



PRASSI E FUNZIONI DEL SISTEMA DI *EARLY WARNING**

di Corrado Caruso **

SOMMARIO: 1. Il principio di sussidiarietà e i suoi significati. – 2. Il sistema di *early warning* nella prassi. – 3. A cosa serve il controllo di sussidiarietà?

1. Il principio di sussidiarietà e i suoi significati

Il sistema di *early warning* rappresenta una delle principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona: secondo una intuizione già presente nella Dichiarazione di Laeken¹, i Parlamenti nazionali sono ora i guardiani dell’allocazione di competenze delineata dal diritto primario europeo². La fisionomia di tale controllo sconta, tuttavia, le incertezze semantiche proprie della sussidiarietà: vero e proprio concetto teologico secolarizzato³, questo principio ha assunto una varietà di significati normativi attinenti ora al rapporto tra la persona e il potere pubblico, ora alla distribuzione verticale delle funzioni tra centro e periferia, ora ai criteri di legittimazione democratica dell’azione pubblica⁴. Diverse accezioni, dunque, tutte accomunate però dalla volontà di proteggere l’autonomia sociale o territoriale dall’invasione del potere pubblico centralizzato.

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

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Milano.

¹ Cfr. *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea, Allegato I alle Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001, SN 300/1/01 REV 1, p. 23.

² I parlamenti nazionali sono i *watchdogs* della sussidiarietà secondo I. Cooper, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies* vol. 44, (2) 2006, p. 281. Sul punto diffusamente M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, 2012, p. 524.

³ Già nell’enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII del 1891 vi sono impliciti riferimenti alla sussidiarietà, ma è solo con la *Quadragesimo anno* di Pio XI che tale principio assurge a pietra angolare della dottrina sociale della Chiesa: l’anteriorità della persona sullo Stato richiede un’azione pubblica intesa come «stimolo, orientamento, incoraggiamento, integrazione e solo in ipotesi estreme di autentica e integrale supplenza». Così G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2014, p. 14.

⁴ Nella dottrina federalista di matrice – soprattutto - tedesca, la sussidiarietà impone l’intervento residuale del centro laddove la periferia non sia in grado di svolgere determinate funzioni. Infine, la sussidiarietà si arricchisce di colorature democratiche, nel senso di richiedere un’attività di governo il più vicina possibile al cittadino, perciò capace di soddisfare al meglio i bisogni delle collettività e garantire un migliore controllo della cittadinanza sui governanti. Per una *summa* cfr. A. D’Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001, pp. 13 e ss., P. Ridola, *Sussidiarietà e democrazia*, in *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, a cura di G. C. De Martin, Padova, Cedam, 2008, pp. 1 e ss., I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003, pp. 27 e ss.

Disciplinato dal Trattato di Maastricht⁵ ma già prefigurato dal rapporto Delors in funzione di garanzia rispetto all'espansione surrettizia delle competenze della Comunità⁶, nel Trattato di Lisbona il principio di sussidiarietà governa la distribuzione delle competenze non esclusive (concorrenti e di sostegno): a norma dell'art. 5.3 TUE, infatti, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto qualora gli obiettivi di un'azione non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possano essere raggiunti in misura più adeguata a livello sovranazionale. La disposizione delinea i due criteri, logicamente irrelati, che ammettono l'intervento dell'Unione negli ambiti materiali condivisi con gli Stati membri: da un lato, l'insufficienza teleologica dell'azione statale; dall'altro, il valore aggiunto della regolazione europea.

La lettera dell'art. 5.3 TUE non risolve, tuttavia, il dilemma fondamentale che assiste il principio di sussidiarietà sin dalla sua previsione ad opera del Trattato di Maastricht: non è chiaro, infatti, se esso sia da considerarsi uno strumento di espansione dell'azione dell'Unione – come risulta dalla generosa giurisprudenza della Corte di giustizia⁷ – o se, in coerenza con le sue origini teoriche, rappresenti un freno al processo di integrazione, operando in funzione di garanzia per i livelli di governo infracomunitari⁸. Tale incertezza è legata al carattere bifronte del principio di sussidiarietà: esso riassume, infatti, il duplice verso delle dinamiche federali, le quali tendono, da un canto, alla decentralizzazione in funzione di tutela delle diversità politico-territoriali e, dall'altro, a concentrare il potere in nome dell'unità politica dell'ordinamento⁹.

In verità, l'inquadramento sistematico di tale principio nell'ordinamento europeo post-Lisbona porta a collocare la sussidiarietà tra gli strumenti dell'accentramento sovranazionale. Negli ordinamenti nazionali, infatti, il principio di sussidiarietà ha rappresentato un intenso strumento di tutela delle istanze unitarie, volto a promuovere l'integrazione dei livelli di governo in funzione di garanzia dell'unità politica della comunità statale¹⁰.

D'altro canto, la scelta di disciplinare il controllo di sussidiarietà, affidato *ex ante* ai parlamenti nazionali ed *ex post* alla Corte di giustizia ha rappresentato, almeno nelle intenzioni dei *drafters*, un necessario contrappeso all'estensione delle competenze europee in ambiti lasciati, prima del

⁵ Cfr. art. 3B Trattato di Maastricht.

⁶ Secondo il noto rapporto, reperibile in *L'unione economica e monetaria. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, a cura di G. L. Tosato, R. Basso, Torino, Giappichelli, 2007, p. 185, l'azione dei livelli di governo più alti avrebbe dovuto essere «il più limitat[o] possibile e sussidiari[o] a quelle di livello più basso». In tal senso, l'azione della Comunità avrebbe dovuto limitarsi «a quei settori nei quali fosse necessaria un'attività decisionale collettiva». Sul punto v. anche il contributo di P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in *Parlamenti Nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 35-49.

⁷ Sullo scrutinio debole della Corte di Giustizia sul principio di sussidiarietà v. P. Craig, *Subsidiarity: Political and Legal Analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50 (S1) 2012, pp. 80 e ss., G. Martinico, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European Public Law*, vol. 17, (4) 2011, pp. 655 e ss.

⁸ Ha evidenziato la duplice caratura del principio di sussidiarietà P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1/1993, pp. 8-9.

⁹ Così P. Bilancia, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in *Problemi attuali della "Sussidiarietà"*, a cura di E. De Marco Milano, Giuffrè, 2005, p. 76.

¹⁰ Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, si pensi alla sent. n. 303/2003, che ha avallato un sostanziale accentramento delle funzioni legislative proprio in virtù del principio di sussidiarietà (criterio ordinatore, ai sensi dall'art. 118 Cost., delle sole funzioni amministrative), superando la ripartizione rigida dell'art. 117 Cost. In senso analogo, si pensi all'art. 72(2) GG, che consente l'intervento della Federazione nella *konkurrierende Gesetzgebung* quando la «realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendono necessaria una disciplina legislativa federale».

Trattato di Lisbona, alle dinamiche intergovernative ¹¹. Scartate le ipotesi di affidare il controllo di sussidiarietà alla sola Corte di giustizia, a una Corte *ad hoc* o a una commissione mista Commissione-parlamenti nazionali ¹², il Trattato di Lisbona ha attribuito ai parlamenti nazionali una verifica di natura essenzialmente politica, e che vede il coinvolgimento della Corte di giustizia quale *extrema ratio*, nel caso in cui le istituzioni sovranazionali decidano di mantenere il progetto in discussione ¹³.

Il sistema di *early warning* assume un significato *soft* ed endoprocedimentale, collocandosi nella fase ascendente di produzione del diritto europeo. Come noto, esso può essere attivato sui progetti di atti legislativi, presentati dalle istituzioni sovranazionali ¹⁴ e motivati «con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità», al fine di porre le assemblee nazionali nelle condizioni di esprimere una complessiva valutazione sull'iniziativa europea ¹⁵. Qualora il parlamento di uno degli Stati membri ritenga la proposta non conforme al principio di sussidiarietà, emette un parere motivato e lo invia ai Presidenti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo ¹⁶. Se entro il termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto alle camere si pronuncia un numero di parlamenti tale da raggiungere le soglie previste dal Prot. n. 2 ¹⁷, scatta l'obbligo di riesame a carico dell'istituzione che ha presentato la proposta, e che può discrezionalmente decidere di modificare, ritirare o mantenere il progetto, purché motivi la propria scelta a riguardo (cd. cartellino giallo). Il meccanismo non provoca nessun effetto interruttivo della procedura legislativa: al più, qualora l'istituzione interessata decida di procedere nell'*iter*, lo *stop* potrà arrivare dal Consiglio o dal Parlamento europeo qualora in tal senso si esprimano, rispettivamente, il 55% dei membri o la maggioranza semplice dei votanti (cd. cartellino arancione) ¹⁸.

Lungi dal configurare un potere di veto, il meccanismo di allerta preventiva incarna compiutamente lo spirito dialogico, riflessivo, policentrico e post-nazionale del sistema multilivello europeo ¹⁹. Peraltro, le peculiarità della procedura, gli effetti potenzialmente dissuasivi, il parametro e l'oggetto del controllo, oltre al perentorio termine entro cui emettere i pareri motivati, distinguono il controllo di sussidiarietà dal cd. dialogo politico, procedura inaugurata dall'ex Presidente Barroso che impegna la Commissione a rispondere ai contributi

¹¹ Si pensi, in particolare, al noto "terzo pilastro" ora confluito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ricompreso, ai sensi dell'art. 4(2) lett. j) TFUE, tra le materie di competenza concorrente.

¹² Riferimenti in M. Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 513.

¹³ Cfr. art. 8 del Prot. n. 2, che tuttavia non riconosce al singolo Parlamento nazionale la possibilità di adire direttamente la Corte di giustizia.

¹⁴ Art. 3, Prot. n. 2.

¹⁵ Cfr. art. 5, Prot. n. 2: in particolare, ogni progetto di atto legislativo deve essere accompagnato «da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri».

¹⁶ Art. 6, Prot. n. 2.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 7 (1) comma 2, ciascun parlamento è titolare di due voti (nei sistemi bicamerali, ciascuna delle due camere dispone di un voto). In base all'art. 7 (2), i pareri motivati devono rappresentare almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, *quorum* che si abbassa a un quarto nel caso di un progetto legislativo in materia di spazio di libertà, sicurezza, e giustizia.

¹⁸ Cfr. art. 7 (3) Prot. n. 2.

¹⁹ In tal senso I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *Eur. L. Review*, vol. 27, (5) 2002, pp. 515 e ss., Id., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, (3) 2009, pp. 349 e ss.

che provengono dai Parlamenti nazionali per motivi diversi dalla violazione del principio di sussidiarietà, in relazione ad atti non necessariamente legislativi ²⁰.

2. Il sistema di *early warning* nella prassi

Nonostante l'*early warning* rappresenti una modalità “debole” di controllo, l'analisi della prassi evidenzia una crescita nell'utilizzo di questa procedura: nel solo 2013 sono arrivati alla Commissione 88 pareri motivati, con un aumento del 25% rispetto agli anni precedenti; spicca, peraltro, l'attivismo delle camere di composizione degli interessi territoriali, a parziale conferma della funzione, svolta dal principio di sussidiarietà, di integrazione tra i livelli di governo ²¹.

Il controllo di sussidiarietà è stato attivato due volte, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: la prima, a proposito della proposta di regolazione del diritto di sciopero ²²; la seconda, in relazione al progetto di istituzione della procura europea ²³. Se nel primo caso la Commissione ha deciso di arrestare l'*iter* legislativo (non tanto perché convinta dalle argomentazioni dei parlamenti intorno alla violazione della sussidiarietà, ma per ragioni di opportunità politica, per il timore – fondato – che la proposta non sarebbe passata in Consiglio) ²⁴, nel secondo ha respinto ai mittenti le obiezioni ²⁵.

Dalle argomentazioni addotte dai parlamenti nazionali e dalla Commissione nei due casi risulta evidente una diversa pre-comprensione di tale controllo. I primi, infatti, sposano una nozione ampia della procedura di *early warning*, anche se non sono mancate critiche relative al mancato rispetto del principio di sussidiarietà in senso stretto, obiezioni che hanno insistito ora sull'assenza di un'adeguata motivazione intorno alla necessità di adozione dell'atto, ora sulla sufficienza dell'azione statale, ora sulla mancata dimostrazione del valore aggiunto della proposta ²⁶. In alcuni pareri motivati, infatti, le critiche hanno lambito il merito del progetto legislativo: oltre a dubitare del fondamento normativo individuato dalla Commissione per giustificare la propria azione ²⁷, le assemblee hanno messo in discussione

²⁰ Per la distinzione tra dialogo politico e controllo di sussidiarietà cfr. N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Torino, Giappichelli, pp. 116-117.

²¹ Cfr. l'Allegato alla *Relazione annuale 2013 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, a cura della Commissione europea, COM (2014) 506 final, pp. 15 e ss. Tale tendenza vale soprattutto per il *Bundesrat* austriaco e per il *Bundesrat* tedesco, ma sembra ora riscontrabile anche in relazione alla Francia, ove, nel solo 2013, il Senato ha emesso quattro pareri motivati a fronte dell'unica risoluzione approvata dall'Assemblea nazionale.

²² Cfr. Commissione europea, *Proposal for a Council regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services*, COM(2012) 130 final.

²³ Cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea* COM (2013) 534 final.

²⁴ Cfr. le lettere del 12 settembre inviate dalla Commissione ai Presidenti delle Camere nazionali che si erano pronunciati con pareri motivati, Ares(2012)1058907.

²⁵ Cfr. *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council And The National Parliaments*, COM (2013) 851 Final.

²⁶ Cfr. ad esempio, quanto sostenuto da alcuni Parlamenti nazionali con riguardo alla proposta di istituzione della procura europea: COM (2013) 851 final, pp. 5 e ss.

²⁷ Con riferimento, in particolare, alla *legal basis* assunta dalla Commissione per la regolazione del diritto di azione collettiva. Fortemente criticata è stata la scelta di richiamare l'art. 352 TFUE (che indica le condizioni che consentono l'attivazione dei cd. “poteri impliciti” dell'UE) per regolare una materia (il diritto di sciopero) che, almeno ai sensi dell'art. 153(5) TFUE si colloca al di fuori delle competenze dell'UE. Cfr., per una panoramica, F. Fabbrini, K. Granat, “Yellow card, but no foul”: The

la proporzionalità degli interventi normativi (nel senso che il medesimo obiettivo poteva essere raggiunto con uno strumento meno invasivo delle attribuzioni statali), sino a proporre, in alcuni casi, un modello di regolazione alternativo a quello avanzato dalla Commissione ²⁸.

All'opposto – come emerge nella comunicazione di risposta alle camere nazionali in relazione alla proposta di istituzione della procura europea – la Commissione intende il controllo di sussidiarietà in un'accezione ristretta. I parlamenti nazionali sarebbero tenuti, infatti, a uno scrutinio debole sull'azione europea, in coerenza con i *test* utilizzati dalla Corte di giustizia: a meno che non sia carente la motivazione a supporto della proposta legislativa ²⁹, o non risulti provata l'adeguatezza della disciplina statale e il mancato valore aggiunto della proposta europea ³⁰, l'intervento si presume coerente con il principio di sussidiarietà.

Non è un caso che la Commissione abbia rinviato al dialogo politico le obiezioni non attinenti alla sussidiarietà, isolando, ad esempio, le penetranti considerazioni intorno al principio di proporzionalità. In effetti, nonostante la mancata univocità della lettera del Protocollo e la complementarità funzionale dei due principi, è comunque possibile scindere analiticamente il primo, che attiene all'indagine intorno alla «necessità di una disciplina europea», dal secondo, coincidente con il giudizio sulla «appropriatezza dei mezzi rispetto ai fini» ³¹.

Peraltro, a conferma della tendenza a risolvere il controllo di sussidiarietà in uno scrutinio debole e altamente formalizzato, nella risposta ai Parlamenti nazionali la Commissione ha richiamato lo *standard* che l'Avvocato generale, nelle conclusioni sul caso *Vodafone*, ha applicato alle attività di natura economica: in base a questo *test*, la regolazione sovranazionale è giustificata tutte le volte in cui siano in gioco attività «cross-border» che rimandano a interessi transfrontalieri che «il processo democratico statale» non è adatto a governare ³².

role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike, in *Common Market Law Review*, vol. 50, (1) 2013, pp. 135 e ss.

²⁸ Cfr., ad esempio, il parere motivato sull'istituzione della procura europea emesso dal Senato francese, che ha insistito sulla necessità di rendere maggiormente collegiale e “intergovernativa” la composizione dell'istituendo organo (Presidenza a rotazione e un componente per ciascun stato membro, laddove la proposta europea prevede un procuratore europeo assistito da quattro sostituti, tutti nominati dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo): cfr. *Sénat, Résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen*, 28 ottobre 2013.

²⁹ Come noto, l'art. 5 specifica l'obbligo generale di motivazione imposto dall'art. 296 par. 2, richiedendo che i progetti di atti legislativi siano motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nella sentenza *Germania c. Parlamento e Consiglio*, C-233/94 (1997), par. 25, i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che l'onere motivazionale è finalizzato al *judicial review* della Corte di giustizia, che si accontenta di una mera verifica “esterna” di assolvimento dell'obbligo.

³⁰ Cfr. *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*, C-491/01, parr. 177 e ss., nonché, più recentemente, *Vodafone et. al. c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08 (2010).

³¹ Così M. Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 525. D'altro canto, nonostante il Prot. n. 2 presenti alcune ambiguità testuali che potrebbero portare a sovrapporre lo scrutinio di sussidiarietà al giudizio di proporzionalità (a partire dalla rubrica sino alla prevista necessità, per le istituzioni europee, di giustificare la proposta con riferimento ad entrambi i profili), la giurisprudenza della Corte di Giustizia tende a distinguere i due aspetti (cfr. *Vodafone*, cit., parr. 51 e ss.), a ulteriore conferma della tendenza della Commissione a costruire il controllo di sussidiarietà intorno a canoni para-giudiziali.

³² Il «cross-border activity test» è formulato dall'Avvocato Generale nell'*opinion* di *Vodafone*, cit., par. 34: «[i]t is the cross-border nature of the economic activity itself that renders the Community legislator potentially more apt than national authorities to regulate it [...]. This is the precise type of situation where the democratic process within the Member States is likely to lead to a failure to protect cross-border activity». Sul punto anche P. Bilancia, *L'early warning nella prassi*, cit.

3. A cosa serve il controllo di sussidiarietà?

L'esame della prassi sembra smentire alcune delle ipotesi avanzate all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Molti dei pareri motivati evidenziano l'intrinseca politicITÀ del controllo, che difficilmente può essere assimilato a un controllo di legalità formale sugli atti delle istituzioni europee³³. La politicITÀ di tale scrutinio è testimoniata dalla posizione che i parlamenti rivestono nel circuito democratico-rappresentativo nazionale, e dalla classica funzione di indirizzo che essi svolgono nei confronti dei rispettivi governi. Non è un caso che il cartellino giallo emesso sulla regolazione del diritto di sciopero sia stato sintomo del mancato appoggio di parte degli esecutivi alla proposta; in senso analogo, con riferimento alla proposta di istituzione della Procura europea, nonostante la Commissione abbia dichiarato la volontà di proseguire, il cartellino giallo ha messo in guardia sulla possibilità di raggiungere in Consiglio l'unanimità dei voti richiesta dall'art. 86 TFUE³⁴.

Dalla politicITÀ del controllo non discende automaticamente l'assolvimento di una pretesa funzione democratica dello stesso, quasi che la procedura riesca a recuperare il *deficit* di democraticità dell'ordinamento sovranazionale, come invece immaginato dalla Dichiarazione di Laeken. Secondo alcune ricostruzioni teoriche, peraltro, il controllo di sussidiarietà contribuirebbe a caratterizzare i parlamenti nazionali come «terza camera virtuale» dell'Unione: essi agirebbero alla stregua di un soggetto collettivo che, sulla base del rapporto dialogico con le istituzioni UE, promuoverebbero un *forum* deliberativo capace di incidere sul processo legislativo sovranazionale, implementare la discussione pubblica su questioni europee e ridurre lo iato tra istituzioni sovranazionali e cittadini³⁵.

Simile approccio cede di fronte all'evidenza empirica: la prassi mostra come ciascun parlamento agisca *uti singuli*, difendendo il proprio interesse nazionale piuttosto che prerogative o interessi comuni, senza alcuna significativa opera di coordinamento inter-parlamentare³⁶; inoltre, il numero di cartellini gialli sollevati appare quantitativamente risibile rispetto alla quantità di pareri motivati che, non raggiungendo il *quorum* richiesto, restano inesorabilmente senza risposta.

In genere, le teorie deliberative implicano una interazione tra soggetti che convergono su una posizione comune attraverso un percorso dialogico di adesione al punto di vista avversario³⁷. Niente di tutto ciò avviene nel dialogo sulla sussidiarietà, ove i protagonisti della procedura restano ben saldi nelle proprie posizioni: anche quando la Commissione ha scelto di ritirare la propria proposta, la decisione è stata presa sull'onda del timore di un

³³ Come invece sostenuto da P. Kiiver, *The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe*, in *Eur. L. Rev.*, vol. 36 (1) 2011, pp. 98 e ss., che assimila la funzione svolta dai Parlamenti nazionali al ruolo consultivo ricoperto in alcuni ordinamenti dal Consiglio di Stato.

³⁴ Resta la possibilità di attivare, ai sensi, dell'art. 86 (1) comma 3, una cooperazione rafforzata, che tuttavia porterebbe la procedura ad un nuovo inizio.

³⁵ Cfr. I. Cooper, *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliament after the Treaty of Lisbon*, ARENA working paper, 7/2011.

³⁶ Sottolinea tale aspetto M. Goldoni, *Reconstructing the Early Warning System on Subsidiarity: The Case for Political Judgment*, in *Eur. L. Rev.*, vol. 39 (5) 2014, pp. 658-659.

³⁷ In effetti, mentre nel processo decisionale fondato sul compromesso le parti mirano a raggiungere un accordo vantaggioso attraverso reciproche concessioni, nella deliberazione basata sul dibattito le preferenze individuali si definiscono tramite un percorso di condivisione originato dalla reciproca comprensione. Cfr., in tal senso, P. Petit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government* (1997), trad. it. *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Milano, Feltrinelli, 2000, pp. 254-255

insuccesso politico, piuttosto che sulla base di una reale condivisione delle istanze parlamentari.

Sebbene non manchino letture che annoverano l'*early warning system* tra le funzioni tipiche di un sistema parlamentare «euro-nazionale» altamente integrato³⁸, ove un ruolo fondamentale sarebbe giocato proprio dai parlamenti nazionali, che contribuirebbero (direttamente e indirettamente) alla legittimazione democratica delle istituzioni europee³⁹, è forse possibile offrire del meccanismo una interpretazione minimale, più coerente con la prassi degli ultimi anni. Il controllo di sussidiarietà caratterizza, infatti, i Parlamenti nazionali come «contropoteri» o «freni» alle attività sovranazionali⁴⁰: grazie ad esso le assemblee verificano che il principio di sussidiarietà, che generalmente promuove l'integrazione tra livelli di governo in funzione dell'unità di un sistema politico, non si trasformi in una *Kompetenz-Kompetenz*, in un meta-principio capace di conferire alle istituzioni europee la decisione sovrana sull'estensione delle proprie competenze. Una simile ricostruzione sembra maggiormente congruente con le peculiarità del sistema politico sovranazionale, vera e propria Unione di Stati (*Staatenverbund*) fondata su un trasferimento di attribuzioni determinate e sempre revocabili dagli Stati membri, che continuano a essere gli unici «Signori dei Trattati»⁴¹.

Il controllo di sussidiarietà può divenire un mezzo per stemperare potenziali conflitti tra sistemi ispirati a principi e logiche di funzionamento diverse: mentre l'Unione si fonda su una legittimazione «derivata, plurale, tecnica», coerente con la necessità di promuovere il mercato unico e l'efficienza funzionalista, gli Stati membri godono di una diretta «legittimazione democratica», e si trovano a svolgere una fondamentale funzione di mediazione del pluralismo conflittuale che caratterizza le esperienze liberal-democratiche⁴². L'allarme preventivo sull'intervento in una materia di competenza non esclusiva svolge, allora, una funzione contro-maggioritaria di protezione delle identità nazionali che pure, ai sensi dell'art. 4(2) TUE, l'Unione europea si è impegnata a rispettare⁴³.

L'attribuzione al controllo di sussidiarietà di una funzione democratica mira a celare la persistenza dell'irrisolto *deficit* democratico dell'ordinamento europeo: sono soprattutto i fautori dell'intergovernalismo (cioè di un'integrazione condotta dai governi nazionali) a insistere per bilanciare il peso degli esecutivi sul proscenio sovranazionale con l'attribuzione di maggiori poteri alle assemblee nazionali⁴⁴. Come insegna la miglior letteratura federalista, invece, le vie della democratizzazione passano attraverso la riforma strutturale della *governance*

³⁸ A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?* in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., pp. 1 e ss.

³⁹ N. Lupo, *I poteri europei*, cit., pp. 128 e ss., Id., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, 2014, pp. 387 e ss.

⁴⁰ Così M. Olivetti, *Parlamenti nazionali*, cit., p. 510.

⁴¹ In tal senso la nota giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco sul processo di integrazione europea: cfr., in particolare, *Lissabon Urteil*, 2 BVE 2/08, parr. 324 e ss.

⁴² In tal senso già F. Palermo, *La forma di Stato dell'Unione Europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005, pp. 226-227. Più recentemente, anche alla luce misure adottate per fronteggiare la crisi economica, sia consentito rinviare a C. Caruso, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 7/2015 (www.forumcostituzionale.it).

⁴³ A conclusioni simili arriva M. Goldoni, *Reconstructing the Early Warning System*, cit., pp. 661 e ss.

⁴⁴ Approccio seguito, ad esempio, dal Tribunale costituzionale tedesco nei giudizi sulle misure anti-crisi: su questa giurisprudenza sia consentito rinviare a C. Caruso, M. Morvillo, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new european constitutionalism*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2014, pp. 714 e ss.

europea, con un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e dei suoi poteri di indirizzo sulla Commissione ⁴⁵, non certo tramite interpretazioni estensive degli istituti previsti dal Trattato di Lisbona, ancora legato alle logiche dell'integrazione funzionalista ⁴⁶.

⁴⁵ Cfr., in particolare, A. Padoa Schioppa, *Linee di riforma costituzionale dell'Unione europea*, in Id., *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 499 e ss., G. Amato, *Un amore difficile*, in Id., E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 37 e ss. Non manca poi chi insiste sull'esigenza di un Presidente del Consiglio Europeo elettivo, prefigurando, di fatto, una forma di governo duale simile al sistema presidenziale statunitense (così S. Fabbrini, S. Micossi, *Una proposta istituzionale per l'Europa: legittimazione e efficienza*, http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/system/files/inline/Fabbrini-Micossi_FINAL_1.pdf, su cui criticamente, se si vuole, C. Caruso, *Vincoli di bilancio*, cit., p. 25).

⁴⁶ Funzionalismo e federalismo rappresentano i poli entro cui si è sviluppato il discorso sull'integrazione europea. Pur condividendo l'obiettivo di fondo di una unificazione sovranazionale, i due approcci si differenziano per il metodo da seguire: mentre il funzionalismo si basa sulla delega di funzioni statali ad autorità tecnocratiche (così il "padre" del neofunzionalismo E. Haas, *The Uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*, Stanford, London, Stevens, 1958) il «costituzionalismo federalista» sostiene la necessità di competenze delegate a un ente unitario organizzato secondo il principio di separazione di poteri (in tal senso A. Spinelli, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in Id., *Il progetto europeo*, Bologna, il Mulino, 1985, pp. 151 e ss.). Per una ricostruzione di questo dibattito teorico sia consentito rinviare a C. Caruso, *Vincoli di bilancio*, cit..