

# **Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato (\*)**

*di Cristina Fasone*

## **Sommario**

1. *L'affermazione di una "dimensione regionale" nell'Unione europea.* – 2. *La posizione dei Parlamenti regionali.* – 3. *Brevi note sulla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla "fase ascendente".* – 4. *(segue) ... e alla "fase discendente".* – 5. *Conclusioni.*

## **1. L'affermazione di una "dimensione regionale" nell'Unione europea**

Il Trattato di Lisbona introduce per la prima volta nei Trattati comunitari un espresso riconoscimento del ruolo delle Assemblee legislative regionali (presenti in soli 8 Stati membri) negli affari europei, prevedendone la consultazione ad opera dei Parlamenti nazionali (art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità)<sup>(1)</sup>. Sebbene la formulazione letterale della disposizione non sembra istituire un obbligo di consultazione a carico dei Parlamenti nazionali<sup>(2)</sup>, la dottrina ha ritenuto unanimemente che la disposizione

---

(\*) Comunicazione al convegno sul tema *Nuove regole per nuovi Consigli regionali* svoltosi il 4 maggio 2009 presso la LUISS Guido Carli di Roma e i cui atti sono in corso di pubblicazione su "Il Filangieri".

(1) La disposizione del Protocollo interessa 74 Assemblee legislative regionali degli Stati membri che attribuiscono poteri legislativi ad alcune o a tutte le loro Regioni: Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

(2) Si riportano di seguito alcune delle versioni in lingua straniera della disposizione in esame. Versione francese: "*Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs*". Versione inglese: "*It will be for each national Parliament or each chamber of a national Parliament to consult, where appro-*

vada interpretata in tal senso <sup>(3)</sup>. È questa una novità sostanziale (anche se non del tutto esente da qualche “precipitato” negativo), se si considera il silenzio dei Trattati istitutivi nei confronti delle Regioni e, a maggior ragione, delle Assemblee regionali <sup>(4)</sup>.

Il Trattato di Roma del 1957 considerava gli enti territoriali regionali allora presenti nel territorio degli Stati membri, i sedici *Länder* tedeschi e le cinque Regioni italiane a Statuto speciale, alla stregua di mere persone giuridiche. Due erano allora le principali ragioni che potevano giustificare tale atteggiamento dei “padri fondatori” delle Comunità europee. Da un lato, la relativa debolezza degli enti sub-statali presenti nei sei Stati che hanno dato vita alle Comunità <sup>(5)</sup>, ad eccezione di quelli poc’anzi menzionati (la maggior parte degli Stati dell’Unione, infatti, sono stati interessati da processi di decentramento e di vera e propria federalizzazione soltanto dall’inizio degli anni Novanta) <sup>(6)</sup>; dall’altro, anche se solo nei primi dieci anni di vi-

---

priate, *regional parliaments with legislative powers*”. Versione tedesca: “*Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbe-fugnissen zu konsultieren*”. Versione spagnola: “*Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas*”.

(3) Sull’esistenza di un obbligo di consultazione, cfr. in particolare E. ÁLVAREZ CONDE, *Los Parlamentos regionales y la Unión europea: el mecanismo de alerta temprana*, in *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, a cura di E. Álvarez Conde, L. Pegoraro e A. Rinella, Bologna, Clueb, 2006, p. 51.

(4) Sulla «cecità federale» delle Comunità europee, cfr. per tutti H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966, p. 256 e A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, p. 1401. Sulle criticità derivanti dall’“emarginazione regionale” nell’Unione, cfr. G. IURATO, *L’UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *le Regioni*, 2006, p. 679-710; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 6 ss.; E. DI SALVATORE, *L’identità costituzionale dell’Unione europea e degli Stati membri: il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 52 ss. e P. ZUDDAS, *L’influenza della normativa comunitaria sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: caratteri e limiti*, Pisa, 2009, p. 153 ss. (ediz. provvisoria).

(5) L’adesione della Spagna, infatti, risale al 1985 mentre quella dell’Austria al 1994.

(6) L’assetto regionale dei poteri dello Stato non era (e non è) neppure tenuto in considerazione tra i criteri di Copenaghen fissati nel 1993 dal Consiglio europeo ai fini

ta delle Comunità, l'iniziale natura internazionalistica dell'organizzazione che si andava costituendo, laddove l'Alta Autorità era di gran lunga l'istituzione più influente e la cooperazione assumeva pressoché unicamente un carattere intergovernativo<sup>(7)</sup>.

Ad ogni modo, a partire da metà degli anni Ottanta in Europa e in particolare nelle Comunità europee si sono moltiplicate le iniziative dirette a riconoscere e valorizzare la dimensione regionale e quella locale all'interno degli Stati membri: espressioni di tale tendenza sono la Carta europea delle autonomie locali (1985), trattato internazionale concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa, e la Carta comunitaria della regionalizzazione (1988), documento politico adottato dal Parlamento europeo<sup>(8)</sup>. Successivamente, il Trattato di Maastricht, firmato nel 1991, ha innovato la disciplina della partecipazione regionale agli affari comunitari, prevedendo l'istituzione del Comitato delle Regioni e "costituzionalizzando" il principio di sussidiarietà<sup>(9)</sup>. Più recentemente, dopo il Trattato di Amsterdam, la

---

dell'adesione dei nuovi Stati membri all'Unione europea. Tuttavia, il programma comunitario di sostegno ai Paesi dell'Europa centrale e orientale (PHARE), che è il principale strumento finanziario nell'ambito della strategia di pre-adesione di questi Stati, favorisce gli ordinamenti strutturati su più livelli perché promuove programmi per lo sviluppo regionale.

(7) Cfr. V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003, III, p. 330. Ciò sebbene non siano mancati anche agli esordi della CEE i tentativi di mutare il carattere e la direzione della cooperazione. Si pensi, ad esempio, alla proposta di Comunità politica europea del 1953 e alla struttura istituzionale che avrebbe dovuto avere con un Parlamento bicamerale e un Governo titolare di un rapporto fiduciario. Di contro, però, la natura intergovernativa dell'organizzazione è riemersa prepotentemente in altre circostanze, come durante la c.d. crisi della "sedia vuota" del 1965 e il successivo "compromesso di Lussemburgo".

(8) All'interno di tale documento politico si esplicitava una delle ragioni che per prime hanno determinato un coinvolgimento delle Regioni negli affari comunitari, vale a dire la loro compartecipazione alla gestione dei fondi strutturali.

(9) Il principio di sussidiarietà, molti anni prima di fare la sua comparsa sotto forma di diritto positivo (nel 1992), era già stato messo in evidenza nel quadro comunitario come criterio di ripartizione delle competenze nel Rapporto della Commissione europea pubblicato in GUCE, suppl. n. 5/1975, p. 9 ss. La dottrina su tale principio è vastissima. Si rinvia, ad esempio, a F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, A. BATTISTA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comuni-*

Commissione europea ha introdotto attraverso il Libro bianco sulla *governance* del 2001 <sup>(10)</sup> tre strumenti essenziali per il coinvolgimento – anche se solo “funzionale” e non “istituzionale” – dei poteri regionali e locali nelle politiche comunitarie <sup>(11)</sup>: il dialogo diretto, ossia il dialogo con il Comitato delle Regioni e informale con le “parti interessate”; il dialogo strutturato <sup>(12)</sup>; la c.d. “contrattualizzazione delle politiche comunitarie”

---

tario, Roma, Lulu, 2005; A. ESTELLA, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford, Oxford University Press, 2002; R. DEHOUSSE, *Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen*, in *La Constitution de l'Europe*, a cura di P. Magnette, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1996, p. 383 ss.; R. DICKMANN, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo: il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Diritto e Società*, 1994, p. 483-544.

(10) Cfr. Commissione europea, *Libro bianco sulla governance*, (COM(2001) 428 def.). È significativo il fatto che si seguita ad inquadrare le Regioni in senso svalutativo nell'ambito della *governance* e non del *government* dell'Unione europea. La nozione di *governance* rinvia a “l'insieme delle regole attraverso le quali si cerca di governare i rapporti tra le diverse *constituencies* che concorrono alla decisione pubblica” e, pertanto, trascende dall'assetto politico-istituzionale di un dato ordinamento. Così A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 39. Si veda anche M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in *Regioni e dinamiche dell'integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, 2003, p. 61-94.

(11) Sulle implicazioni derivanti da un coinvolgimento delle autonomie territoriali di tipo “funzionale” (all'assunzione di decisioni dotate di una più forte legittimazione in quanto partecipate) e non “istituzionale”, tanto nei processi decisionali quanto nella composizione delle Istituzioni comunitarie, si vedano e M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., spec. p. 92 e A. SMITH, *Au-delà d'une “Europe du lobbying” - L'expérience des rapports entre Régions et Commission*, in AA. VV., *Lobbysme, Pluralisme et Intégration européenne*, Bruxelles, Presses Universitaires européennes, 1998, p. 58 ss.

(12) Il dialogo strutturato origina da una Comunicazione della Commissione europea del dicembre 2003 (COM(2003) 811 def.), intitolata “Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea” e volta a rendere sistematica la consultazione di tali organizzazioni di enti, prevalentemente con personalità giuridica di diritto privato, nella fase pre-legislativa. Tale dialogo, che dal 2004 ha luogo regolarmente con cadenza almeno semestrale, ha ad oggetto tanto il programma di lavoro annuale della Commissione quanto singole sue iniziative settoriali, specialmente per quanto concerne l'analisi di impatto della regolamentazione comunitaria sulle realtà regionali e locali. Il ruolo del Comitato delle Regioni è tutt'altro che modesto nel quadro del dialogo strutturato: ad esso la Commissione ha assegnato, tra gli altri, il compito di definire i criteri per la partecipazione al dialogo, selezionando le associazioni che rispondono ai requisiti richiesti dalla Commis-

(<sup>13</sup>). Quindi è stata la volta del Parlamento europeo che ha fornito una parziale soluzione al problema della polisemia del termine “Regione” in un’Unione europea con 15 Stati membri, espressione usata tanto per definire articolazioni territoriali dotate di autonomia amministrativa quanto Stati federati titolari di una potestà legislativa ampia. Infatti, il Parlamento europeo, optando necessariamente per una definizione molto generica (<sup>14</sup>), ha stabilito che “la Regione è l’ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico”. In effetti, si registra una considerevole varietà di soluzioni organizzative per il riparto di poteri tra lo Stato e gli enti territoriali regionali negli Stati membri dell’Unione, di cui non mancano dei tentativi di sintesi e di categorizzazione (<sup>15</sup>).

---

sione. Sul dialogo strutturato nell’Unione europea, si veda più ampiamente L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, cit., spec. pp. 71-76.

(13) L’art. 202 TCE, che disciplina le competenze di esecuzione della Commissione europea, costituisce la base legale affinché il raggiungimento di un’intesa tra quest’ultima e le parti direttamente riguardate dal provvedimento sia condizione per l’esecuzione dell’atto comunitario che, in ogni caso, deve espressamente contenere una clausola di rinvio ad un accordo. In tal modo le parti coinvolte dall’attuazione di una determinata politica comunitaria vengono responsabilizzate.

(14) Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea (2002/2141/INI). Tale “opzione generalista” è imposta dal fatto che le istituzioni comunitarie non possono intervenire per imporre una data organizzazione interna agli Stati membri poiché sono questi ultimi che rispondono dinanzi alle Comunità per le eventuali violazioni del diritto comunitario da parte delle articolazioni territoriali. A tal proposito, cfr. la sentenza della Corte di giustizia della Comunità del 16 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, Racc. p. I-721.

(15) In base ad uno studio realizzato sui processi di regionalizzazione alla fine degli anni Novanta si distinguevano cinque “modelli di regionalizzazione”: 1) regionalizzazione amministrativa; 2) regionalizzazione tramite enti locali esistenti; 3) decentramento tramite enti regionali nuovi; 4) regionalizzazione politica tramite enti autonomi; 5) regionalizzazione tramite enti federati; cfr. G. MARCOU, *La régionalisation en Europe. Situation, évolution et perspectives dans les Etats membres de l’Union européenne et dans les Etats candidats d’Europe centrale et orientale*, Luxembourg, Parlement européen, 2000, (REGI 108 FR 04-2000/rév.1). Inoltre, sarebbe possibile delineare sei modelli di Regione. 1) Regioni con potere legislativo e garanzie costituzionali d’esistenza (Austria, Belgio, Germania, Italia); 2) Regioni speciali (Russia, Slovacchia e Svizzera); 3) Regioni con potere legislativo senza garanzie costituzionali d’esistenza (Spagna, Regno Unito – Scozia e Irlanda del Nord); 3) Regioni con potere legislativo solo concorrente e garanzie costituzionali d’esistenza (Repubblica

Successivamente, dopo la partecipazione “indiretta” delle Regioni alla Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali e alla Convenzione sull’avvenire dell’Europa<sup>(16)</sup>, l’ultima “frontiera” della presenza regionale nell’Unione europea, in particolare di quella dei Parlamenti regionali<sup>(17)</sup>, è rappresentata, come anticipato, da alcune previsioni del Trattato di Lisbona che riproducono, in verità, quanto stabilito già dal

---

Ceca, Ungheria, Paesi Bassi); 4) Regioni con potere legislativo concorrente senza garanzie costituzionali d’esistenza (Polonia e Regno Unito – Galles); 5) Regioni con poteri non-legislativi e organi eletti direttamente (Croazia, Danimarca, Francia, Norvegia, Svezia, Turchia, Ucraina, Regno Unito – *Greater London*); 6) Regioni con poteri non-legislativi e organi eletti dagli enti locali (Albania, Finlandia, Lettonia, Romania). Cfr. J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *le Regioni*, 2007, p. 933-958.

(16) Nella prima Convenzione la presenza regionale è stata assicurata attraverso l’invio di una delegazione da parte del Comitato delle Regioni in qualità di “invitato”; nella seconda Convenzione, invece, la rappresentanza regionale è stata espressamente garantita dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea. Nel definire la composizione della futura Convenzione, si precisava che sarebbero stati invitati come osservatori ben sei rappresentanti del Comitato delle Regioni designati dal Comitato stesso nell’ambito delle Regioni e Città aventi competenza legislativa, riconoscimento, questo, che per la prima ha segnato esplicitamente una importante distinzione tra le Regioni europee. Mentre gli invitati hanno potuto esclusivamente assistere ai lavori senza intervenire nelle discussioni, gli osservatori hanno partecipato ai dibattiti all’interno della Convenzione, ma i loro orientamenti non sono stati presi in considerazione ai fini del raggiungimento del *consensus*. Nella Convenzione europea non è stata prevista l’istituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc* per le questioni regionali, se si esclude la presenza del gruppo di lavoro per la sussidiarietà. Sebbene la dottrina abbia sottolineato la tendenziale debolezza della presenza delle Regioni nel consesso, il fronte regionale si è mostrato coeso nel perseguimento di specifici obiettivi come, ad esempio, il riconoscimento alle Regioni della legittimazione a ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia *ex art. 230 TCE* (ora art. 263 TFUE) (come è noto, senza molta fortuna: a tal proposito, sia consentito rinviare *infra*, nota n. 27). Cfr. anche A. PATRONI GRIFFI, *Le Regioni nella Convenzione europea*, in *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ulteriori ipotesi di revisione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di San Luca, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 245-268, E. DI SALVATORE, *L’identità costituzionale dell’Unione europea e degli Stati membri*, cit., p. 123, L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell’Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2003, spec. p. 264 ss. e M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., spec. p. 87. Infine, si segnala che incidentalmente nelle delegazioni parlamentari presso la Convenzione erano presenti anche componenti di Parlamenti regionali, come l’on. De Gutch, membro del Parlamento fiammingo.

(17) Sull’uso di tale denominazione sia consentito rinviare *infra*, par. 3.

Trattato costituzionale <sup>(18)</sup>. Nel quadro della c.d. “fase ascendente” di formazione del diritto comunitario e della nuova procedura di *early warning*, l’art. 6 del Protocollo sulla sussidiarietà individua i Parlamenti regionali quali “depositari e titolari, insieme ai Parlamenti nazionali delle competenze legislative degli Stati membri. (...) [Inoltre], è stata accolta la richiesta di una più chiara ripartizione delle competenze legislative, con l’elenco puntale delle competenze comunitarie (...)” <sup>(19)</sup>. Infatti, con il Trattato di Lisbona si individuano: settori di competenza esclusiva (art. 3 TFUE), settori di competenza concorrente (art. 4 TFUE) e settori nei quali l’Unione svolge azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri (art. 6 TFUE).

---

(18) Sulle novità introdotte in tale materia dal Trattato costituzionale, si veda G. GUZZETTA, *L’integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, in A.I.C., *Annuario 2005, L’integrazione di sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 151-172. e Instituto de Estudios autonómicos, *El principio de subsidiariedad en la Unión europea: su consagración en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y las perspectivas para las regiones con poderes legislativos y, en especial, para sus parlamentos*, Parlamento de Cataluña, 2005. Invero, è assai recente anche un’iniziativa del Consiglio d’Europa, la Carta europea della democrazia regionale. Tale Trattato, predisposto dal Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d’Europa, adottato il 28 maggio 2008 e raccomandato per la firma agli Stati membri, si propone come nuovo strumento giuridico per rafforzare l’autonomia regionale: in particolare, viene ribadita la necessità di promuovere la coesione economica e sociale, il rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti tra livelli di governo e del principio di solidarietà tra enti territoriali in quella che ormai è considerata una “Regione di Regioni”, ossia l’Europa. Cfr. J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, cit., pp. 933-958.

(19) Cfr. l’intervento di E. MARTIAL al seminario di formazione su “Il ruolo dei Parlamenti regionali nell’Unione europea: strumenti operativi per una nuova funzione legislativa e di indirizzo”, Consiglio regionale del Piemonte, Torino, 30 giugno 2008. Sulle prospettive di attuazione di tale Protocollo con riferimento ai Consigli regionali italiani, si veda approfonditamente G. RIVOSECCHI, *Le Assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2009. Il tentativo di rendere più chiaro il riparto di competenze, invero, riguarda solo indirettamente le Assemblee legislative regionali dato che le materie rispetto alle quali sono competenti a legiferare sono definite primariamente all’interno di ciascun ordinamento nazionale. È su queste ultime che incidono, quindi, le nuove disposizioni dei Trattati. A tal riguardo, cfr. P. ZUDDAS, *L’influenza della normativa comunitaria sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: caratteri e limiti*, cit., p. 50 ss. (ediz. provvisoria).

Peraltro, una parte del merito per la formulazione delle nuove disposizioni dei Trattati che direttamente o indirettamente chiamano in causa il ruolo dei Parlamenti regionali va riconosciuta all'azione congiunta delle Diete dei *Länder* tedeschi e austriaci e della Conferenza delle Assemblee legislative regionali, la CALRE<sup>(20)</sup>. Poiché circa il 70% della normativa comunitaria è attuata ormai dagli enti territoriali regionali<sup>(21)</sup>, è evidente che il corretto adeguamento degli ordinamenti nazionali a quello dell'Unione dipende in larga parte dalla condotta delle Regioni. Esse, pertanto, non possono più essere escluse dall'esame delle proposte di atti legislativi e dei documenti di consultazione comunitari; ciò proprio con l'intento di agevolarne il recepimento.

## 2. La posizione dei Parlamenti regionali

Tale "regionalizzazione" dell'Unione europea ottiene un'ulteriore conferma con il Trattato di Lisbona<sup>(22)</sup>, dal momento

---

(20) La Conferenza delle Assemblee legislative regionali (CALRE) che, come si è detto, riunisce i Presidenti delle Assemblee dotate di poteri legislativi di 74 Regioni (appartenenti a 8 Paesi diversi): tra questi vi sono i Parlamenti delle 17 Comunità autonome spagnole, i 20 Consigli regionali italiani, i Parlamenti dei 16 *Länder* tedeschi, le Assemblee delle regioni e delle comunità belghe, i Parlamenti dei *Länder* austriaci, il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia), le Assemblee regionali di Azzorre e Madeira (Portogallo) e quelle della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del nord. Oltre all'Assemblea plenaria che si riunisce annualmente è stato istituito anche un Comitato permanente composto da 8 membri, uno per ciascuno degli Stati le cui Assemblee regionali (o solo alcune tra queste) aderiscono alla CALRE. Cfr. il sito internet della Conferenza [http://www.calre.eu/it/about\\_it.html](http://www.calre.eu/it/about_it.html). Sul ruolo svolto dai Parlamenti regionali per veder riconosciuta nei Trattati la loro partecipazione agli affari comunitari, si vedano F. PALERMO, *Il ruolo delle Assemblee legislative dei Länder nel sistema di governo tedesco: dall'emarginazione strutturale ai nuovi scenari della stagione delle riforme*, in *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, cit., p. 185 e l'intervento di Peter Bußjäger al convegno organizzato sul tema de "Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà" dall'Università degli Studi di Trento, da EURAC Research e dall'Institut für Föderalismus, Trento, 16-17 aprile 2009.

(21) Cfr. il parere del Comitato delle Regioni del 16 novembre 2005 sugli "Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (CdR 220/2004 fin.).

(22) Si parla diffusamente della "regionalizzazione" dell'Unione europea, ossia "del decentramento politico-istituzionale «senza aggettivi» (federale, regionale, locale),



che si è ritenuto opportuno specificare, presumibilmente sulla scorta di una rinnovata sensibilità per il tema del *deficit* democratico, che nello svolgimento della procedura di *early warning* siano coinvolte le Assemblee regionali dotate di poteri legislativi, riconoscimento tutt'altro che scontato. Sinora, infatti, quando i Trattati hanno previsto espressamente la possibilità di una partecipazione delle Regioni nei processi decisionali comunitari, si sono mostrati indifferenti rispetto alla scelta degli organi che all'interno degli enti territoriali regionali dovevano essere operativamente coinvolti. Come è noto, le decisioni degli Stati membri hanno avvantaggiato sotto tale profilo soprattutto gli organi esecutivi delle Regioni, almeno nelle forme di partecipazione diretta alle decisioni comunitarie. Ne costituiscono degli esempi l'inclusione di rappresentanti dei Governi regionali all'interno delle delegazioni nazionali presso il Consiglio dell'Unione europea – grazie alla formulazione generica dell'art. 203, par. 1, TCE<sup>(23)</sup> – e la composizione delle delegazioni degli 8 Stati membri dotati di “Regioni legislative” presso

---

che, informando in modo comune le strutture costituzionali degli Stati membri, finisce per accedere al novero dei principi di omogeneità dell'Unione”, pur non essendo formalmente ricompreso. Così E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri*, cit. p. 54.

(23) L'art. 203 TCE, infatti, stabilisce che il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro. Le Regioni italiane non hanno mai preso parte finora alla delegazione nazionale presso il Consiglio, nonostante quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003. Tale facoltà è stata usata invece dai *Länder* austriaci, limitatamente alle materie per le quali sono dotati di competenza legislativa (art. 23d, comma 3, della Costituzione); dalla Spagna, in particolare attraverso il c.d. Consigliere autonomo all'interno del Comitato per la rappresentanza permanente (COREPER) del Consiglio dei Ministri (RD 2105, 20 settembre 1996), su cui si vedano, tra gli altri, L. FERRARO, *La partecipazione delle Comunità autonome spagnole ai processi decisionali comunitari*, in *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 265-292 e S. RAGONE, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, a cura di G.G. Floridia e R. Orrù, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 220-235; soprattutto, dalla Germania dove un delegato dei *Länder*, designato dal *Bundesrat*, rappresenta la Federazione all'interno del Consiglio dei Ministri dell'Unione solo con riferimento a tre materie: educazione scolastica, cultura e telecomunicazioni (art. 23, comma 6, GG). Sul caso belga si veda *infra*, la nota n. 42.

il Comitato delle Regioni.

Tendenzialmente all'interno di tale organismo dell'Unione la componente dominante è di provenienza locale<sup>(24)</sup>. Tuttavia, le delegazioni degli Stati membri le cui Regioni sono tutte titolari di poteri legislativi (che sono anche quelle di maggiori dimensioni) sono formate prevalentemente da membri di organi di governo regionali, principalmente degli Esecutivi e in misura notevolmente minore dei Parlamenti regionali. Questa tendenza trova conferma, infatti, con riferimento alle Regioni italiane, austriache, tedesche, spagnole e belghe<sup>(25)</sup>. Diversa è la situa-

---

(24) I componenti del Comitato esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato quindi, in via di principio, è indifferente la loro provenienza, se regionale o locale, e la loro appartenenza ad un'Assemblea o ad un organo di governo. Nella prassi dell'attività del Comitato, però, questi sono elementi tutt'altro che secondari visto che le rivendicazioni delle Regioni europee, soprattutto di quelle dotate di poteri legislativi, tendono a distinguersi da quelle delle autonomie locali.

(25) A titolo di esempio, rispetto alla delegazione italiana, 13 su 18 membri (i membri titolari dovrebbero essere 24 secondo il d.P.C.M. del 19 dicembre 2006) esercitano un mandato a livello regionale e 2 di essi sono consiglieri regionali. C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, a cura di V. Fargion, L. Morlino e S. Profeti, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 333-358, sottolinea, però, la scarsa capacità di influenza delle Regioni italiane all'interno del Comitato. La composizione della delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni – su cui si veda approfonditamente G. JURATO, *La delegazione italiana al Comitato delle Regioni*, in *le Regioni*, 2007, pp. 245-264 – sarà regolata d'ora in avanti dall'art. 6-bis della legge n. 11 del 2005, come modificata dalla legge comunitaria per il 2008, (quindi non più con d.P.C.M. periodicamente rinnovato) che garantisce espressamente la rappresentanza delle Assemblee legislative regionali. Di recente si è proceduto alla designazione dei nuovi componenti della delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni, che saranno ufficialmente nominati dal Consiglio europeo, a gennaio 2010, quando inizierà la nuova "legislatura" del Comitato: sebbene sia aumentato il numero di consiglieri regionali da 2 a 5 (3 titolari e 2 supplenti), tuttavia la loro designazione, avallata dalla Conferenza Unificata il 29 ottobre 2009, è avvenuta su proposta della Conferenza dei Presidenti di Regione senza consultare la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e delle Province autonome né i singoli Consigli regionali. Un tale adempimento sarebbe stato necessario, invece, dal momento che il 20 maggio 2009 in sede di approvazione degli ordini del giorno presentati rispetto al disegno di legge comunitaria per il 2008 è stato accolto dal Governo l'odg n. 9/2320 che specificava le modalità di attuazione del nuovo art. 6-bis della legge n. 11 del 2005: si prevedeva, infatti, che le indicazioni delle Assemblee legislative regionali sulle designazioni sarebbero state formulate per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee. In generale sulla partecipazione delle Regioni italiane agli affari comunitari si vedano C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive*, e L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consi-*

zione, invece, per i restanti 22 Stati membri, anche per quelli che hanno conferito solo ad alcune Regioni poteri legislativi. Basti considerare, ad esempio, che nel Regno Unito su 21 membri effettivi (ma la delegazione dovrebbe essere composta da 24 membri) ci sono solo 3 “rappresentanti” delle Regioni, tutti membri delle Assemblee legislative regionali: un parlamentare scozzese, un membro dell’Assemblea gallese e uno dell’Assemblea dell’Irlanda del Nord.

Il forte “partito” degli enti locali, in grado di orientare le determinazioni del Comitato delle Regioni e di influenzare la definizione di alcune politiche dell’Unione ha fatto emergere una sorta di “sindacalismo regionale” che si concretizza nelle molteplici forme associative tra le Regioni, spesso aventi la connotazione di *lobby* <sup>(26)</sup>. Alcune di esse, però, come la Conferenza europea delle Regioni con poteri legislativi (REGLEG) e la Conferenza delle Assemblee legislative regionali (CALRE) si sono affermate negli ultimi anni in quanto lamentano, similmente a quanto accaduto per i Parlamenti nazionali, uno svuotamento delle loro competenze da parte dell’Unione europea e avanzano specifiche richieste <sup>(27)</sup>.

---

gli, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, rispettivamente, pp. 327-352 e 353-430. Nella delegazione tedesca, una delle più influenti nel Comitato, di 22 membri effettivi (la Germania ne ha diritto a 24, invero), 19 esercitano un mandato all’interno di un *Länder* o di una Città autonoma e 3 sono rappresentanti di enti locali: dei 19 anzidetti, 5 sono esclusivamente membri dei Parlamenti dei *Länder* (*Landtage*), 2 sono membri dei Parlamenti delle Città autonome di Brema e Amburgo, 10 sono Ministri di *Länder* e 2 sono sia Ministri che membri dei Parlamenti dei *Länder*. In misura ancora maggiore la Spagna ha optato per una rappresentanza prevalentemente regionale e solo degli Esecutivi: nella delegazione sono presenti i Presidenti (in un caso un Vice-Presidente) delle 17 Comunità autonome e 4 sindaci. Il Belgio ha assegnato tutti i suoi seggi alle Regioni e alle Comunità autonome, prevalentemente a parlamentari, e l’Austria li ha così ripartiti: 9 ai *Länder* (soltanto uno di questi è stato assegnato ad un componente dei *Landtage*) e 3 alle autorità locali. È evidente, quindi, che gli Stati federali o con regionalismo rafforzato (ad eccezione dell’Italia) hanno preferito accordare la rappresentanza agli Stati federati o alle Regioni, ma prediligendo gli Esecutivi anziché le Assemblee.

(26) L’espressione “sindacalismo regionale” è di M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., p. 63.

(27) Tra esse vi è quella volta al riconoscimento della legittimazione ad agire dinanzi alla Corte di giustizia *ex art. 263 TFUE*, che ha trovato ad oggi solo un parziale accoglimento. Cfr. l’art 8 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e

Si tratta di comprendere, però, venendo alla questione della posizione dei Parlamenti regionali negli 8 Stati membri che attribuiscono ad alcune o a tutte le Regioni poteri legislativi, quanto le loro pretese siano assimilabili a quelle dei rispettivi Esecutivi. Esiste, invero, un contrasto tra i soggetti istituzionali che nell'ambito delle Regioni con tali poteri aspirano a rappresentarne gli interessi in sede comunitaria<sup>(28)</sup>. Tale tensione è evidente sia in ordinamenti, come quello italiano, in cui manca del tutto una partecipazione regionale all'esercizio della funzione legislativa a livello statale, sia nei Paesi dove esiste una Seconda Camera regionale/federale. In quest'ultimo caso, infatti, anche la partecipazione delle Camere alte agli affari comunitari spesso non si dimostra adeguata a soddisfare la "vocazione partecipativa" delle Assemblee legislative regionali, essenzialmente per ragioni strutturali: ad esempio, il *Bundesrat* tedesco, è formato da delegati dei Governi dei *Länder* e il Senato spagnolo è composto solo in minima parte da rappresentanti dei Parlamenti autonomici.

La pretesa degli Esecutivi regionali di rappresentare la Regione si basa sulla titolarità del potere di rappresentanza esterna detenuto dal capo del Governo regionale. Così facendo, tuttavia, si confonde tale funzione con "la capacità rappresentativa di sintesi della collettività territoriale insediata, che può essere detenuta soltanto dall'organo assembleare che si riconosca o no la sua natura formalmente parlamentare"<sup>(29)</sup>.

La partecipazione delle Assemblee legislative (anche di quelle regionali, quindi) ai processi decisionali comunitari, come rilevato da più parti<sup>(30)</sup>, si fonda sull'esercizio di tre fun-

---

di proporzionalità annesso al Trattato di Lisbona che attribuisce tale potere al Comitato delle Regioni e ai Parlamenti nazionali con la mediazione dei rispettivi Governi.

(28) Secondo M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., p. 70, la partecipazione delle autonomie territoriali agli affari comunitari è caratterizzata da tre ordini di contrasti: 1) tra Regioni ed enti locali; 2) tra Regioni legislative e altri enti territoriali sprovvisti di tale potere; 3) nell'ambito della categoria delle Regioni legislative, tra Assemblee ed Esecutivi.

(29) M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., p. 75.

(30) Si vedano in proposito i dibattiti in seno alla Convenzione sull'avvenire dell'Europa, in particolare CONV 67/02, e E. ÁLVAREZ CONDE, *Los Parlamentos re-*

zioni: quella legislativa in sede di attuazione delle politiche dell'Unione; quella di controllo sui Governi regionali/nazionali e sulle Istituzioni comunitarie soprattutto nella fase di formazione degli atti comunitari; quella di cooperazione con altre Assemblee omologhe, con i Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo. In che modo queste funzioni vengono svolte dalle Assemblee legislative regionali e quale sia l'importanza relativa da attribuire a ciascuna di esse è questione dibattuta.

A tal fine, di seguito si prendono in esame le modalità di partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla “fase ascendente” e a quella “discendente” dei processi decisionali comunitari <sup>(31)</sup>, valutando in particolare come il loro coinvolgimento possa incidere, da un lato, sul rapporto con i rispettivi Esecutivi e, dall'altro, sulle funzioni “parlamentari” da esse svolte <sup>(32)</sup>.

---

*gionales y la Unión europea: el mecanismo de alerta temprana*, cit., p. 23.

(31) Sul tema, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, pp. 945-959.

(32) In questa sede non ci si sofferma, invece, sulle sedi di cooperazione tra tali Assemblee (e tra i rispettivi Esecutivi regionali) che da tempo sperimentano apposite procedure di “partecipazione coordinata”, sebbene non istituzionalizzata, alle politiche dell'Unione. A titolo di esempio, di grande interesse risulta essere l'attività svolta dal Comitato delle Regioni attraverso il *Network* per il monitoraggio della sussidiarietà: cfr. COMMITTEE OF THE REGIONS, Unit for Subsidiarity Monitoring, *Report on the First Test regarding the CoR Subsidiarity Monitoring Network*, Bruxelles, 2006, [http://www.cor.europa.eu/migrated\\_data/Executive\\_Summary\\_EN.pdf](http://www.cor.europa.eu/migrated_data/Executive_Summary_EN.pdf) e COMMITTEE OF THE REGIONS, *The Committee of the Regions and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe*, Luxembourg, 2006, p. 204. Per una lista delle 24 Assemblee regionali dotate di poteri legislativi attualmente coinvolte nel *Network*, cfr. l'indirizzo [http://www.cor.europa.eu/migrated\\_data/SUB\\_PARTNER\\_EN.pdf](http://www.cor.europa.eu/migrated_data/SUB_PARTNER_EN.pdf). In fase di avvio anche le procedure messe a punto dalla Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE) su cui si veda CALRE, *Informe del Grupo de trabajo sobre la aplicación del principio de Subsidiariedad*, 2008, p. 10 ss. La CALRE, invece, si compone dei rappresentanti delle 74 Assemblee legislative regionali esistenti nell'Unione europea.

### 3. *Brevi note sulla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla "fase ascendente"*

Ormai contraddistinte, nel diritto dell'Unione europea, dalla comune "etichetta" di "Parlamenti regionali" (art. 6 del Protocollo), nonostante le numerose differenze esistenti in termini di poteri e competenze nonché di denominazioni nazionali (Assemblee, Diete, Consigli ecc.)<sup>(33)</sup>, le Assemblee regionali dotate di poteri legislativi hanno iniziato soltanto di recente ad essere informate e consultate (dai rispettivi Governi e/o dal Parlamento nazionale) nella "fase ascendente" di formazione del diritto comunitario. Difatti, mentre il loro intervento si è reso sin da subito necessario nella fase di recepimento della normativa, onde evitare di incorrere nelle procedure di infrazione, il loro coinvolgimento nella fase preliminare all'adozione di un atto comunitario è un'acquisizione molto recente. Tale novità è direttamente collegata all'ipotesi, dimostrata empiricamente nella prassi (specie con riferimento ai Parlamenti nazionali), secondo cui l'attuazione di un atto si dimostra tanto più corretta e tempestiva quanto più il "soggetto esecutore" è stato preventivamente consultato sulla proposta e ha avuto modo di esaminare le implicazioni derivanti dal suo ingresso nell'ordinamento nazionale.

Considerando il panorama comparato, è possibile individuare alcune tendenze nelle modalità di partecipazione dei Parlamenti regionali alla c.d. "fase ascendente", ora legittimata dalla previsione secondo cui "spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi" (art 6 del Protocollo sulla sussidiarietà). In primo luogo, tali procedure sono influenzate dal fatto che tutte le Regioni euro-

---

(33) Come è noto, nell'ordinamento italiano l'uso della denominazione "Parlamento" in relazione ai Consigli regionali italiani è stata espressamente negata nel 2002 dalla Corte costituzionale attraverso le sentt. nn. 106 e 306, su cui cfr. N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti, in le Regioni*, 2002, pp. 1209-1224.

pee dotate di poteri legislativi presentano al loro interno una forma di governo parlamentare<sup>(34)</sup>. In secondo luogo, laddove esiste un regionalismo o un federalismo asimmetrico (come nel Regno Unito, in Belgio e in Spagna) la cooperazione orizzontale tra Assemblee legislative è molto limitata – al contrario di quanto accade, ad esempio, in Austria –, mentre diventa assolutamente prioritario il rapporto bilaterale con l'Esecutivo regionale/statale.

Per quanto concerne il Regno Unito, il Parlamento scozzese si è da subito mostrato molto attivo nell'ambito della sperimentazione della c.d. "procedura di allerta precoce", in quanto dotata di potestà legislativa in un numero piuttosto ampio di materie, nonostante la *devolution* britannica si basi sull'assunto che il riparto delle competenze legislative rimane sempre disponibile in ultima istanza al Parlamento sovrano di Westminster. Anche nell'ambito dei "test sulla sussidiarietà" svolti dal 2005 nel quadro della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC)<sup>(35)</sup>, il Parlamento del Regno Unito è

---

(34) Cfr. A. RINELLA e C. BARBERA, *Le Assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, p. 54 ss. Tutti i Parlamenti regionali istituiti negli Stati membri nell'Unione europea sono monocamerale. Nel 1998, infatti, a seguito di un referendum, il Senato bavarese è stato abolito.

(35) Creata nel 1989, la COSAC è la più attiva sede di cooperazione tra i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione e, segnatamente, tra le loro commissioni parlamentari competenti per gli affari comunitari. Per il dibattito sulla natura e il ruolo che essa ricopre nel quadro dell'Unione europea, cfr. G. NERI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea*, 1998, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, Roma, 1998, pp. 145-178, M.V. AGOSTINI, *I Parlamenti nel futuro dell'Europa: protagonisti nazionali o comprimari europei?*, in *Nuovi studi politici*, 2002, pp. 73-107, A. 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*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005, P. KIIVER, *National Parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitutional-building*, The Hague, Kluwer Law International, 2006, spec. p. 30 ss., N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, spec. p. 206 ss., G. BARRETT, "The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, in *European Law Review*, 2008, pp. 66-84, L. GIANNITI e R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 161-183, A. MANZELLA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione*

stato l'unico Parlamento nazionale ad aver consultato e ad aver tenuto conto con sistematicità delle osservazioni espresse dalle Assemblee legislative regionali. Tale coinvolgimento è stato assicurato sebbene la partecipazione delle Regioni britanniche alla c.d. "fase ascendente" di formazione del diritto comunitario rimanga prevalentemente una prerogativa degli Esecutivi regionali, come previsto nel *Memorandum of Understanding between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee* del 1999 e nel successivo *Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues* del 2001<sup>(36)</sup>.

L'art. 6, comma 8, degli *Standing Orders* del Parlamento scozzese disciplina la composizione e le funzioni della *European and External Relations Committee*<sup>(37)</sup>. Tale commissione permanente si compone di parlamentari (attualmente 8, ma il numero non è predefinito) che sono membri al contempo di altre commissioni, scelti dal *Parliamentary Bureau* in base alle loro competenze. La sua attività consiste nell'esaminare e nel predisporre dei rapporti sulle proposte legislative comunitarie (oltre che nell'attuazione del diritto comunitario nella c.d. "fase

---

europa nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa", a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 333-349, A. MAURER, *The Lisbon Treaty: new option for and recent trends of interparliamentary cooperation*, Paper, ECPRD, Annual Conference of Correspondents, Bruxelles, Parlamento europeo, 9-11 ottobre 2008, C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 83-94.

(36) Sul ruolo del *Memorandum of Understanding* e, in generale, i *Concordats* si vedano R. RAWLINGS, *Concordats of the Constitution*, in *Law Quarterly Review*, 2000, pp. 257-286; J. POIRIER, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspectives*, in *Public Law*, 2001, pp. 134-157 e P. LEYLAND, *Inter-governmental Relations Post-Devolution in the UK: Coordination, Cooperation and Concordats*, in *Regional Councils and Devolved Forms of Government*, cit., pp. 155-178.

(37) In questa sede si esamina il caso del Parlamento scozzese, che ha messo a punto una procedura articolata e complessa, ma anche l'Assemblea del Galles e quella del Irlanda del Nord procedono all'esame dei progetti normativi comunitari, sebbene non con la stessa intensità del primo. Si veda, a tal riguardo, COSAC, *Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Council Framework Decision on the Right to Interpretation and to Translation in Criminal Proceedings*, October 2009, su [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).



discendente”, nei pochi casi in cui è lasciata al Parlamento) e su ogni questione rilevante per l’Unione e la Comunità europea. Qualora lo ritenga opportuno, può presentare proprie osservazioni alle altre commissioni e al *Parliamentary Bureau*. Il coinvolgimento di quest’ultimo organo, che è assimilabile ad una sorta di Conferenza dei Capigruppo, presieduto dal Presidente del Parlamento e formato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari e dei partiti che hanno ottenuto più di cinque seggi alle ultime elezioni, è molto significativo, giacché esso è competente per la programmazione dei lavori e pertanto può iscrivere la trattazione di un progetto comunitario “segnalato” dalla citata commissione nel calendario dei lavori dell’Assemblea.

La *European and External Relations Committee* esamina annualmente il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea e, sulla base di questo e del Programma della Presidenza di turno dell’Unione, richiede al Governo scozzese l’elaborazione semestrale di una *long list* di provvedimenti sui quali reputa prioritario un intervento regionale nell’ambito dei procedimenti decisionali comunitari. A questo punto la commissione provvede a redigere una *short list*, individuando tre o quattro progetti normativi comunitari più rilevanti. Ai fini della selezione valuta se la materia rientra effettivamente nelle competenze del legislatore scozzese, se il progetto è suscettibile di condizionare gli interessi della Scozia e se il Governo scozzese ha delle reali *chance* di influenzare il contenuto della proposta<sup>(38)</sup>. Dunque si procede alla nomina di un relatore per il progetto che si occupa di aggiornare periodicamente la commissione sull’esame svolto fino a quando la Commissione europea adotta formalmente la proposta. Quindi, su suggerimento del relatore, si può decidere di invitare a partecipare ai lavori dell’*European and External Relations Committee* il Ministro scozzese competente. Il relatore del progetto può raccomandare alla commissione le modalità più idonee per proseguire nell’esame, al limi-

---

(38) Tale procedura è stata definita durante la seduta del 4 novembre 2008 della *European and External Relations Committee* al fine di perfezionare quella esistente e di assicurare un “*early intervention*” del Parlamento scozzese nella fase ascendente. Cfr. <http://www.scottish.parliament.uk>.

te suggerendo l'avvio di un'inchiesta (come quella attualmente in corso sugli effetti della riforma del bilancio comunitario sulla Scozia).

In Austria il *Bundesrat*, i cui membri sono eletti dalle rispettive Assemblee statali (*Landtage* o Diete), è tenuto ad informare i *Länder* sui progetti normativi e i documenti di consultazione dell'Unione (la *newsletter* inviata dalla Commissione europea ai Parlamenti nazionali è inoltrata alle Diete) <sup>(39)</sup>. La Costituzione stabilisce che "Se la Federazione si trova di fronte ad un parere univoco dei *Länder* rispetto ad un progetto nel quadro dell'Unione Europea, che riguardi materie la cui legislazione è di competenza dei *Länder*, la Federazione è vincolata a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione Europea (art. 23d, comma 2, B-VG)". Inoltre, l'art. 13b del regolamento del *Bundesrat* prevede l'immediata trasmissione, tra gli altri, anche ai *Landtage* dei pareri eventualmente approvati dalla commissione per gli affari dell'Unione europea da parte del Presidente della Camera. Se, stando alla lettera delle disposizioni vigenti, il flusso informativo appare essere sostanzialmente unidirezionale dal Parlamento nazionale a quelli dei *Länder*, in realtà la prassi che si è affermata si basa su un dialogo costante tra Assemblee legislative.

La commissione Affari europei del *Bundesrat* austriaco si riunisce mediamente una volta al mese e, contestualmente a quello delle proposte, effettua anche uno *screening* dei pareri inviati dai *Länder*, finora prevalentemente dai Governi. Alle riunioni di questa commissione partecipano, senza diritto di voto, anche rappresentanti dei Governi e dei *Landtage* (altri rispetto a quelli che sono ufficialmente membri del *Bundesrat*), nonché dei comuni e delle associazioni di comuni.

Le Diete regionali austriache dal 2006 svolgono il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti

---

(39) Sulla partecipazione dei *Länder* austriaci alla "fase ascendente", cfr. H. SCHÄFFER, *La Partecipazione dei Länder austriaci alla formazione della volontà dell'Unione europea*, in *L'Europa delle autonomie*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3-53 e A. ZEIL, *La partecipazione del Parlamento austriaco al processo di integrazione europea*, in *Nomos*, 2006, pp. 11-45.

normativi comunitari e hanno messo a punto una particolare procedura, consolidata nella prassi<sup>(40)</sup>: i *Länder* hanno ripartito fra loro per materia il compito di esaminare i progetti comunitari, a seconda degli interessi che ritengono prevalenti e alla luce dell'esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea. D'accordo con il *Bundesrat*, il Parlamento del Vorarlberg, ad esempio, si occupa dei progetti in materia di sanità, mentre quello del Tirolo è competente in materia di trasporti e, salvo la facoltà lasciata agli altri *Länder* di svolgere ugualmente l'esame e di esprimere un parere sulla sussidiarietà da trasmettere al *Bundesrat*, il *Land* competente si esprime anche per gli altri. Inoltre, nell'esame dei progetti normativi comunitari alcune Diete si servono del supporto del Servizio per gli affari comunitari del rispettivo Governo. Recentemente, in occasione dell'ultimo "test sulla sussidiarietà" promosso dalla COSAC tra luglio e settembre 2009, il raccordo tra *Bundesrat* e *Landtage* ha condotto per la prima volta all'espressione di un parere negativo circa il rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta di decisione quadro del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

Infine, un caso peculiare è costituito dal sistema parlamentare belga, dove le due Camere nazionali e i Parlamenti regionali e delle Comunità sono titolari di pari diritti nella procedura per il controllo sulla sussidiarietà<sup>(41)</sup>. Il Governo federale trasmette tempestivamente ai Parlamenti regionali i progetti di atti normativi comunitari per l'esame. Non è tuttavia chiaro al momen-

---

(40) Non vi è ad oggi una norma scritta che la regoli.

(41) Sul caso spagnolo non ci si sofferma in questa sede, essendo ancora molto ridotto il grado di partecipazione delle Assemblee delle Comunità autonome nella c.d. "fase ascendente", ad eccezione di quella catalana, su cui si veda l'art. 188 della legge organica n. 6 del 19 luglio 2006 di riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna. Su tale articolo, peraltro, si attende la pronuncia del Tribunale costituzionale a seguito del ricorso di incostituzionalità n. 8045-2006. Cfr. C. ARES CASTRO-CONDE, *El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión europea y los Parlamentos autonómicos*, in *Revista de estudios políticos*, 2007, spec. p. 213. Si segnala, però, che nonostante tale inerzia nell'avvio del controllo sulla fase ascendente, negli Statuti di "seconda generazione", sono state introdotte norme che espressamente rinviavano alla partecipazione dei Parlamenti autonomi ai meccanismi di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

to cosa accadrà, relativamente al valore dei rilievi dei Parlamenti regionali e di quelli delle Comunità, quando il Trattato di Lisbona entrerà in vigore. È ben noto che il parere espresso nella “fase ascendente” dalla commissione bicamerale per gli affari europei del Parlamento federale gode di grande autorevolezza, essendo assunta con il concorso di dieci europarlamentari eletti in Belgio che ne sono anch’essi componenti a pieno titolo. I Governi regionali, tuttavia, vista l’ampia potestà legislativa di cui beneficiano i loro Parlamenti, rivendicano che, qualora un progetto comunitario rientri nella competenza esclusiva regionale, soltanto le Assemblee regionali possano concorrere al voto nell’ambito del meccanismo di *early warning* (art. 7 del Protocollo) <sup>(42)</sup>.

#### 4. (segue)... e alla “fase discendente”

Il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nell’attuazione della normativa comunitaria, in primo luogo delle direttive, è stato pressoché contemporaneo all’adesione dello Stato di appartenenza all’Unione o alla regionalizzazione-federalizzazione di esso (nel caso belga, ad esempio) <sup>(43)</sup>. Soltanto dalla Dichiarazione di Laeken del 2001, tuttavia, è stata avviata una riflessione anche a livello europeo circa la necessità di una loro partecipazione.

Il diritto dell’Unione è indifferente alle procedure nazionali di recepimento, ciò che importa è che la normativa sia attuata

---

(42) Si rammenta comunque che la principale forma di partecipazione delle Regioni e delle Comunità belghe agli affari comunitari è di tipo diretto e consiste nella rappresentanza all’interno della delegazione presso il Consiglio dei Ministri dell’Unione. Nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni e delle Comunità la rappresentanza spetta soltanto al Ministro regionale competente. Cfr. T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti e A. Siniscalchi, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 195.

(43) In Spagna, tuttavia, il coinvolgimento dei Parlamenti regionali nella c.d. “fase discendente” è stato ritardato dal fatto che all’atto di adesione della Spagna alla Comunità europea, nel 1985, il processo di formazione dello Stato autonomico non era stato ancora completato.

entro i termini stabiliti e in modo corretto. Come anticipato, chi risponde per il mancato adeguamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario è esclusivamente lo Stato membro (salvo poi rivalersi sulle Regioni una volta intervenuta la sentenza di condanna) e, pertanto, si spiegano così le disposizioni costituzionali relative al riconoscimento della titolarità di poteri sostitutivi in capo al Governo centrale in caso di inadempimento regionale (art. 117, comma 5 della Costituzione italiana; art. 169 della Costituzione belga; artt. 16 e 23d della Costituzione austriaca; art. 155 della Costituzione spagnola e artt. 37 e 84 della Legge fondamentale tedesca).

L'obbligo di adeguamento dell'ordinamento regionale alla disciplina comunitaria deriva quasi ovunque da previsioni di rango costituzionale (anche nel Regno Unito, infatti, dopo il precedente della *High Court* sul caso *Thoburn vs. Sunderland City Council* del 18 febbraio 2002 relativamente allo *Human Rights Act* del 1998, si è riconosciuto un simile *status* agli Atti devolutivi), ad eccezione della Spagna e della Finlandia per le Isole Åland<sup>(44)</sup>.

In Spagna il diritto delle Comunità autonome e, quindi, delle rispettive Assemblee, di partecipare alla c.d. "fase discendente" ha stentato ad essere riconosciuto ed è stato sancito in via giurisprudenziale. L'art. 93 della Costituzione spagnola, infatti, afferma che spetta alle *Cortes* o al Governo, a seconda dei casi, garantire l'attuazione dei Trattati e degli atti di diritto derivato delle organizzazioni internazionali e sovranazionali. Sebbene il Tribunale costituzionale spagnolo, a partire dalla sentenza n. 252 del 1988, abbia stabilito che l'attuazione del diritto comunitario non altera il riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome<sup>(45)</sup>, cionondimeno si è successivamente affermato

---

(44) Cfr. A. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità autonome spagnole: una sfida (ancora costituzionalmente pendente)*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 649-678.

(45) A tal proposito, cfr. A. CARMONA CONTRERAS, *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, 2002, spec. pp. 821-822. Il Tribunale costituzionale ha stabilito altresì che il recepimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno non può essere ricondotto alla materia "rapporti internazionali", di competenza esclusiva

che lo Stato, in quanto unico responsabile dell'applicazione dinanzi alla Corte di giustizia, può usare tutte le misure normative idonee ad assicurare l'adempimento<sup>(46)</sup>. In particolare, lo Stato può adottare disposizioni suppletive in caso di inerzia delle Comunità, provvedimenti di armonizzazione della legislazione regionale (art. 150, comma 3, della Costituzione) e, infine, misure coercitive per l'adempimento degli obblighi, previa intimazione al Presidente della Comunità (art. 155, comma 1, della Costituzione). Nonostante i Parlamenti autonomici siano attivamente impegnati nel recepimento della normativa dell'Unione, secondo parte della dottrina<sup>(47)</sup>, ad essi residuano angusti spazi di manovra per l'attuazione del diritto comunitario.

Salvo quanto si dirà sul caso britannico e tenuto conto delle norme che assicurano comunque l'intervento statale "di garanzia", negli ordinamenti degli Stati membri le cui Regioni sono dotate di poteri legislativi (Austria, Belgio, Germania e Italia), è ormai pacifico che le Assemblee regionali partecipino alla "fase discendente" di attuazione del diritto comunitario nelle materie di loro competenza.

Per completezza, si segnala che non in tutti gli ordinamenti dove la potestà legislativa è in parte decentrata al recepimento partecipano i Parlamenti regionali. Nel Regno Unito, ad esempio, "le direttive sono attuate dal Governo (regionale) tramite *Orders in Council* o *Regulations*"<sup>(48)</sup>. Infine, sempre con rife-

---

statale (STC 236/1991).

(46) Cfr. T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, cit., p. 214.

(47) P. BIGLINO CAMPOS, *La política europea de las Comunidades autónomas y su control parlamentario*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2003, p. 34 ss.

(48) Cfr. V. TAMBURRINI, *Le relazioni tra le entità sub-statali e l'Unione europea nel Regno Unito e in Italia: alcuni spunti di comparazione*, in *L'Europa delle autonomie*, cit., p. 228. Si vedano anche A. GRATTERI, *Il recepimento del diritto comunitario nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, pp. 1689-1702; S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, pp. 339-358 e COMMITTEE OF THE REGIONS, *Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the Member States*, Dossier realizzato dall'ISSIRFA per conto del Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2005, spec. p. 67 ss.

rimento agli atti di esecuzione delle direttive dell'Unione (principalmente), mentre in Italia alcune Regioni sulla base di quanto si verifica a livello statale adottano annualmente la legge comunitaria regionale, negli altri ordinamenti europei non esiste uno strumento normativo *omnibus* assimilabile ad essa.

L'attuazione delle decisioni comunitarie, ad ogni modo, si risolve in una "questione puramente interna", riconducibile al riparto nazionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni e, all'interno di esse, alla divisione dei poteri tra Assemblea ed Esecutivo. Per questa ragione la cooperazione tra Parlamenti regionali nella "fase discendente" è pressoché assente.

## 5. Conclusioni

In conclusione, considerando i due profili messi in evidenza a proposito della posizione dei Parlamenti regionali nell'Unione, vale a dire la loro relazione con gli Esecutivi e l'incidenza della loro partecipazione ai processi decisionali comunitari sulle funzioni esercitate, è possibile rilevare alcuni dati interessanti.

Si è dimostrato da più parti, infatti, come il processo di integrazione comunitaria abbia comportato sinora un rafforzamento degli Esecutivi a scapito delle Assemblee legislative, attraverso l'acquisizione di una più autonoma legittimazione ad agire in ragione del riparto dei poteri tra le Istituzioni comunitarie<sup>(49)</sup>: "il Governo [quello nazionale in questo caso] diventa punto essenziale di incontro tra i residui della sovranità dello Stato e le prime affermazioni della sovranità sovranazionale o transnazionale che fa capo all'Unione<sup>(50)</sup>". Tale tendenza è replicata

---

(49) P. PÉREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'Esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 93-110; G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 9-20 e G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, relazione tenuta in occasione del convegno su "Nuove regole per nuovi Consigli regionali", Roma, LUISS Guido Carli, 4 maggio 2009.

(50) Così G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, cit., p. 16.

anche nell'ambito delle Regioni con poteri legislativi.

Non è detto comunque che si tratti di un elemento immutabile. Il tentativo delle ultime riforme dei Trattati è stato diretto ad un maggior coinvolgimento dei Parlamenti degli Stati membri oltre che ad un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Le reazioni sono state contrastanti: vi è chi ritiene che, nonostante tutto, vi sia una preoccupante sottrazione di competenze a danno dei Legislatori nazionali <sup>(51)</sup> e chi sostiene, invece, che la loro potenziale "discesa in campo" nell'ambito della procedura di co-decisione rischi di compromettere il precario equilibrio dei processi decisionali dei processi decisionali dell'Unione europea, già abbastanza lunghi e farraginosi <sup>(52)</sup>.

È indubbio, però, che l'attuazione dei Trattati comunitari e del diritto derivato dell'Unione abbia comportato una trasformazione dei rapporti tra Parlamenti e Governi, anche se la fase di assestamento è ancora in corso. La reazione delle istituzioni parlamentari a tale stato di cose ha sostanzialmente una direzione obbligata, che conduce ad affrontare il secondo profilo di analisi, quello delle funzioni dei Parlamenti.

Così come a livello statale si evidenzia la tendenza ad una connotazione in senso recessivo della funzione legislativa dei Parlamenti <sup>(53)</sup> – che senz'altro è causata anche dal trasferimento di competenze all'Unione europea oltre che dall'aumento

---

(51) Si veda in proposito la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009. Il testo integrale della sentenza è disponibile in lingua inglese sul sito internet del Tribunale costituzionale, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/index.html>.

(52) Cfr. A. MANZELLA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, cit., p. 338. Meno problematico sarebbe invece, a parere dell'Autore, l'intervento dei Parlamenti degli Stati membri nelle altre procedure introdotte dal Trattato di Lisbona e per l'eventuale richiesta di riesame del progetto di atto legislativo nell'ambito della procedura di co-decisione.

(53) Cfr. N. LUPO, *The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?*, in *Managing Parliaments in the 21st Century*, a cura di P. Falconer, C. Smith e C.W.R. Webster, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington, 2001, pp. 29-39. Sull'equivoco secondo cui "il fulcro del potere del Consiglio [regionale] debba necessariamente essere la funzione legislativa", cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, p. 85-95.



dell'esercizio dei poteri normativi da parte dei Governi –, anche a livello regionale il *trend* è confermato<sup>(54)</sup>. La valorizzazione del ruolo dei Parlamenti regionali nell'Unione, aldilà del necessario raccordo con il rispettivo Parlamento nazionale, impone un rinvigorismento dell'esercizio della funzione di controllo e indirizzo sugli Esecutivi e sulle Istituzioni dell'Unione<sup>(55)</sup>.

Anche in considerazione della predominanza di una forma di governo parlamentare nelle Regioni dell'Unione, non vi è dubbio che i Parlamenti regionali possono incidere anzitutto sui rispettivi Governi, ad esempio ottenendo che le informazioni sui progetti comunitari siano trasmesse tempestivamente e che sia sempre richiesto il loro parere prima di definire una posizione ufficiale da tenere in Consiglio dei ministri dell'Unione, quando la materia trattata è di competenza regionale.

Per quanto riguarda, infine, la funzione “cooperativa”, accresciutasi notevolmente dietro la spinta dell'integrazione comunitaria, esistono almeno tre direzioni verso le quali è suscettibile di svilupparsi: la cooperazione tra Assemblee legislative all'interno di uno stesso ordinamento; la cooperazione con le

---

(54) CAMERA DEI DEPUTATI, *Il punto sulle Regioni a 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, Rapporto 2008 sulla legislazione in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, p. 16. Solo il 6 % degli atti adottati dai Consigli regionali italiani è costituito da leggi. Semmai, con riferimento alla funzione legislativa in senso lato, si può prevedere l'attribuzione in capo alle Assemblee legislative regionali di un potere di iniziativa legislativa, oggi custodito gelosamente dalla Commissione europea, o di impulso all'esercizio del potere di iniziativa nell'Unione, similmente a quello esercitato dal Parlamento europeo. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in assenza di una simile previsione nel diritto positivo, tali Assemblee potrebbero svolgere il ruolo di collettori nella promozione dell'iniziativa legislativa popolare europea (art. 11, par. 4, TUE). Infatti, attraverso le forme di cooperazione transfrontaliera già esistenti tra Regioni europee si potrebbero soddisfare sia il requisito demografico (un milione di cittadini) sia quello “multinazionale (la provenienza da un numero significativo di Stati membri)” per l'esercizio di tale iniziativa.

(55) Cfr. G. RIVISECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, cit., e più in generale sul rapporto tra ordinamento internazionale e principio democratico R. DAHL, *Is International democracy possibile?*, in *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Governance*, a cura di S. Fabbrini, New York, Routledge, 2005, pp. 194-204, secondo il quale “*International systems of decision-making include hierarchies, bargaining among élites, and the price system. What is conspicuously absent, or weak to the point of utter irrelevance, is effective democratic control over decision-makers*” (p. 195).

altre Assemblee legislative regionali nell'Unione; la cooperazione che istituisce una "rete interparlamentare" comunitaria.

Al momento, per quanto riguarda l'interazione "Parlamenti regionali-Camere nazionali" nella "fase ascendente" il termine entro il quale le Assemblee regionali devono esprimersi non è predeterminato, ma è fissato di volta in volta, seppur tenendo presente il limite di otto settimane a disposizione delle Camere nazionali. Un'altra tendenza è rappresentata poi dall'esistenza di rapporti bilaterali tra il Parlamento nazionale e ciascuna Assemblea regionale; ciò accade in qualche ordinamento, come in Austria, in virtù del riconoscimento di un'Assemblea regionale capofila competente per materia. Non si registrano invece casi di trasmissione di una posizione comune dei Parlamenti regionali a seguito di una loro concertazione, sebbene esistano in alcuni degli 8 Stati membri esaminate sedi di raccordo tra Assemblee regionali<sup>(56)</sup>. Le seconde Camere, anche se non sono rappresentative delle autonomie, come la *House of Lords*, costituiscono la principale e, secondo alcuni<sup>(57)</sup>, la sede di raccordo obbligata tra Parlamenti nazionali e regionali sugli affari comunitari. Fa eccezione in questo senso il Senato italiano, che non ha rivendicato finora alcuna particolare competenza in tema in attesa di una riforma dei regolamenti parlamentari giudicata, a parere di chi scrive, necessaria al fine di evitare il persistere di un "rapporto informale" con i Consigli regionali quando il Trattato di Lisbona entrerà in vigore.

Per quanto concerne, invece, la cooperazione tra i Parlamenti regionali nell'Unione europea, nonostante la presenza di una Conferenza che si compone esclusivamente di rappresentanti delle Assemblee legislative regionali, la CALRE, è il Comitato

---

(56) È il caso italiano della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e della c.d. "Convenzione federale (*Föderalismuskonvent*)" tedesca, istituita con la Dichiarazione di Lubecca il 31 marzo 2003 e composta dai Presidenti e dai capigruppo di tutti i Parlamenti dei *Länder*. Sulla Convenzione si veda F. PALERMO, *Il ruolo delle Assemblee legislative dei Länder nel sistema di governo tedesco: dall'emarginazione strutturale ai nuovi scenari della stagione delle riforme*, cit., pp. 192-193.

(57) Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Los Parlamentos regionales y la Unión europea: el mecanismo de alerta temprana*, cit., p. 52.

delle Regioni (CdR), dotato di maggiore forza negoziale nell'Unione, che guida la fase di sperimentazione delle procedure disciplinate nel Trattato di Lisbona attraverso "il *Network* per la sussidiarietà". Ad oggi hanno aderito al *Network* ben 96 *partner*, 56 in rappresentanza delle Regioni, dei quali 24 sono Parlamenti regionali con poteri legislativi. Al *Network* partecipano attualmente 4 Consigli regionali italiani, 4 Diete dei *Länder* austriaci, 4 Parlamenti delle Regioni e delle Comunità belghe, 4 Parlamenti autonomici, 5 Diete dei *Länder* tedeschi, l'Assemblea del Galles, il Consiglio della Contea di Åland e l'Assemblea della Regione autonoma di Madeira<sup>(58)</sup>. Se si considerano i pareri espressi nel quadro dei *test* sulla sussidiarietà svolti dal 2005 sotto l'egida del CdR, si evince che questi sono "monopolizzati" da pochi *partner* molto impegnati e motivati, essenzialmente i *Länder* austriaci e tedeschi.

Rispetto all'ipotesi della creazione di una "rete interparlamentare comunitaria", questa è strettamente collegata, da una parte, alla riflessione innanzi presentata, circa il rafforzamento degli Esecutivi (di ogni livello di governo) come effetto del processo di integrazione comunitaria; dall'altra, si connette al tentativo di contrastare il rischio di "asimmetria informativa" che colpisce i Parlamenti a fronte della pluralità di centri decisionali esistenti, spesso al di fuori delle loro ordinarie facoltà di controllo. I Parlamenti regionali hanno cercato di accreditarsi come potenziali candidati alla *membership* della COSAC, dove sono rappresentati tanto i 27 Parlamenti nazionali dell'Unione quanto il Parlamento europeo. Il tentativo, però, non è andato a buon fine giacché nel 2004 la COSAC, in particolare i Parla-

---

(58) Fino ad aprile 2009, 32 sono stati i pareri adottati dai Governi e dai Parlamenti dei *Länder* tedeschi, 29 quelli attribuibili ai Governi e ai Parlamenti dei *Länder* austriaci e solo 4 quelli espressi dalle Regioni italiane. Analizzando i dati ancora più in dettaglio, in Austria i pareri sono stati resi principalmente dalla Dieta del Vorarlberg (4), dalla Dieta della Carinzia (4), tra i Parlamenti, mentre in Germania la Bassa Sassonia ha espresso ben 18 pareri (9 la Dieta e altrettanti il Governo). Tali dati sono stati resi noti da P. BUBJÄGER durante il convegno organizzato sul tema de "Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà", Trento, 16-17 aprile 2009. Gli altri *partner* del *Network* sono enti locali, Regioni e associazioni di autonomie territoriali costituite sia all'interno degli Stati membri che a livello transnazionale nell'Unione europea.

menti nazionali, hanno respinto la richiesta <sup>(59)</sup>. Più “accondiscendente” si è mostrato il Parlamento europeo che ammette i Parlamenti regionali a partecipare, su invito, alle sedute delle sue commissioni, laddove le materie trattate siano di evidente interesse regionale.

Da quanto detto, emerge quindi un quadro composito, una sistema di relazioni nell’Unione europea nelle quali le Assemblee legislative regionali sono inserite, ma che ancora non riescono a sfruttare propriamente. L’elemento decisivo, come evidenziato, è quello dell’esercizio della funzione di controllo-indirizzo che senza dubbio trae giovamento dalla rete informativa alimentata attraverso la cooperazione con le altre Assemblee legislative dell’Unione.

---

(59) Si veda COSAC, *Report on the involvement of Regional Legislative Assemblies in COSAC*, XXXI COSAC, Dublin, 2004.