Mitrany, il quale non solo fu uno dei più strenui sostenitori dell'integrazione su linee funzionali, ma si oppose anche a qualsiasi progetto di matrice costituzionalista. A tal riguardo interessante è la sua critica alla visione federalista contenuta in Mitrany, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, in *Journal of Common Market Studies*, 4, 1965, passim. Sull'utilità del processo integrativo funzionale per gli stati federali si veda anche: MITRANY, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londra, 1943.

Inoltre, per un approccio critico al paradigma funzionalista si veda: SCHARPF, *Governing in Europe: Democratic and Effective?*, cit.; mentre per quello federalista si veda soprattutto: VON BOGDANDY, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Baden Baden, 1999.

⁷² Il funzionalismo, inteso come teoria di un'integrazione capace di realizzare un sistema internazionale pacifico grazie al contributo di organizzazioni che trascendono lo stato nazione, si sviluppa nell'ambito delle Relazioni Internazionali (RI) e mira a integrare singoli settori al fine di mettere in moto un processo di *spill-over* in grado di spingere l'integrazione verso una più profonda comunità politica. Tale corrente delle RI trova il suo massimo rappresentante in David Mitrany e pone particolare accento sul fatto che le necessità tecniche, e non politiche, favoriscono la cooperazione nelle società complesse. Tale corrente è stata, però, accusata di essere eccessivamente determinista, col rischio di sfociare in un approccio tecnocratico. Le critiche di determinismo hanno portato all'elaborazione di una versione *neo-funzionalista*, in cui si recupera l'elemento politico secondo un criterio complementare (e non gerarchico) rispetto a quello economico. Principali esponenti di questa seconda scuola sono Ernst B. Haas, Leon Lindberg e Stuart Scheingold. Si veda: HAAS, *European Integration: The European and Universal Project*, in *International Organization*, 1961, 4, 607-646; LINDBERG - SCHEINGOLD, *Europe's would be Polity*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1970.

economica ha prioritariamente mirato alla creazione di un mercato unico, il quale per la sua costituzione richiede: 1) una *costante* attività normativa che crei e mantenga nel tempo il mercato, dal momento che un mercato perfettamente concorrenziale non esiste in natura ma necessita di regole che lo “istituiscono”; 2) un elevato grado di conoscenza tecnica in grado di predisporre la normativa adeguata alla sua “istituzione”⁷⁴. Entrambe queste circostanze inducono riflessioni importanti sulla concezione del metodo democratico europeo. Esse suggeriscono, infatti, che una classe di governo europea composta da esperti indipendenti da pressioni politiche – tipiche dei sistemi democratici - possa meglio servire alla realizzazione del pocanzi dichiarato obiettivo economico. Secondo questa prospettiva la produzione normativa caratterizzante l’attività di governo dell’UE è così complessa e tecnica che la capacità decisionale di esperti (“tecnici”) è superiore a quella del *demos*. Come ben noto, una classe politica democraticamente eletta è soggetta alle pressioni politiche del proprio elettorato al quale si lega in fase di propaganda (un sistema democratico di governo necessita del consenso elettorale per poter legittimamente conquistare ed esercitare il potere); l’alternanza della classe politica attraverso il rito democratico delle elezioni potrebbe creare “fluttuazioni ideologiche” nell’attività di governo (fluttuazioni legate al cambiamento delle maggioranze) tali da inficiare la costanza normativa di cui al suddetto punto 1. Inoltre come si sottolinea nella letteratura in questione, il legame tra

⁷³ Il meccanismo funzionalista che avrebbe permesso il “fluire” dell’integrazione dalla dimensione strettamente economica a quella più ampiamente politica è descritto in questi termini da Olivier Costa e Nathalie Brack: “Secondo una logica di integrazione «settoriale», l’obiettivo è di applicare progressivamente il modello della CECA ad altri settori dell’economia e della società per creare delle solidarietà non politiche, ma economiche, giuridiche e sociali: «L’Europa non si farà d’un sol colpo e tanto meno attraverso un’unica costruzione: essa si farà attraverso realizzazioni concrete, creando innanzi tutto una solidarietà di fatto.» (*Dichiarazione Schuman*, 9 maggio 1950). «L’ambizione è che i cittadini dei differenti stati membri avvertano un sentimento di condivisione gli stessi interessi e di appartenenza a una sola comunità, in modo che sia escluso il ritorno di qualsiasi conflitto nazionale e sia possibile un’integrazione politica» (*TdA*). (COSTA - BRACK, *Le fonctionnement de l’Union européenne*, cit., 30-31)

⁷⁴ Cf. JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European Integration*, cit.

demos e classe politica è potenzialmente soggetto a degenerazioni di natura clientelare che possono, infine, rappresentare un fattore di rischio nei confronti di una attività normativa costante e coerente con gli obiettivi politici dichiarati. Coerentemente a questa visione e a fronte delle peculiarità normative dell'attività di governo propria del sistema istituzionale europeo, la capacità decisionale del *demos* non è efficace nella misura in cui non dispone dell'adeguata costanza e conoscenza tecnica. Proprio queste considerazioni giustificherebbero (e legittimerebbero) la debolezza democratica dell'UE e sarebbero una chiave di lettura capace di farci comprendere la non incisività intrinseca a talune procedure democratiche (come ad esempio il MAP). Infatti la stessa discussione democratica che ha accompagnato la definizione e l'approvazione del Trattato di Lisbona (e dunque anche di meccanismi come il MAP), si è comunque svolta all'interno di un quadro generale e discorso politico riconducibili a quanto pocanzi detto sul metodo di integrazione funzionalista.

Contestualmente a queste considerazioni, i governi degli stati membri hanno deciso di cedere parte della loro sovranità a un attore sopranazionale, non direttamente legittimato dal popolo e per questo capace di impegnarsi costantemente (al riparo da fluttuazioni ideologiche nelle preferenze popolari) nella creazione e preservazione di un mercato unico ispirato alla libera concorrenza. Diretta conseguenza di questa scelta è che anche quando questo attore opta per soluzioni impopolari – ritenute, però, necessarie secondo le priorità politiche definite nei trattati europei -, il *demos* non può delegittimarlo. Gli elementi finora addotti in questa sezione del lavoro emergono chiaramente nella letteratura sulla *governance* e in particolare negli studi di Giandomenico Majone⁷⁵, i cui argomenti sono esaustivamente descritti da Jachtenfuchs: «i problemi strutturali di democrazia a livello europeo e la debole legittimazione fornita dal Parlamento Europeo rendono l'Unione Europea un candidato ideale nella realizzazione di politiche regolatorie orientate all'efficienza. Le politiche orientate all'efficienza, si sostiene, richiedono al meglio un basso grado di controllo democratico poiché esse mirano a soluzioni Pareto-efficienti aventi come scopo una situazione di ottimo nell'ottica di un vantaggio collettivo per ogni membro della società [...]. Un'istituzione isolata da pressioni politiche,

⁷⁵ Cf. MAJONE, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, cit.

proprio come la Commissione Europea, è un ottimo candidato per l'assunzione credibile di un impegno politico volto alla preservazione del mercato»⁷⁶.

Il trasferimento di sovranità nazionale, in alcuni comparti normativi, verso un'autorità scarsamente democratica consente proprio in quei comparti l'implementazione di un'attività di normazione costante, anche quando questa attività non disponga del consenso popolare.

Secondo la prospettiva appena delineata, procedure più profondamente democratiche (secondo l'esperienza degli stati nazionali) e il corrente sistema politico europeo sono strutturalmente incompatibili, dal momento che l'architettura istituzionale europea non è progettata come autorità democratica⁷⁷, quanto piuttosto come un'autorità normativa sopranazionale orientata a perseguire politiche di efficienza⁷⁸, anche laddove queste siano in contrasto con la volontà popolare. Da questo punto di vista il c.d. "deficit democratico" non rappresenta un'occasionale disfunzione del sistema decisionale dell'UE, quanto piuttosto un prerequisito cruciale per il successo dell'azione di governo europea. Gli argomenti appena esposti, permettono di comprendere le difficoltà a cui possono andare incontro progetti di riforma dell'Unione in senso democratico e permettono anche di capire per quale motivo meccanismi procedurali come il MAP presentino intenti formali distanti dalle sue reali capacità di impatto sostanziali sul sistema decisionale.

5. Conclusioni

Il contenuto del presente lavoro - lo studio empirico e l'interpretazione delle evidenze - ha come punto di rotazione l'analisi del MAP, il quale definisce il ruolo dei PN all'interno della rinnovata disciplina decisionale dell'UE. I PN vengono, di fatto, coinvolti direttamente nel processo legislativo europeo al fine di garantire un maggior rispetto del principio di sussidiarietà

⁷⁶ JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European Integration*, cit., 253.

⁷⁷ Una posizione divergente rispetto al rapporto tra funzioni sopranazionali dell'UE e la sua legittimità democratica è ribadito in: CASSESE, *Democrazia e Unione Europea*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 3 / 1 semestre, 2002.

⁷⁸ Cf. MAJONE, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, cit.

da parte dell'attività di governo dell'UE. Tale principio dovrebbe contribuire a favorire una maggiore *democraticità* nella produzione normativa delle istituzioni europee attraverso una maggiore attenzione verso il principio di sussidiarietà. La funzione democratizzante di tale principio sarebbe confermata dal fatto che lo stesso TUE ne sancisce la disciplina al Titolo II sulle *Disposizioni relative ai principi democratici*.

Oltre al *quid* d'analisi, è stato rilevante per il nostro studio anche il *come* dell'analisi condotta. Di fatto, abbiamo deciso di avvalerci di un approccio critico e interdisciplinare, che si è reso maggiormente presente nella fase di interpretazione del fenomeno ad oggetto. In particolare, tale approccio è stato determinante nella scelta della prospettiva d'analisi, secondo la quale qualsiasi fenomeno sociale (e dunque anche quello giuridico) non può comprendersi se non rapportato alle tendenze strutturali di riferimento. Nel nostro caso, la componente critica della metodologia assunta ci ha indotto ad assumere un punto di vista "macro", intendendo comprendere il fenomeno giuridico oggetto di studio in rapporto con la sovraordinata strategia integrativa europea. Inoltre, proprio la necessità di contestualizzare il MAP rispetto ai tratti peculiari del progetto di integrazione, ha determinato l'opzione anche per un approccio interdisciplinare che riconnettesse il fenomeno strettamente giuridico con le dinamiche politico-economiche messe in risalto nella letteratura sulla *governance*.

Rispetto a questo quadro metodologico abbiamo predisposto l'analisi sull'impatto delle nuove disposizioni procedurali in materia di PN, e lo abbiamo fatto considerando l'evidenza empirica legata al dialogo politico tra PN e CE. E ciò per la seguente ragione: avendo il MAP debolmente centrato l'obiettivo di potenziamento decisionale dei PN, abbiamo concepito quell'obiettivo latente che il meccanismo in questione permetterebbe comunque di raggiungere, e cioè un rafforzamento del canale relazionale tra la CE e i PN ben oltre le sole procedure legislative. Abbiamo dunque considerato il dialogo politico come *proxy* per cogliere questo impatto⁷⁹. Il MAP

⁷⁹ Data la debolezza del potere decisionale spostato attraverso il MAP in capo ai PN (che semplicemente ricevono un potere consultivo non vincolante nei confronti delle istituzioni dell' UE), si è osservato il dialogo politico poiché considerato essere una verosimile approssimazione del più largo impatto politico del MAP

è stato considerato allora come funzionale all'incremento del grado di consapevolezza dei PN riguardo alle questioni europee per effetto del maggior dibattito a livello politico nazionale nelle sedi parlamentari, e per tal motivo in grado di aumentare la loro capacità di influenza sulla CE attraverso il più ampio canale del dialogo politico (il quale va oltre le sole proposte legislative della CE) inteso come strumento per far valere le proprie istanze e contribuire al più largo processo di formulazione delle *policies* europee. Per le ragioni pocanzi dette (e così come spiegato nel secondo paragrafo) si è esaminato la performance parlamentare aggregata relativamente al dialogo politico, andando a osservare quanta parte di tutti i documenti COM annualmente prodotti dalla CE abbia beneficiato degli scrutini parlamentari e, dunque, sia stata anche oggetto di previo dibattito politico all'interno dei PN. Da questo punto di vista il MAP è stato ritenuto tanto più efficace, quanto maggiore sarebbe stato il suo contributo alla prassi del dialogo politico. L'evidenza empirica a tal riguardo ha mostrato come i documenti COM annualmente prodotti dalla CE abbiano in modo pressoché stazionario beneficiato del contributo parlamentare nazionale, manifestando l'incapacità del MAP di stimolare un più elevato livello di scrutini nel più ampio quadro del dialogo politico; oltretutto l'attività di controllo parlamentare ha coperto solo una minima parte della totalità dei documenti COM prodotti dalla CE. Per questa ragione, abbiamo asserito che, ad oggi, il MAP ha mancato quell'obiettivo di potenziamento del canale di relazioni tra PN e CE⁸⁰.

Per quanto riguarda invece la significatività innovativa del MAP, abbiamo riscontrato una certa tensione tra disposizioni

⁸⁰ Tale risultato della nostra analisi è in controtendenza con i rapporti annuali della CE riguardanti le sue relazioni con i PN. Ciò accade, come già spiegato, perché la CE considera, a nostro avviso, gli scrutini annualmente sollevati dai PN nell'anno di riferimento del rapporto. Nel nostro studio invece, avvalendoci della banca dati Iplex, abbiamo potuto guardare a quanta parte dello "stock" totale di documenti COM prodotti dalla CE i PN hanno effettivamente contribuito. Ciò ha permesso di avere una stima più accurata del grado di contribuzione dei PN al processo di formulazione delle *policies* europee, dal momento che abbiamo stimato quanto dell'*output* COM della CE si è arricchito dell'*input* parlamentare nazionale. Inoltre, la CE, come già detto, nei suoi rapporti sembra concentrarsi esclusivamente sulle proposte legislative, mentre il presente lavoro considera non solo le proposte, bensì anche i documenti di consultazione e ciò per ragioni legate a nostre scelte metodologiche.

relative a strumenti procedurali più democratici e la preservazione del progetto di integrazione europea. Tale tensione è riscontrabile, attraverso un'analisi critica del MAP, nei meccanismi della procedura in questione, la quale definisce per i PN percorsi procedurali che non sono in grado di garantir loro strumenti concreti per espletare un'approfondita vigilanza nei confronti del principio in questione. Questo aspetto è stato meglio affrontato nel paragrafo quarto di questo lavoro, dove la nostra analisi ha potuto avvalersi di quei contributi della letteratura che si occupano proprio di studiare il *trade-off* esistente tra l'implementazione di strumenti più marcatamente democratici e le necessità intrinseche di un paradigma di integrazione di tipo funzionalista. In questa parte del lavoro abbiamo potuto comprendere quei fattori legati a un'integrazione di tipo funzionalista che necessariamente pongono dei vincoli nei confronti di un processo decisionale basato su un più profondo metodo democratico (come ad esempio nel caso del MAP di cui abbiamo trattato).

Tali fattori sono stati identificati segnatamente rispetto al processo di integrazione dell'UE. Quest'ultima, avendo optato per un metodo di integrazione di tipo funzionalista, ha definito la costituzione del mercato unico come uno dei principali meccanismi trainanti l'integrazione stessa. Siffatto mercato unico europeo non è, però, *auto-istituentesi* e "stabilmente" auto-sussistente ma, come detto nel precedente paragrafo, richiede: 1) un elevato grado di conoscenza tecnica e specializzata che predisponga l'adeguata struttura normativa per la sua istituzione; 2) un'attività di normazione costante che, non solo costituisca progressivamente il mercato, ma lo mantenga stabilmente durante il suo processo operativo. Il raggiungimento di questo obiettivo dipende dunque dalla messa in atto di una complessa e costante produzione normativa e da una altrettanto costante attività di monitoraggio, che richiedono esperienza tecnica e siano al riparo da interferenze politiche e pressioni elettorali tipiche della democrazia (il criterio dell'efficienza della scelta prevale su quello della scelta democratica). Secondo questa prospettiva, allora, il deficit democratico non rappresenta un'occasionale disfunzione del sistema decisionale europeo, quanto piuttosto un prerequisito del suo *modus governandi*.

In tal senso, la debolezza decisionale del MAP manifesterebbe e confermerebbe una certa concezione "formale" di democrazia e

ricorderebbe proprio la copertura in zucchero attorno a una pillola amara, e questa pillola senza alcuna ombra di dubbio rappresenta il processo stesso di integrazione europea. Concludiamo, allora, ironicamente dicendo che «sicuramente, l'uso dei parlamenti nazionali come copertura in zucchero attorno alla medicina europea ha implicazioni molto ampie. Prima di tutto è importante la predisposizione del cittadino, anche di quello euroscettico, a credere nella desiderabilità di un progetto europeo basato sull'ingrediente parlamentare aggiunto. [...] Allo stesso tempo, comunque, sappiamo che la copertura in zucchero non deve in alcuna circostanza interferire con le proprietà chimiche della sostanza prescritta: essa serve solo a facilitare l'assunzione del farmaco, non certo a modificarne il principio attivo»⁸¹ (TdA).

⁸¹ KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit., 78.

TAVOLE⁸²**1. Dialogo Politico – Documenti COM sottoposti a scrutinio dall'insieme dei PN**

	Pre-Trat.Lisbona			Post-Trat.Lisbona		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DP	5845	6659	6916	5537	5233	6262
M	6476,67			5678,67		
DS	554,46			528,93		
Coef. Var.	0,086			0,093		

2. Dialogo Politico – Porzione devoluta al controllo di sussidiarietà*2.1 Valori Assoluti*

	Pre-Trat.Lisbona			Post-Trat.Lisbona		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SB	46	65	99	69	161	46
M	70			92		
DS	26,85			60,85		
Coef.Var.	0,38			0,66		

2.2 Valori Relativi (SB/DP)

	Pre-Trat.Lisbona			Post-Trat.Lisbona		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SB/DP	0,79%	0,98%	1,43%	1,25%	3,08%	0,73%
M	1,1%			1,7%		
DS	0,332%			1,231%		
Coef.Var.	0,31			0,73		

⁸² Fonte: Ipex, Prelex - Legenda: DP = Dialogo Politico (quantificato attraverso i documenti COM scrutinati dai PN); SB=Controllo di SussidiarietàOP =Situazione di Ottimo teorico; M = Media; DS = Deviazione Standard; Coef.Var. = Coefficiente di Variazione

3. Dialogo Politico – Confronto tra situazione reale e situazione di ottimo

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
S.T.	33820	33554	30856	35264	29792	32034

	Pre-Trat.Lisbona			Post-Trat.Lisbona		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DP/S.T.	17,3%	19,8%	22,4%	15,7%	17,6%	19,5%
M	19,8%			17,6%		
DS	2,57%			1,92%		
Coef.Var.	0,13			0,11		

Grafici

Fig. 1 – Il grafico mostra l'evoluzione del Dialogo Politico (DP) dal 2006 al 2011, stimato attraverso l'insieme dei documenti COM annualmente scrutinati da parte di tutti i PN. Si vince anche la porzione di DP devoluta a controllo di sussidiarietà, espressa anche in termini percentuali rispetto alla totalità del DP.

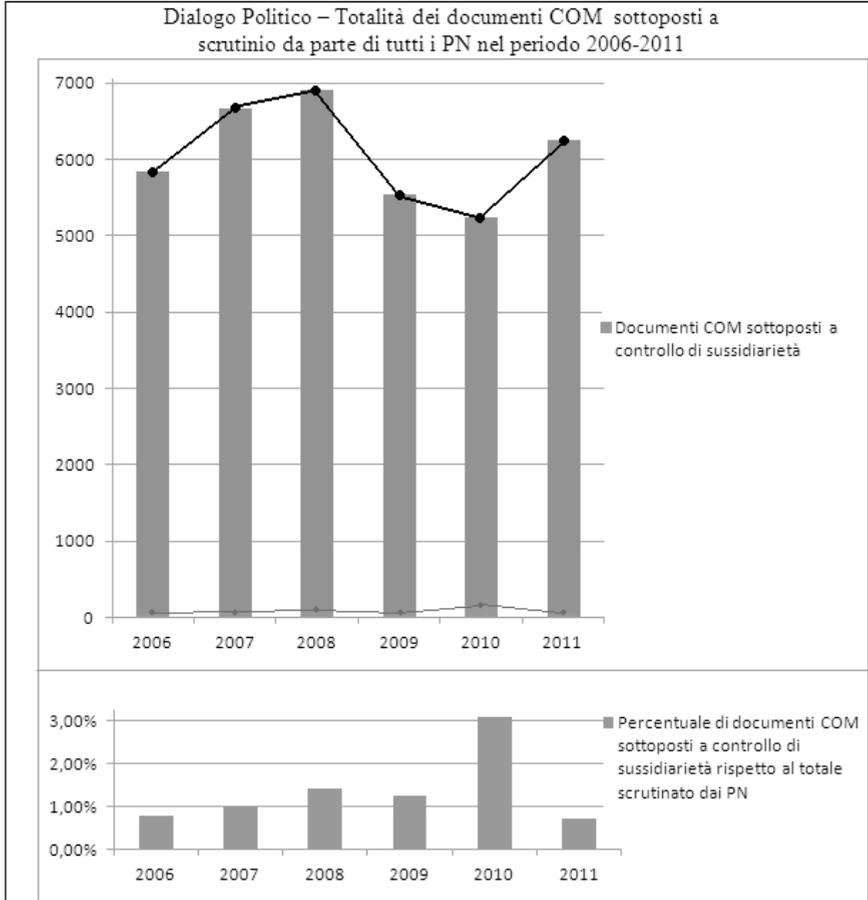


Fig. 2 – Confronto fra le medie dei documenti COM scrutinati prima e dopo il 2009.

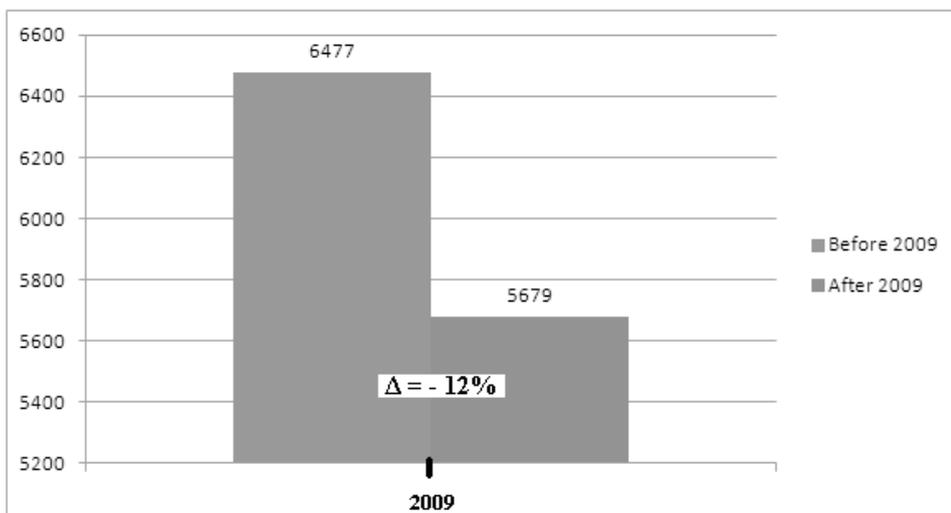


Fig. 3 – Porzione di dialogo politico devoluta al controllo di sussidiarietà prima e dopo il 2009.

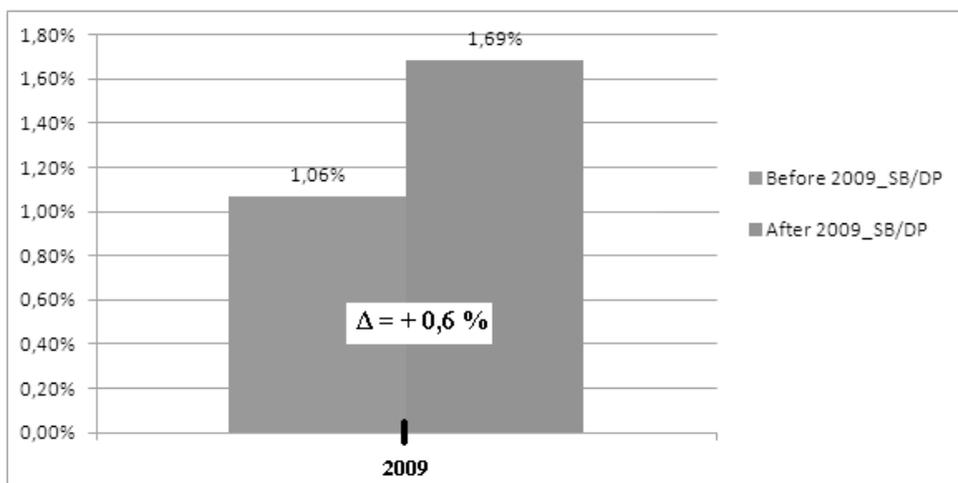


Fig. 4 – I grafici mostrano il risultato del confronto tra la situazione reale concernente il DP e una situazione di ottimo in cui tutti i documenti COM prodotti dalla CE passano a scrutinio dei PN. I grafici esprimono il fenomeno non solo in valore assoluto, ma anche in termini relativi al fine di comprendere quanto la situazione reale è distante da quella ideale.

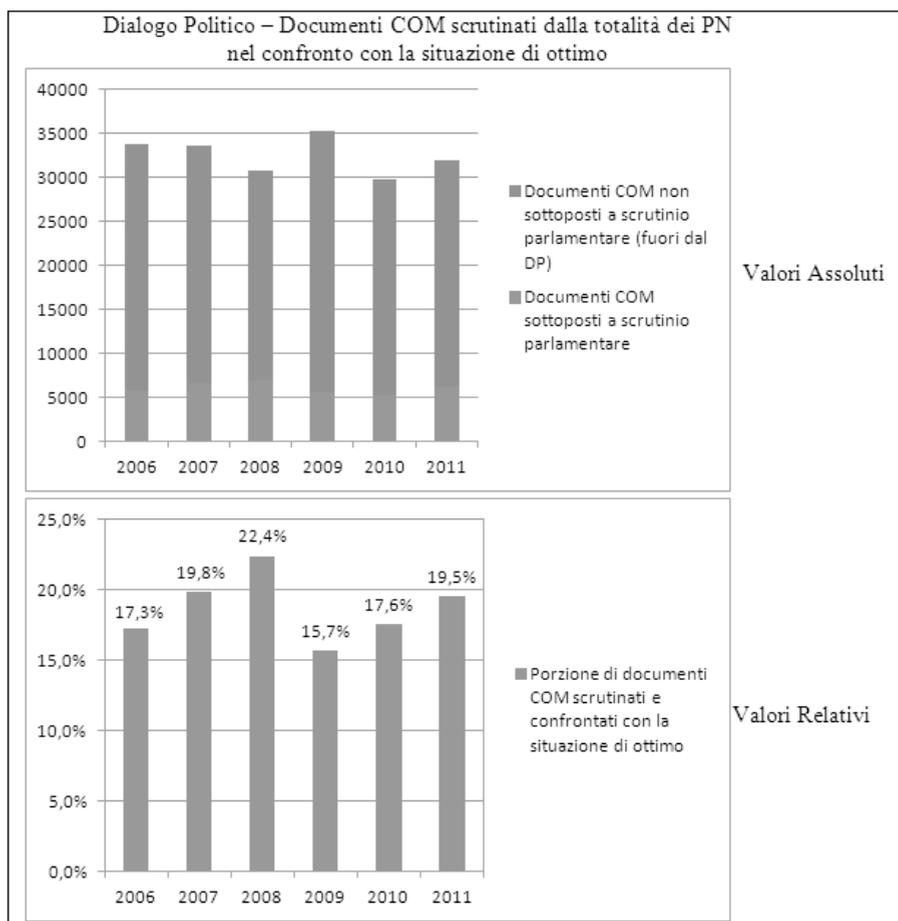
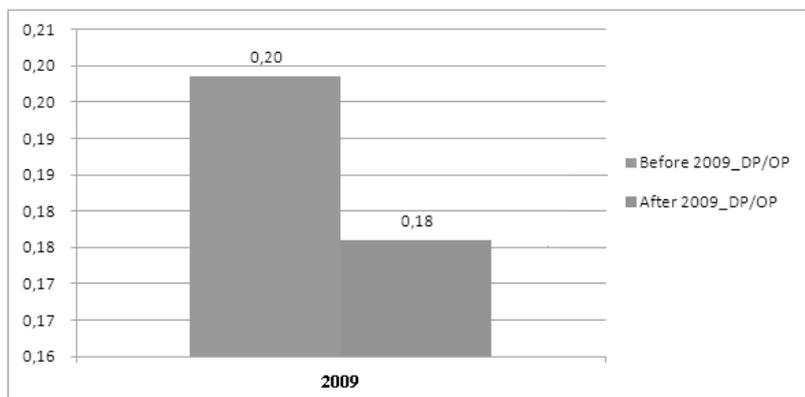


Fig. 5 – Confronto in media tra la valutazione del dialogo politico prima e dopo il 2009.



Appendice 1

La metodologia d'analisi per lo studio empirico

Come spieghiamo nel corpo centrale di questo articolo, manca accordo tra gli studiosi su come valutare l'impatto verosimile che il MAP produce sul sistema decisionale dell'UE. Esiste però convergenza nel ritenere che esso permetta di incrementare l'influenza dei PN sulle dinamiche decisionali delle istituzioni centrali dell'Europa⁸⁵. Considerato il ruolo strettamente politico che i PN rivestono all'interno della vita sociale, la nostra attenzione si concentra sull'influenza politica⁸⁴ che essi esercitano sulla CE. Ciò è coerente con i contenuti della *Relazione Annuale 2010 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali*, la quale alla pagina cinque recita: "I rapporti della Commissione con i parlamenti nazionali continuano a ruotare attorno al dialogo politico di cui il meccanismo di controllo della sussidiarietà forma solo una parte".

La prima parte nella predisposizione della metodologia, allora, si è reificata nella ricostruzione del dialogo politico inteso

⁸⁵ Cf. COOPER, *A Virtual Third Chamber for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon*, cit.

⁸⁴ KUIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, cit.

come quantità di documenti COM (COMd) prodotti dalla CE e scrutinati dalle singole camere dei PN su base annua. Quindi il dialogo politico (PD) tra tra la CE e i PN nel periodo t è dato dall'ammontare totale di documenti scrutinati dai PN con codice COM e anno t . E dunque:

$$PD_t = \bullet \text{COMd}_{\text{NPi}, t}$$

La situazione ottimale (OP), con la quale si sono confrontati i valori del database ricostruito attraverso Ipex, è stata definita moltiplicando il totale dei documenti COM nell'anno di riferimento per la costante 38 (che rappresenta il numero delle camere che hanno partecipato all'attività di scrutinio)

$$OP_t = \text{TotCOM}_t * 38$$

Il grado di contribuzione (NPC) dei PN al processo di formulazione delle *policies* europee è stato definito come segue.

$$NPC_t = PD_t / OP_t = PD_t / \text{TotCOM}_t * 38$$

La situazione ottimale è definita in base alle Conclusioni del Consiglio Europeo del giugno 2006 che “accoglie con favore l'impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche.”

Acronimi

CGUE Corte di Giustizia dell'Unione Europea

CE Commissione Europea

COM nomenclatura relativa a quei documenti prodotti dalla CE per altre legislative, comunicazioni, report, etc.)

DP Dialogo Politico

MAP Meccanismo di Allerta Precoce

PE Parlamento Europeo

PN Parlamenti Nazionali

TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TUE Trattato sull'Unione Europea

Bibliografia**Riviste scientifiche**

BAIOCCHI, *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 288, 2005

COOPER, *A Virtual Third Chamber for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, Vol. 35, n. 3, 2012

COX, *Social forces, states, and world order: beyond international relation theory*, in *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n. 2, 1981, 126-155

COX, *An Alternative Approach to Multilateralism for the Twenty-first Century*, in *Global Governance*, vol. 3, n. 1, 1997, 106-107

HERMANN, *Neoliberalism in the European Union*, in *Studies in Political Economy*, Vol. 79, 2006, 61-90

JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European Integration*, in *Journal of Market Common Studies*, Vol. 39, n. 2, 2001, 245-264

KIIVER, *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliaments as a Conseil d'Etat for Europe*, in *European Law Review*, Issue 1, 2011, 98-109

KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, 2008, 77-83

MAIOLI - SCANDERBECH, *I parlamenti custodi della sussidiarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 715-734

MAJONE, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, in *ELR*, 8/3, 2002, 319-339

MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2002

MARTINEZ, *Le relazioni internazionali tra i Parlamenti e la politica estera dei Governi*, in *Storia d'Italia, Annali*, n. 17, 2001

MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European Public Law*, 2011, 649-660

MC NAMARA, *Economic Governance, Ideas and EMU: What Currency Does Policy Consensus Have Today?*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n. 4, 2006

MITRANY, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4, 1965

POLLACK, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, in *Annual Reviews of Political Sciences*, n. 8, 2005, 357-398

RAUNIO, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, in *Journal of European Integration*, vol. 33, n. 3, 2011

RIVOSECCHI, *Il ruolo delle Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003

STOREY, *The European Project: Dismantling the Social Model, Globalizing Neoliberalism*, in *Irish Review*, vol. 34, 2006

WEILER - HALTERN - MAYER, *European democracy and its critique*, in *West European Politics*, vol. 18, n. 3, 1995, 4-39

Monografie

- ARMSTRONG, *Capitalism Since World War II. The making and Breaking of the Long Boom*, Oxford 1991
- BASSANINI - TIBERI, *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010
- COSTA - BRACK, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011
- COX - SINCLAIR, *Approaches to world order*, Cambridge, 1996
- HARVEY, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, 2005
- DONY, *Droit de l'Union européenne*, III ed., Bruxelles, 2010
- ESPOSITO, *I pilastri del reale. R.W. Cox: una comprensione dell'ordine mondiale attraverso il contributo della teoria critica*, Roma, 2009
- KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Londra, 2012
- MAJONE, *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, Parigi, 2000
- MARKS - SCHARPF - SCHMITTER - STREEK, *Governance in the European Union*, Londra, 1996
- MAZZEI, *Relazioni Internazionali - Teorie e Problemi*, Napoli, 2005
- MILIOS, *European Integration as a Vehicle of Neoliberal Hegemony*, in SAAD - JOHNSTON (eds), *Neoliberalism. A Critical Reader*, 2005
- MITRANY, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londra, 1943
- VAN APELDOORN, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, New York, 2002
- VAN APELDOORN - DRAHOKUPIL - HORN, (eds), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, 2008.

Riviste scientifiche on-line

- AMICO, *Tra la diplomazia parlamentare e la politica estera: il nuovo ruolo delle assemblee elettive – intervista a Luciano Violante*, in *Amministrazioneincammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 10 ottobre 2008
- BARRETT, *The Treaty of Lisbon - Just What is it All About: A Brief Layperson's Introduction to the Main Features of the Treaty of Lisbon*, September 5, 2009, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1469045> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1469045>
- BIGATTO, *Le relazioni pericolose: i Parlamenti Nazionali nel nuovo assetto di Lisbona*, in <http://www.sisp.it/files/papers/2010/milena-bigatto-750.pdf>, 2010
- CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*: http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2011/01/Capuano_Senato-e-Trattato-Lisbona.pdf, 2011
- CINOGLOSSI, *Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei deputati agli altri Parlamenti*, in *Amministrazioneincammino*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/_contentfiles/00016100/16114_Cinoglossi.pdf

ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del Trattato costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/site/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=3, 2005

FASONE, *I parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in *Amministrazioneincammino*, pp. 5-8: http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/15994_Fasone-parlamenti.pdf, 2010

HEGELAND - NEUHOLD, *Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches*, in *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 6, N° 10, 2002; (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm>)

RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: «prove tecniche» per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi.it - Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, ottobre 2012.

Documenti istituzionali

COSAC, *Conclusions of the XLIV COSAC*, Brussels, 24 – 26 October 2010
EU SPEAKERS' CONFERENCE STOCKHOLM, *Background Note: the future of COSAC*, 14-15 Maggio 2010

Relazione Annuale 2010 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali.

Relazione Annuale 2011 Sui Rapporti Tra La Commissione Europea e I Parlamenti Nazionali.

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA (a cura di), *Il Parlamento Italiano e le Attività dell'Unione Europea*, Bollettino Questioni Istituzionali, XVI Legislatura – Documentazione per le Commissioni – Attività dell'Unione Europea, n. 97, 3 agosto 2010.

CALRE (Conferenza delle Assemblée Legislative Regionali), *Declaration of L'Aquila, 25–26 Novembre 2011*

Siti istituzionali

COSAC, *Histoire de la COSAC*, dicembre 2010: <http://www.cosac.eu/fr/cosac/>

