

Working Paper Series

**LA SUSSIDIARIETÀ E L'EARLY WARNING
SYSTEM TRA DIRITTO E POLITICA. IL CASO
DELLA C.D. "DIRETTIVA TABACCO" DEL 2014**

SOG-WP41/2017

ISSN: 2282-4189

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

© 2017 Marco Cecili

Printed in Italy, September 2017

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: sog@luiss.it

web: www.sog.luiss.it



ABSTRACT

The 2009 Lisbon Treaty introduced the Early Warning Mechanism into the EU decision-making process, giving to the National Parliaments the task of monitoring the compliance of the EU legislative proposals with the principle of subsidiarity. The paper aims at analyzing the nature of this scrutiny, in particular if it is interpreted merely technically or as a political one. Starting from the interesting case-study of the Tobacco Directive (2014), which has triggered a great number of reasoned opinions of different national Parliaments, but not enough to obtain the extract of a yellow card. The paper seeks to analyze the reading of the National Parliaments, especially after the development of a political dialogue. Finally it looks at the case law of the tobacco legislation of the Court of Justice and at the use of the subsidiarity principle, in the light of the judgments of the 2014 Directive (4 may 2016).

Keywords: *Early Warning Mechanism, EU Decision-Making, National Parliaments, Yellow Card, Tobacco Directive, reasoned opinions*

I would like to thank Cristina Fasone, Nicola Lupo, Giovanni Piccirilli and the anonymous referee for their useful comments.

AUTHOR INFORMATION

Marco Cecili is a Ph.D. Candidate in Public Law at University of Tor Vergata (Rome). He attended the M.A in “Parliament and Public Policy” at Luiss Guido Carli University. He also attended in July 2016 the summer school “Parliamentary Democracy in Europe” issued from the same University. He was a scholar student at the “Silvano Tosi” Center for Parliamentary Studies and Research in Florence. He holds a degree in Law at Luiss Guido Carli University in 2014.

Contact Information:

m.cecili@luiss.it

TABLE OF CONTENTS

1. INTRODUZIONE.....	1
2. L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'early warning system.....	2
3. La Direttiva Tabacco ed i pareri motivati del Senato e della Camera dei Deputati.....	9
4. La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulle direttive relative al tabacco	14
5. Conclusioni	21
BIBLIOGRAPHIC REFERENCES.....	25

1. INTRODUZIONE

Il Trattato di Lisbona cerca di superare il decennale, e forse sovrastimato, “*deficit di democraticità*” che affliggerebbe l’Unione europea¹. Uno strumento di sicuro interesse, in tale prospettiva, è l’*early warning system*, previsto dal protocollo 2 allegato al Trattato di Lisbona, a cui è attribuito il medesimo valore dei trattati. La possibilità dei parlamenti nazionali di esprimere pareri sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi e di causare un aggravio nell’*iter* legislativo dell’Unione, è un potere che avvicina i parlamenti nazionali al cuore delle decisioni prese a Bruxelles, inserendoli nel procedimento legislativo, disegnandoli come i guardiani (*watchdogs*) del rispetto del principio di sussidiarietà². Il controllo di sussidiarietà consente ai parlamenti nazionali di partecipare attivamente e senza intermediazioni governative alla formazione degli atti legislativi europei³.

I singoli parlamenti nazionali hanno interpretato diversamente questo controllo sulla sussidiarietà, alcuni in chiave strettamente giuridica, altri politica. L’obiettivo di queste pagine è analizzare l’origine e l’applicazione dell’*early warning system*, studiando anche un recente caso relativo alla cosiddetta “direttiva Tabacco” (2014/40/UE) e soffermandosi sui pareri resi dalle due Camere del Parlamento italiano e sulle sentenze della Corte di Giustizia del 4 maggio 2016. La scelta è ricaduta su questo atto normativo perché, pur non essendo stato “estratto” alcun cartellino, presenta la possibilità di verificare come il nostro Parlamento intende concretamente il controllo di sussidiarietà europea. Inoltre, poche normative dell’Unione Europea hanno causato, negli anni, controversie tanto accese quanto le diverse direttive in materia di lavorazione, presentazione e

¹ Tra i primi a porre questa questione, A. Marquand, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, Londra 1979, 36-39 «*the resulting democratic deficit would not be acceptable in a Community committed to democratic principles. Yet such a deficit would be inevitable unless the gap were somehow to be filled by the European Parliament*». Marquand criticava, nello specifico, il trasferimento dei poteri legislativi dai governi nazionali al Consiglio. L’Unione ha deciso di affrontare la mancanza di legittimazione democratica nel Consiglio Europeo del 14 e 15 dicembre 2001, tenuto a Laeken, in cui si è deciso di convocare una convenzione presieduta da Valéry Giscard d’Estaing per «*strutturare e amplificare il dibattito pubblico già avviato sul futuro dell’Unione*» (*Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Laeken*, 1). La convenzione si è riunita la prima volta nel febbraio 2002 ed ha lavorato fino al luglio 2003 ed ha provato a fornire risposte alle questioni sollevate nella Dichiarazione di Laeken, che rientrano in sei gruppi generali: questioni fondamentali sul ruolo dell’Europa, ripartizione delle competenze nell’Unione Europea, semplificazione degli strumenti dell’Unione, funzionamento delle istituzioni e loro legittimità democratica, espressione dell’Europa all’unisono nel contesto internazionale e, infine, primi passi verso una costituzione per i cittadini europei. Tale progetto ha costituito la base per le trattative della Conferenza intergovernativa che portò all’approvazione del *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, mai entrato in vigore a seguito dei risultati dei referendum in Francia e Olanda. Per un’analisi dei lavori e degli effetti della Convenzione cfr. J.E. Fossum e A.J. Menéndez, *La peculiare costituzione dell’Unione Europea*, Firenze University Press, Firenze 2012, 177-230.

² 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, 281 – 304.

³ M.T. Nigro, *Parlamento e Unione Europea*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma 2009, 159.

vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati sul mercato interno europeo, e non fa eccezione neppure la direttiva in esame, visto che dietro questioni giuridiche si nascondono importanti interessi economici.

2. L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'early warning system

Cuore dell'applicazione del principio di sussidiarietà è il protocollo numero 2 allegato al Trattato di Lisbona. I progetti di atti legislativi (che riguardano esclusivamente le competenze concorrenti dell'Unione Europea), ai sensi dell'art. 5 del protocollo, devono essere motivati sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁴. I parlamenti nazionali hanno, inoltre, la possibilità di esaminare tutti i progetti di atti legislativi con riguardo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal **protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità**, e di presentare opposizione, attraverso “*pareri motivati*” inviati ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, esponendo le ragioni per le quali ritengono che il progetto in causa non sia rispettoso del principio di sussidiarietà.

Accanto a questo procedimento si è instaurato il c.d. “dialogo politico”. Questa “pratica” è stata inaugurata nel settembre 2006 per iniziativa della Commissione europea, la quale ha deciso di trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali le proprie proposte legislative e i documenti di consultazione (libri bianchi e libri verdi), invitandoli ed esprimere osservazioni e pareri cui la Commissione stessa si impegna a rispondere⁵. Questo “dialogo” non è limitato alla mera sussidiarietà e riguarda anche gli atti che non solo legislativi.

Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta⁶ e ha poi la possibilità di

⁴ U.Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari 2013, 71. Per un approfondimento sulle competenze UE e il principio di sussidiarietà, cfr. K. Van Kersbergen e B. Verbeek, *The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, n. 2/2007, 217–238.

⁵ La procedura è stata “istituita” tramite una lettera del maggio 2006, dell'allora presidente Barroso, poi è stata ribadita e confermata in un'altra lettera del 1 dicembre 2009, giorno in cui è entrato in vigore il Trattato di Lisbona.

⁶ Se la proposta è presentata ex art. 289, par. 4, TFUE da un gruppo di Stati membri, dal Parlamento europeo, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, saranno queste istituzioni a dover riesaminare la proposta di atto legislativo.

mantenerla, modificarla o ritirarla⁷. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'articolo 76 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (come è avvenuto nel caso relativo alla proposta di regolamento istitutivo una Procura Europea).

Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta (cartellino arancione). Qualora scelga di mantenerla, la Commissione deve spiegare, con parere motivato, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà e sottoporre la questione al Consiglio e al Parlamento europeo. Se la Commissione decide di mantenere la proposta, ma il 55% dei membri del Consiglio o la maggioranza semplice al Parlamento europeo decidono che la proposta non rispetta il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non formerà oggetto di ulteriore esame.

Il principio di sussidiarietà è un concetto più politico che giuridico⁸. Questa "indeterminatezza" ha suscitato dei dubbi sulla fattibilità e, soprattutto, sulla "neutralità" del controllo preventivo di sussidiarietà⁹, data la natura politica dello stesso e, dunque, la difficoltà a non entrare nel merito dell'atto legislativo valutato¹⁰. Controllare il rispetto della sussidiarietà significa, infatti, verificare quale sia il livello istituzionale ottimale (territoriale, statale o europeo) per la realizzazione degli obiettivi previsti dall'azione oggetto di giudizio, ovvero valutare gli effetti e le conseguenze di un atto concreto¹¹.

⁷ Il c.d. cartellino giallo è stato attivato due volte. Nel mese di maggio 2012, per la prima volta è stato estratto un "cartellino giallo" nei confronti di una proposta di regolamento della Commissione relativo all'esercizio del diritto di attuare azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi ("Monti II"). Dodici parlamenti nazionali e camere di tali parlamenti su 40 (che rappresentavano 19 voti su 54 assegnati) hanno ritenuto che la proposta non fosse conforme al principio di sussidiarietà dal punto di vista del suo contenuto. La Commissione ha finito per ritirare la proposta, pur ritenendo che questa non violasse il principio di sussidiarietà. Nell'ottobre 2013 un altro "cartellino giallo" è stato estratto da 14 camere di parlamenti nazionali di 11 paesi membri (18 voti) riguardo alla proposta di regolamento che istituiva la Procura europea. La Commissione, dopo aver analizzato i pareri motivati pervenuti dai parlamenti nazionali, ha deciso di mantenere la proposta, precisando che era conforme al principio di sussidiarietà e che probabilmente sarebbe stata attuata con la cooperazione rafforzata. Sui due casi si veda A. Pintz, *Parliamentary Collective Action under the Early Warning Mechanism*, in *Politique européenne*, n. 3/2015, 84-114.

Nel maggio 2016 si è estratto il terzo "cartellino giallo" nei confronti della proposta di direttiva sui lavoratori distaccati, cfr. N.Lupo, *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016, 571-573.

⁸ A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, 25.

⁹ Preoccupazione sofferta soprattutto dal Regno Unito, cfr. P. Ridola, *Sussidiarietà verticale, autonomie e principio federativo*, in Idem, *Diritto Comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2010, 404.

¹⁰ A.M. Russo, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: prove tecniche per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi*, n. 20/2012 (24 ottobre 2012), 21.

¹¹ Tale difficoltà emerge concretamente come dimostrano le diverse posizioni assunte dal neo-costituito gruppo di lavoro interno alla COSAC dedicato allo studio degli sviluppi del controllo di sussidiarietà. Se dalla Francia giungono indicazioni circa un controllo parlamentare circoscritto al solo principio di sussidiarietà, «confinando i

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali¹² (e regionali¹³) all'*early warning system*, quindi, è stato interpretato in due modi molto differenti: come uno scrutinio tecnico giuridico «*in which Parliaments need only to verify if the proposed act complies with the principle of subsidiarity, intended stricto sensu*»¹⁴, o come uno scrutinio politico «*in which Parliaments can evaluate the proposal not only regarding its compliance with the principle of subsidiarity, but also according to other parameters and criteria*»¹⁵.

Alcuni autori hanno immaginato che l'*early warning system* introduca una “Terza Camera”¹⁶, che pur non avendo un’unitarietà materiale (non si riunisce mai in nessun luogo), si realizza con i pareri collettivi di tutti (o almeno un parte) i parlamenti nazionali, vista l’inefficacia di azioni solitarie o isolate¹⁷. Non sfugge che disegnare il sistema come una Terza camera, porta logicamente ad immaginare il controllo sulla sussidiarietà come politico, grazie al quale è anche possibile fornire linfa di democraticità alle politiche dell’Unione¹⁸. L’EWM può quindi portare per alleviare l’atavico *deficit* di legittimazione democratica dell’Unione Europea, come è stato riconosciuto da coloro che considerano il controllo sulla sussidiarietà uno scrutinio politico¹⁹.

Partendo con ordine, analizziamo le due diverse posizioni sul controllo di sussidiarietà.

Chi propende per lo scrutinio meramente tecnico ha definito le funzioni affidate ai parlamenti nazionali come consultive (paragonabili a quelle del *Conseil d’Etat* francese, secondo Kiiver), i parlamenti quindi dovrebbero concentrarsi solo «*on lawfulness, on the admissibility of legislation, rather than its political desirability*»²⁰. Sempre favorevoli ad un mero controllo

Parlamenti ad un ruolo di “guardia-linee” rispetto al riparto di competenze tra Unione e Stati membri», dall’Italia e dalla Germania si prospetta un controllo più ampio che scenda nel merito della proposta, cfr. C. Fasone, *I Parlamenti dell’Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in *Amministrazione in Cammino*, 22 luglio 2008, 17-18.

¹² O. Rozenberg, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, Parlement européen, Bruxelles 2017.

¹³ D. Fromage, *Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment Six Years after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in *LUISS School of Government Working Paper Series*, SOG-WP33/2016.

¹⁴ N. Lupo, *National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, issue 2, 2013, 15.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Dopo il Parlamento Europeo ed il Consiglio, quest’ultimo visto come la seconda Camera dell’Unione Europea, cfr. S. Fabbrini, *Politica Comparata*, Laterza, Roma-Bari 2008, 109.

¹⁷ I. Cooper, *A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 35:3 (16 aprile 2012), 441-465.

¹⁸ Ivi, 444, «*the EWM creates a new representative channel linking the citizen to the EU through NPs, and as such it enhances the EU’s democratic legitimacy*» anche se esplicita le ragioni per il quale oggi l’*early warning mechanism* è inefficace, Ivi, 449-451.

¹⁹ Per una voce contraria P. De Wielede, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, in *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty*, 6/2012, 10.

²⁰ P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, Londra 2012, 133; Idem, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, 2008, 77-83.

tecnico-giuridico sono Federico Fabbrini e Katarzyna Granat²¹ i quali notano che la maggior parte dei pareri contesta esclusivamente le basi legali delle proposte²², anche perché ragioni testuali, strutturali e funzionali fanno ritenere che il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo di sussidiarietà sia ridotto ad un mero controllo legale²³. Fabbrini e Granat, insomma, ritengono che il controllo non possa estendersi ad un'analisi sulla necessità, proporzionalità e sul merito politico dell'atto²⁴.

Favorevoli, invece, ad uno scrutinio politico, oltre al già citato Cooper, c'è l'attuale giudice costituzionale Marta Cartabia, che ritiene che l'introduzione del controllo sulla sussidiarietà «*unify in a single process both the scrutiny of the political merits and the scrutiny of competences and subsidiarity*»²⁵.

Anche secondo Goldoni l'*early warning system*, avendo una funzione di contenimento nei confronti dell'espansione ingiustificata delle competenze dell'Unione Europea, deve essere svolto con parametri politici²⁶.

Sullo stesso impianto logico di Cooper, anche secondo Jancic il controllo politico è una via per alleviare il *deficit* democratico di cui soffre l'Unione Europea²⁷, benchè l'EWS abbia una procedura molto rigida che viene paragonata ad una camicia di forza (*straightjacket*)²⁸.

²¹ F. Fabbrini, K. Granat, "Yellow card, but no foul": the 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*, 50, 2013, 115–144, 2013. Gli autori fanno l'esempio di alcuni Parlamenti che si rimettono ad uno scrutinio tecnico-giuridico, ad esempio, l' *Eduskunta* finlandese, la *Kamra tad-Deputati* maltese, la *House of Commons* inglese, il *Riksdag* svedese.

²² Ivi, 136. «A majority of national parliament opinions challenged the legal basis of the Commission proposal, raising concerns both about the application of the flexibility clause in the case of the flexibility clause, national parliaments assessed that the criteria set out by Article 352 TFEU were "manifestly not fulfilled" by the regulation».

²³ Ivi, 143, «Textual, structural and functional reasons militate in favour of interpreting the role of national parliaments in the EWS as restricted to a control of the subsidiarity of a legal draft only». Gli autori fanno l'esempio della proposta sul lavoro transnazionale in cui «disputes can only be regulated by EU action and the Commission proposal was a starting point, albeit one with room for improvement, on which EU institutions should have reflected in order to strike a new balance between free movement rules and social rights in the EU. The withdrawal of the proposal seems hence premature, additionally causing a misunderstanding within the national parliaments about their role in the EU legislative process».

²⁴ Ivi, 116.

²⁵ M. Cartabia, *Prospects for national parliaments in EU affairs - What should and could be saved in the case of non-ratification?*, in G. Amato (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne: commentaire du traité établissant une constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, Bruxelles 2007, 1099.

²⁶ M Goldoni, *Reconstructing the Early Warning System on Subsidiarity: The Case for Political Judgment*, in *European Law Review*, 5/2014, 647-663.

²⁷ D. Jancic, *The game of cards: national parliaments in the eu and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, in *Common Market Law Review* 52, 2015, 939–976.

²⁸ Ivi, 952: «First, while NPs are entitled to receive non-legislative documents [...] their reasoned opinions may only address draft legislative proposals. This prevents their pronouncement more upstream in the EU policy-making process.

Second, reasoned opinions may, and do in practice, challenge the contents of draft EU proposals but only those that invoke a violation of subsidiarity count towards the yellow card thresholds. This carries two disadvantages. On the

Secondo la lettura di uno scrutinio politico, quindi, «*the actual parliamentary scrutiny becomes more meaningful in actum than the limited scope of the legal framework which shapes it. This broader interpretation of subsidiarity is explained by the fact that its application depends in great part on a political evaluation*»²⁹. Fondamentale risulterebbe la natura delle istituzioni preposte al controllo: i parlamenti sono attori politici, nati per promuovere la deliberazione di politiche pubbliche, non per valutare in termini strettamente giuridici, come se fossero tribunali.

La c.d. procedura Barroso e la creazione di un dialogo politico tra istituzioni europee e nazionali hanno rafforzato l'idea e l'utilità di un controllo politico da parte dei parlamenti nazionali sulla sussidiarietà³⁰ anche grazie alla molteplicità di significati racchiusi nel lemma sussidiarietà³¹.

Intermedia è la posizione di Lupo, che pur ritenendo lo scrutinio di sussidiarietà come politico, ammette la possibilità da parte dei Parlamenti di autolimitarsi al mero controllo tecnico-giuridico. Infatti, ogni parlamento sarebbe libero di interpretare le funzioni conferitegli dall'Unione europea nel modo che ritiene più funzionale in ogni singola procedura, decidendo quale "inclinazione" e che "senso" dare al proprio intervento, restando libero di oscillare tra un'interpretazione legalistica del proprio ruolo oppure evidenziando il profilo politico del parere³².

one hand, determining the true target of a reasoned opinion is a complex exercise, based on elusive criteria with an impressive potential for their blending with other principles and testing parameters, which makes it hard to decide what consequence a reasoned opinion should have. This definitional difficulty can preclude reasoned opinions from constraining the Commission, because the latter is free to categorize the preoccupations of domestic legislatures according to its own understanding of subsidiarity, which it can adjust on a case-by-case basis and which the second yellow card has shown differs widely from that of NPs. On the other hand, NPs are consigned to a negative role in blocking EU legislation, discarding the more constructive role they fulfil domestically.

Third, subsidiarity does not apply to exclusive EU competence and does not encompass the principles of proportionality and conferral, whereas these two principles are arguably more significant for bringing the EU closer to the citizen».

²⁹ K. Borońska-Hryniewiecka, *Democratising the European Multi-level Polity? a (re-)assessment of the Early Warning System*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 16/2013, 177-178.

³⁰ P. Casalena, C. Fasone e N. Lupo, *Commentary on Protocol No. 1 annexed to the Treaty of Lisbon* («*On the the role of National Parliaments*»), in H.J. Blanke e S. Mangiameli (a cura di), *The Treaty on European Union*, Springer, Berlin-Heidelberg 2013, 1529-1634.

³¹ C. Fasone, *Competing concepts of subsidiarity in the early warning mechanism*, in *LUISS School of Government Working Paper Series*, SOG-WP4/2013 (marzo 2013), 17; Idem, *Competing concepts of subsidiarity in the early warning system*, in M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, *Democracy and subsidiarity in the EU*, Il Mulino, Bologna 2013, 157-195, in entrambi i saggi l'autrice analizza e riprende N. Mac Cormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 1999, 195.

³² N. Lupo, *National and Regional cit.*, 15-19, «*Every parliament is free to interpret the functions conferred upon it by EU law in the manner which it retains to be most beneficial and to intertwine them in a single procedure. It can do so either in a general way, at the moment in which it outlines, by means of a norm of parliamentary law – irrespective of whether these norms are legislative or contained in the rules of the chamber –, a procedure for the expression of reasoned opinions and of contributions, as well as the policy-direction to the EU activity of the government. Or concretely, at the moment in which it finds itself before a specific proposal of a EU draft legislative act and decides which “slant” and which “sense” to give to its intervention (being able, under the circumstances, to opt for a more legalistic interpretation of its role, or to highlight the political profile of its opinion)*»; N. Lupo, *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, *Democracy and subsidiarity cit.*, 127-128.

È innegabile che il controllo dei parlamenti sia politico per una serie di ragioni. Innanzitutto la natura stessa delle assemblee parlamentari è chiaramente politica e non è immaginabile relegarla a criteri propri dei tribunali. Inoltre la stessa previsione di un ricorso alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, previsto dall'art.8 del protocollo n.2, indica la diversità ontologica tra lo scrutinio dei parlamenti nazionali e quello riservato ai giudici di Lussemburgo. È da precisare, però, che la lettera dell'art. 5 TUE e del protocollo numero 2, limita lo scrutinio al principio di sussidiarietà. Sono quindi da ritenere incompatibili col Trattato i pareri che contestano, esclusivamente per motivi politici, le proposte legislative della Commissione, dovendo sempre essere ancorati a violazioni del principio di sussidiarietà, che può sfumare nel principio di proporzionalità (per le stesse parole dell'art. 5 TUE).

L'*early warning system* colma il divario tra i parlamenti nazionali e le politiche dell'Unione Europea, aumentando la dimensione proattiva sulla legislazione europea. Si può affermare, quindi, che l'*early warning system* genera ricadute positive (anche se non in maniera totalmente intenzionale) rispetto sia alla fase ascendente che alla fase discendente del diritto dell'Unione Europea. Si rafforza la dimensione rappresentativa del sistema politico dell'Unione coinvolgendo i parlamenti nazionali e regionali nella *policy* europea. Per quanto riguarda la fase discendente si crea una migliore consapevolezza dei contenuti politici (e dei loro difetti) negli Stati membri. Il *feedback* che si produce consente una migliore personalizzazione delle politiche e una migliore regolamentazione, che a lungo termine garantisce l'attuazione e il rispetto delle politiche europee. Gli effetti dell'*early warning system* sono di buon auspicio per un ulteriore sviluppo del ruolo dei parlamenti nazionali e regionali nel processo legislativo dell'UE, non solo come *veto players*, ma anche come organi di impulso.

Molto innovative, in tal senso, sono le proposte di istituire due nuovi procedimenti nell'ambito legislativo dell'Unione: il cartellino verde e il cartellino rosso.

Il primo, immaginato dalla *House of Lords*³³, vorrebbe garantire ai parlamenti nazionali la possibilità di “stimolare” la Commissione a presentare progetti di atti legislativi. Tale “potere” potrebbe essere garantito ad un numero stabilito di parlamenti nazionali (ad esempio un terzo), in analogia con l'art. 225 TFUE che attribuisce al Parlamento europeo la possibilità di elaborare proposte alla Commissione. Il cartellino verde viene criticato da una parte dei parlamenti nazionali

³³ House of Lords, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 24 marzo 2014, in www.publications.parliament.uk, 19-21; idea ripresa dal rapporto COSAC, *Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 4 novembre 2015, 10-16; M. Goldoni, *The instrumental value of horizontal parliamentary cooperation: subsidiarity review and political dialogue*, in N. Lupo e C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary cooperation in the composite european constitution*, Hart, Oxford 2016, 178-180; D. Fromage, *National parliaments in the Juncker Commission Era: The «Green Card» Initiative and beyond*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2015, 1024-1026.

(finlandese, svedese e tedeschi e la nostra Camera dei Deputati) che lo considera come un pericoloso strumento che potrebbe essere usato da parlamenti euroscettici per destabilizzare il sistema (ad esempio proponendo l'abrogazione o modifiche ad atti legislativi fondamentali), e non viene considerato equo garantire ad una minoranza di parlamenti lo stesso potere concesso al Parlamento europeo. Tali critiche non colgono nel segno. La storia insegna che facendo entrare le spinte critiche nel circuito politico, queste vengono riassorbite e possono garantire, se il sistema è sano, l'adozione di politiche proposte dagli avversari e il rafforzamento dell'ordinamento. Può così crearsi una sana concorrenza tra parlamenti che potrebbe migliorare l'Unione Europea. Inoltre, il cartellino verde si limiterebbe ad una proposta di atto legislativo, che dovrebbe comunque affrontare l'*iter* della co-decisione (o dei procedimenti speciali).

Il cartellino rosso, invece, garantirebbe un potere di veto ad numero pre-stabilito (che dovrebbe essere più alto della maggioranza assoluta) di parlamenti nazionali³⁴.

Il sistema di allerta precoce è fortemente limitato dall'essere utilizzato per il mero di controllo sulla sussidiarietà e con le tempistiche davvero ridotte. Inoltre i parlamenti nazionali intervengono in un momento in cui difficilmente possono modificare il contenuto della proposta e dopo eventuali correttivi, ad esempio successivamente ad un cartellino giallo, la Commissione non è tenuta a ripresentare la proposta per un nuovo controllo ai parlamenti nazionali. Va rafforzata, quindi, la partecipazione dei parlamenti nazionali nella fase pre-legislativa per completare la parlamentarizzazione dell'Unione Europea,.

Per ovviare a questi difetti del modello le strade sono due: o modificare i Trattati oppure garantire più flessibilità nei rapporti tra parlamenti nazionali e Commissione *rebus sic stantibus*. Gli esempi sono, come detto, il conteggio dei pareri motivati giunti fuori termine oppure far giungere ai singoli parlamenti il *Programma legislativo e di lavoro* della Commissione (cosa che inizia ad avvenire, ma va implementata), in modo da prepararli alle proposte presentate dalla Commissione stessa e per cercare di influire sull'agenda dell'Unione.

L'*early warning system*, infine, non deve essere trattato esclusivamente come un potere di veto per bloccare le iniziative dell'Unione Europea, ma può essere concepito in una prospettiva più ampia, a seconda dello scopo che si intende perseguire nel sistema multilivello europeo, ad

³⁴ Proposta presentata anche da Donald Tusk il 2 febbraio 2016 nell'intesa proposta a Cameron per evitare il *Brexit*. Il documento prevede un potere di veto per bloccare un progetto di atto legislativo presentato dalla Commissione se il 55% dei parlamenti nazionali dovesse votare in senso sfavorevole. Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> e il commento di K. Granat, *The draft renegotiation deal: A genuine red card? Tusk's proposal and national parliaments*, www.eulawanalysis.blogspot.it, 3 febbraio 2016.

esempio³⁵: 1) uno strumento che permette ai parlamenti nazionali di influenzare le proposte legislative della Commissione; 2) un meccanismo di *accountability* della Commissione e dei parlamenti nazionali sui governi nazionali nell'elaborazione e gestione delle politiche europee³⁶; 3) un'opportunità per aumentare il controllo parlamentare nazionale; 4) un meccanismo per europeizzare la legislazione e i parlamenti nazionali, spesso troppo chiusi in sé stessi.

Per concludere, difendere la sussidiarietà significa tutelare le prerogative proprie dei parlamenti nazionali che sono state drasticamente ridotte tramite il trasferimento di competenze all'Unione Europea³⁷. *L'early warning system*, infatti, assegna ai parlamenti nazionali alcune funzioni di controllo su alcuni aspetti del procedimento decisionale europeo non influenzabili da quelle assegnate ai rispettivi governi³⁸. Questi poteri di controllo vengono addirittura attribuiti alle singole camere³⁹, consentendo in questo modo di aumentare il raggio di azione dei parlamenti nell'*early warning system*.

3. La Direttiva Tabacco ed i pareri motivati del Senato e della Camera dei Deputati

La direttiva 2014/40/UE sul tabacco è finalizzata a migliorare il funzionamento del mercato interno del tabacco e dei prodotti correlati (tra cui le sigarette elettroniche) sulla base di un alto livello di protezione della salute umana⁴⁰. La direttiva, divenuta direttamente applicabile il

³⁵ K. Borońska-Hryniewiecka, *Democratising the European* cit., 185-187; K. Granat, *Institutional Design of the Member State for the Ex post Subsidiarity Scrutiny*, in M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, *Democracy and subsidiarity* cit., 446-449; N. Lupo, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino 2014, 115.

³⁶ Con l'*early warning system* vengono responsabilizzati anche i parlamenti nazionali. Soprattutto in Italia si continua a pensare che sulle "decisioni prese a Bruxelles" non si possa influire. Un atto europeo che danneggia uno Stato membro viene spesso criticato esclusivamente *a posteriori*, ciò significa che qualcosa non ha funzionato nel raccordo governo-delegati a Bruxelles e nella c.d. fase ascendente. *L'early warning mechanism* dà la possibilità ai parlamenti nazionali di sopperire a questi deficit di raccordo e concede la *chance* di correggere disposizioni che il parlamento non trova necessarie o utili.

³⁷ A. Pintz, *Collective Action under the Early Warning Mechanism*, Tesi di Master, Lund University-Department of Political Science, 11.

³⁸ L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati Membri dell'Unione europea*, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma 2009, 291, parla di eventuali cortocircuiti della posizione nazionale.

³⁹ G. Piccirilli, *Le procedure europee nella legge n. 234/2012*, in A. Manzella e N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare* cit., 213-214.

⁴⁰ Riporto la motivazione sul rispetto del principio di sussidiarietà presente nel progetto di direttiva, **Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati (COM(2012)788 final), punto 3.9.2** «Gli obiettivi dell'azione prevista non possono

20 maggio 2016, contiene una serie di disposizioni eterogenee. L'atto legislativo vieta le sigarette e il tabacco da arrotolare contenenti aromi caratterizzanti (es. al mentolo) ed impone all'industria del tabacco di trasmettere relazioni dettagliate agli Stati membri sugli ingredienti utilizzati nei prodotti del tabacco. Nella direttiva si prevede che sui pacchetti di prodotti del tabacco o di prodotti correlati figurino delle avvertenze relative alla salute: gli avvertimenti combinati (immagini e testo) relativi alla salute devono coprire il 65% della superficie esterna del fronte e del retro della confezione di sigarette o di tabacco da arrotolare. Infine l'atto legislativo abolisce le confezioni piccole per taluni prodotti del tabacco e vieta tutti gli elementi promozionali e fuorvianti sui prodotti del tabacco.

La proposta di direttiva ha suscitato sette pareri motivati, per un totale di 12 voti⁴¹. Inoltre, otto parlamenti nazionali hanno inviato pareri nell'ambito del dialogo politico, senza tuttavia ritenere la proposta incompatibile con il principio di sussidiarietà⁴².

Gli aspetti criticati dai pareri possono essere ricondotti a tre gruppi: a) la regolamentazione di alcuni tipi di prodotti del tabacco, come i prodotti a rischio ridotto, è di competenza nazionale⁴³; b)

essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione (articolo 5, paragrafo 3, del TUE).

Alcuni degli ambiti oggetto della presente proposta sono già armonizzati, ma richiedono un aggiornamento in linea con gli sviluppi scientifici, internazionali e di mercato. Data l'armonizzazione già esistente a norma della direttiva 2001/37/CE, agli Stati membri è precluso agire unilateralmente, ad esempio per ingrandire le dimensioni delle avvertenze relative alla salute o per eliminare l'indicazione del tenore in catrame, nicotina e monossido di carbonio.

In altri ambiti che attengono alla presente proposta si applicano impostazioni giuridiche diverse negli Stati membri e ciò ha determinato ostacoli per il funzionamento del mercato interno. Per quanto riguarda l'etichettatura e gli ingredienti, ad esempio, l'eterogeneità delle situazioni negli Stati membri ha fatto sì che l'industria dovesse fabbricare linee di prodotti diverse destinate ai diversi mercati. In tali settori, solo un approccio armonizzato a livello di UE può eliminare gli ostacoli al commercio transfrontaliero ed evitare la frammentazione del mercato, garantendo nel contempo una protezione della salute di livello elevato e comparabile.

Infine, per uno Stato membro è molto difficile agire unilateralmente in determinati ambiti a causa delle difficoltà applicative dovute all'esistenza di norme diverse in altri Stati membri. A titolo di esemplificazione, va detto che per uno Stato membro è quasi impossibile disciplinare le vendite di tabacco via Internet, ad esempio sotto il profilo dell'età minima prevista per legge per l'acquisto del tabacco, se tali vendite non sono regolamentate in altri Stati membri. Una misura giuridicamente vincolante, a livello di UE, produce quindi vantaggi evidenti. Lo stesso vale per il sistema UE di tracciabilità e rintracciabilità, nel caso di regolare circolazione transfrontaliera dei prodotti del tabacco.

La presente proposta contribuisce anche a una maggiore coerenza tra Stati membri e all'interno degli Stati membri e a una maggiore certezza del diritto, ad esempio per quanto riguarda i prodotti contenenti nicotina per i quali l'attuale quadro giuridico complesso e poco chiaro pregiudica la parità di condizioni.».

⁴¹ Hanno inviato pareri motivati: l'Assemblea nazionale della Bulgaria (2 voti); la Camera dei Deputati della Repubblica Ceca (1 voto); il Folketing danese (2 voti); il Parlamento greco (2 voti); il Senato della Repubblica Italiana (1 voto); la Camera dei Deputati italiana (1 voto); l'Assembleia da República portoghese (2 voti); la Camera dei Deputati rumena (1 voto). Molto interessante, per come è strutturato, è il parere della Camera dei Deputati della Repubblica Ceca. Tale parere è dedica ampio spazio alla natura dell'atto, ai contenuti ed agli effetti, cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120366/czpos.do>.

Il Riksdag svedese (che vale 2 voti) ha inviato un parere motivato, ma non è stato conteggiato ai fini dell'early warning mechanism perché arrivato in ritardo. Questo ha portato a una diatriba tra la Commissione e il Riksdag, che riteneva di aver inviato il parere entro i termini.

⁴² Hanno partecipato al dialogo politico: il Bundesrat austriaco; il Senato ceco; il Bundesrat tedesco; l'Assemblea nazionale ungherese; il Senato polacco; la Camera dei deputati rumena; il parlamento slovacco.

viene contestato il trasferimento alla Commissione del potere di adottare atti delegati⁴⁴; c) è stata messa in discussione la base giuridica della proposta, in quanto non armonizzerebbe la normativa degli Stati membri sui prodotti del tabacco⁴⁵.

Nelle risposte la Commissione ha sottolineato che la proposta non imporrebbe restrizioni all'immissione sul mercato di prodotti a rischio ridotto. Secondo la Commissione l'articolo 114 del TFUE fornisce una base giuridica che consente un'armonizzazione piena, parziale o minima e permette di lasciare certe questioni alle competenze regolamentari degli Stati membri. La Commissione ha precisato che gli Stati membri avevano iniziato ad adottare misure per disciplinare i prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti, e pertanto ne proponeva l'armonizzazione per prevenire distorsioni di mercato. Ha altresì sottolineato che la proposta avrebbe standardizzato solo alcuni aspetti della confezione, come il numero di sigarette contenute e le dimensioni delle avvertenze relative alla salute, che sono utili per la circolazione dei prodotti nel mercato interno e garantiscono allo stesso tempo la piena visibilità delle avvertenze.

La direttiva tabacco è stata oggetto di due pareri motivati dei due rami del nostro Parlamento⁴⁶. Al Senato⁴⁷, la proposta è stata esaminata dalla 12a Commissione (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica, che il 30 gennaio 2013 ha approvato la risoluzione Doc. XVIII, n. 183 della XVI legislatura. Tale documento conteneva un parere motivato di violazione dei principi di sussidiarietà basato su:

- a) l'inadeguatezza della base giuridica proposta dalla Commissione europea;
- b) l'eccessiva ampiezza del potere di adottare atti delegati conferito alla Commissione europea;
- c) la circostanza per cui la proposta *«pone serie restrizioni all'immissione sul mercato di prodotti a rischio ridotto e de facto disincentiva investimenti in ricerca,*

⁴³ Si veda, per esempio, il parere inviato dalla Camera dei Deputati ceca del 24 gennaio 2013.

⁴⁴ Parere dell'Assemblea nazionale bulgara del 4 marzo 2013.

⁴⁵ Parere dell'Assemblea portoghese del 4 marzo 2013.

⁴⁶ Per una riflessione sul ruolo delle nostre camere all'interno del meccanismo di allerta precoce, cfr. N. Lupo, *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate*, in A. Jonsson Cornell e M. Goldoni (a cura di), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart, Oxford 2017, 225-252.

⁴⁷ Per un precedente, Senato della Repubblica, XVI leg., doc. XVIII, n.41, cfr. C. Fasone, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 16 settembre 2010. Si permetta di segnalare anche un recente parere motivato in tema di sicurezza aerea, Senato della Repubblica, Doc. XVIII, n. 105 e il mio relativo commento *La sussidiarietà al centro dei lavori parlamentari? L'early warning mechanism alla luce di recente parere motivato del Senato in materia di sicurezza aerea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 maggio 2016. Bisogna ricordare che al Senato i progetti inviati dalla Commissione sono assegnati alle commissioni competenti per materia.

innovazione e sviluppo». Ciò si tradurrebbe nell'impossibilità, per gli Stati membri, di introdurre una politica sanitaria di riduzione del rischio derivato dal fumo;

d) il fatto che le norme sulla standardizzazione del pacchetto ed il divieto, ritenuto ingiustificato, di intere categorie di prodotti (*slim, light*, sigarette al mentolo) porterebbero all'erosione del valore del bene, con impatto negativo sulle rivendite legali, la filiera e l'erario.

Si è, ancora, rilevato come in passato la materia dell'etichettatura dei prodotti fosse stata normata al livello di Unione europea, mentre l'aspetto del prodotto medesimo ed il *packaging* esterno fossero rimasti competenza degli Stati membri. La 12a Commissione ha, infine, segnalato l'opportunità di prestare maggiore attenzione alla commercializzazione delle sigarette elettroniche che sollevano preoccupazioni per la salute pubblica.

Il 25 giugno 2013 nella propria risposta la Commissione europea ha confermato⁴⁸:

a) la validità della base giuridica prescelta, posto che *«l'art. 114 del TFUE costituisce la base giuridica per un'armonizzazione totale, parziale o minima e può lasciare agli Stati membri la competenza di disciplinare alcune materie. Nel valutare la compatibilità con il trattato di norme nazionali più rigorose occorre tener conto del livello di armonizzazione già raggiunto»*;

b) la liceità delle deleghe di potere, che *«prevedono criteri chiari e concisi che lasciano alla Commissione un margine di discrezionalità limitato»*;

c) il fatto che la proposta *«non impone restrizioni all'immissione sul mercato dei prodotti a rischio ridotto e non disincentiva gli investimenti in ricerca, innovazione e sviluppo per tali o altri prodotti»*;

d) il fatto che diversi studi scientifici dimostrerebbero la *«natura fuorviante delle sigarette slim e l'attrattività dei prodotti con aromi caratterizzanti, soprattutto per i giovani. Da vari studi è emerso che le sigarette slim possono indurre in errore il consumatore dando l'impressione di essere meno nocive»*. Ha aggiunto inoltre che la proposta standardizza solo alcuni aspetti del pacchetto, quali il numero di sigarette contenute e le dimensioni delle avvertenze relative alla salute, e che a proprio giudizio le norme proposte sugli imballaggi non aumentano il rischio di commercio illecito.

⁴⁸ Commissione, C (2013)3881 final.

Con particolare riferimento alle sigarette elettroniche, la Commissione sottolinea che la proposta, estendendo il proprio campo di applicazione a tutti i prodotti contenenti nicotina e richiedendo un'autorizzazione all'immissione in commercio a norma della legislazione sui medicinali, costituisce un progresso.

Anche le commissioni XII (Affari sociali) e XIV (Affari Europei) della nostra Camera dei Deputati hanno esaminato la proposta di Direttiva sul tabacco, poco dopo quello del Senato⁴⁹.

La XII Commissione ha notato che le disposizioni contenute nella proposta di direttiva presentavano profili giuridici, economici e sociali di difficile valutazione sia con riferimento alla loro congruenza con l'obiettivo della tutela della salute, sia con riguardo alla conformità alle norme dei Trattati che abilitano l'Unione europea ad intervenire in materia. Ad avviso della Commissione la proposta di direttiva, col fine apparente di elevare il livello di protezione della salute, introduceva, più in generale, severe restrizioni all'immissione sul mercato di prodotti a rischio ridotto o di nuova generazione, che tuttavia avrebbero potuto disincentivare investimenti in ricerca, innovazione e sviluppo ed impedire di fatto agli Stati membri, una volta dimostrata scientificamente la non nocività di tali prodotti, di introdurre una politica sanitaria di riduzione del rischio derivato dal fumo.

La XIV commissione partendo da riflessioni giuridiche ha contestato (anche) politicamente l'atto⁵⁰. La commissione, infatti, ha sottolineato che la CGUE ha sempre precisato che l'articolo 114 TFUE⁵¹ (base giuridica dell'atto), interpretato in combinato con l'articolo 168 del TFUE, consente l'adozione di misure aventi incidenza sulla salute umana purché l'atto legislativo sia volto primariamente ed effettivamente all'eliminazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci o all'eliminazione di distorsioni sensibili della concorrenza. Il ricorso all'articolo 114 non sarebbe invece giustificato qualora l'atto da adottare avesse quale obiettivo primario e immediato

⁴⁹ Alla Camera dei Deputati i progetti vengono assegnati, di solito, alla commissione XIV (Commissione Politiche della Unione europea), che ha la competenza di emettere il parere, secondo le indicazioni indicate dai pareri della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009 e 14 luglio 2010, cfr. N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in Cammino*, 29 maggio 2014.

⁵⁰ Camera dei Deputati, Resoconto sommario del 19 febbraio 2013, XIV commissione, pag 3 e 4, cfr. <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2013/02/19/leg.16.bol0777.data20130219.com14.pdf>.

⁵¹ L'art.114 del TFUE riguarda il riavvicinamento delle normative nazionali aventi ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Su questo articolo si è più volte pronunciata la CGUE, soprattutto sull'ammissibilità del ricorso a tale disposizione ai fini dell'adozione di misure di armonizzazione aventi incidenza sulla protezione della salute umana, in particolare con alcune pronunce relative alla pubblicità dei prodotti del tabacco (si vedano in particolare le sentenze CGCE, C-491/01 (*British American Tobacco Investments e Imperial Tobacco*) e CGCE, cause riunite C-154/04 e C-155/04 (*Integratori alimentari*)).

la tutela della salute e «*solo come effetto secondario l'armonizzazione delle condizioni del mercato all'interno della Comunità*».

Ad avviso della XIV commissione, quindi:

- 1) la proposta di direttiva non sembrava soddisfare integralmente le condizioni poste dalla Corte per il ricorso all'articolo 114 TFUE in quanto numerose disposizioni in essa contenute non risultavano idonee a rimuovere ostacoli alla libera circolazione dei prodotti del tabacco o distorsioni della concorrenza;
- 2) la proposta, incoraggiando gli Stati membri ad intervenire in modo autonomo in alcune aree (es. la misurazione delle emissioni diverse da nicotina, catrame, e monossido di carbonio) creava i presupposti per significative differenze tra gli Stati membri e conseguenti limitazioni alla libera circolazione delle merci;
- 3) le disposizioni della proposta relative alla standardizzazione del pacchetto e al divieto di vendita di intere categorie di prodotti attualmente legali, (es. come le sigarette *slim*, quelle al mentolo ed i pacchetti da 10) erano espressamente giustificate dalla Commissione Europea con la volontà di ridurre l'attrattività dei prodotti del tabacco e con la preoccupazione che un certo tipo di pacchetto o prodotto possa indurre il consumatore a pensare che esso sia meno dannoso. Il divieto di questi prodotti è, dunque, non volto a ridurre distorsioni nel mercato interno o nella concorrenza, ma esclusivamente ad aumentare la protezione della salute.

4. La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulle direttive relative al tabacco

Già in passato l'Unione europea aveva disciplinato la materia del tabacco. Ad esempio, il 6 luglio 1998 il Parlamento europeo e il Consiglio adottarono una direttiva (98/43 CE) sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco. Tale direttiva, che stabiliva un divieto generale della pubblicità e della sponsorizzazione a favore di detti lavorati, era stata adottata al fine di eliminare gli ostacoli al funzionamento del mercato interno derivanti da inconvenienti nella circolazione dei prodotti e nella libera prestazione dei servizi, nonché di eliminare le distorsioni della concorrenza create dalle divergenze tra le regolamentazioni nazionali esistenti in materia. Tale atto arrivò al vaglio della Corte di Giustizia, a

cui erano state sottoposte due cause relative alla sua validità. Si trattava, nel primo caso, di un ricorso per annullamento proposto dalla Repubblica federale di Germania⁵² e, nel secondo, di una questione pregiudiziale sollevata dalla *High Court of Justice* nell'ambito di una domanda introdotta da alcuni fabbricanti di prodotti del tabacco del Regno Unito (Imperial Tobacco e altri)⁵³.

La Repubblica federale di Germania e i fabbricanti di tabacco contestavano il fatto che la direttiva era in effetti una misura destinata alla tutela della sanità pubblica, con efficacia meramente accessoria sul mercato interno. La Corte di giustizia allora annullò la direttiva in quanto essa esorbitava dalle competenze del legislatore comunitario in base alle disposizioni relative all'instaurazione del mercato interno, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. La Corte ha ricordato che, un'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri dirette a proteggere e a migliorare la salute umana, pur essendo esclusa dal Trattato, non implica che provvedimenti di armonizzazione adottati sul fondamento di altre disposizioni del Trattato non possano avere un'incidenza sulla protezione della salute umana. Pertanto, la Corte ha verificato se la direttiva avesse contribuito effettivamente all'eliminazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi, nonché all'eliminazione delle distorsioni della concorrenza. La Corte ha affermato che per gran parte delle forme di pubblicità possibili (manifesti, ombrelloni, portacenere e altri oggetti utilizzati negli alberghi, messaggi promozionali al cinema), il divieto generale non contribuiva a facilitare gli scambi dei prodotti interessati.

Successivamente, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2001/37/CE relativa alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco. Due fabbricanti britannici di prodotti del tabacco (la British American Tobacco Limited e la Imperial Tobacco Limited), hanno contestato sempre dinanzi alla *High Court of Justice* l'obbligo del Regno Unito di trasporre la direttiva in diritto nazionale. Tale giudice ha proposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione della direttiva⁵⁴.

I giudici di Lussemburgo hanno esaminato anzitutto se il fondamento giuridico che attribuiva all'allora Comunità la competenza ad adottare provvedimenti di armonizzazione per la realizzazione del mercato interno, poteva essere utilizzato nel caso di specie. I fabbricanti di prodotti del tabacco contestavano, infatti, che la direttiva non avrebbe avuto lo scopo di assicurare la libera circolazione di tali prodotti nella Comunità, ma quello di armonizzare le norme nazionali

⁵² CGUE, C-376/98 (*Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*).

⁵³ CGUE, C-74/99 (*Imperial Tobacco e altri*).

⁵⁴ CGUE, C-491/01 (*British American Tobacco Limited e Imperial Tobacco Limited*).

in materia di tutela della salute contro il tabagismo, competenza che non apparteneva alla Comunità.

I provvedimenti comunitari di armonizzazione precedentemente adottati contenevano solo disposizioni circoscritte in materia di lavorazione e di etichettatura dei prodotti del tabacco (direttiva 89/622 sull'etichettatura e direttiva 90/239 sul tenore massimo di catrame delle sigarette). Gli Stati membri erano quindi liberi di adottare disposizioni nazionali per gli aspetti non disciplinati da tali direttive.

In tale contesto, una nuova direttiva di armonizzazione permetteva di evitare l'insorgere di ostacoli alla libera circolazione dei prodotti del tabacco nella Comunità che sarebbero derivati dall'adozione di norme nazionali contenenti obblighi divergenti per quanto riguarda la lavorazione, la presentazione e la vendita dei prodotti del tabacco.

Il divieto di fabbricare nella Comunità sigarette non conformi alla direttiva anche a fini di esportazione verso paesi terzi contribuiva anch'esso al buon funzionamento del mercato interno in quanto permetteva di evitare la reimportazione illecita o lo sviamento del traffico di tali prodotti all'interno della Comunità. Pertanto la direttiva aveva effettivamente lo scopo di migliorare le condizioni di funzionamento del mercato interno ed essa poteva essere adottata sul fondamento giuridico dell'armonizzazione del mercato interno.

Per quanto riguarda la proporzionalità dei provvedimenti di armonizzazione previsti dalla direttiva, la Corte ha rilevato, anzitutto, che il divieto di fabbricare sigarette che non rispettassero i tenori massimi (di catrame, di nicotina e di monossido di carbonio) fissati dalla direttiva era particolarmente adatto a prevenire alla fonte gli sviamenti di traffico riguardanti sigarette fabbricate all'interno della Comunità per essere esportate verso paesi terzi. Tali sviamenti non potevano essere combattuti altrettanto efficacemente da una misura alternativa come l'inasprimento dei controlli alle frontiere della Comunità. In seguito, la Corte ha rilevato che gli obblighi stabiliti dalla direttiva per quanto riguarda le indicazioni sui pacchetti di sigarette dei tenori di sostanze nocive e le avvertenze relative ai rischi per la salute non erano eccessivi. Infine, secondo la Corte, il divieto di utilizzare sulle confezioni dei prodotti del tabacco elementi descrittivi indicanti che un prodotto del tabacco fosse meno nocivo degli altri (per esempio "*light*" e "*mild*"), potevano trarre in inganno il consumatore, era idoneo a conseguire un livello elevato di tutela in materia di salute. Tale divieto mirava infatti a garantire che il consumatore fosse informato in modo obiettivo della nocività dei prodotti del tabacco. Tale divieto non era sproporzionato, in quanto non era certo che la semplice regolamentazione dell'uso degli elementi descrittivi sarebbe stata altrettanto efficace nel garantire un'informazione obiettiva dei consumatori, essendo tali elementi per loro natura idonei a incoraggiare il tabagismo.

Con una sentenza del 12 dicembre 2006, infine, la Corte di Giustizia ha respinto il ricorso della Repubblica federale di Germania⁵⁵, con il quale veniva contestata la validità degli artt. 3 e 4 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 (2003/33/CE), sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco.

La direttiva era stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dopo l'annullamento da parte della Corte di giustizia della già citata direttiva 98/43/CE.

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva impugnata, veniva consentita la pubblicità dei prodotti del tabacco a mezzo stampa e mediante altre pubblicazioni solo negli stampati destinati esclusivamente ai professionisti del commercio del tabacco e nelle pubblicazioni edite in paesi terzi, che non fossero principalmente destinate al mercato comunitario. Ai sensi della stessa disposizione, era vietata qualunque altra pubblicità a mezzo stampa e mediante altre pubblicazioni stampate. Inoltre, in virtù dell'art. 4 della direttiva, erano vietate tutte le forme di pubblicità radiofonica a favore dei prodotti del tabacco, e i programmi radiofonici non dovevano essere sponsorizzati da imprese la cui principale attività sia la fabbricazione o la vendita dei prodotti del tabacco.

Nella sentenza, un motivo fatto valere dalla ricorrente riguardava ancora la scelta dell'art. 95 CE come base giuridica. La Corte di giustizia ha ricordato anzitutto i presupposti di applicazione dell'art. 95 par. 1 CE, in virtù di tale disposizione, il Consiglio poteva adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Secondo la Corte, il ricorso a questo articolo era giustificato, visto che le divergenze tra le disposizioni normative nazionali erano tali da ostacolare le libertà fondamentali e quindi da incidere direttamente sul funzionamento del mercato interno. Viene ricordata anche l'ampia discrezionalità attribuita dal vecchio art. 95 CE al legislatore comunitario in merito alla scelta della tecnica di ravvicinamento delle disposizioni nazionali⁵⁶.

Successivamente, dopo aver rilevato l'esistenza di disparità tra le normative nazionali in materia di pubblicità e sponsorizzazione dei prodotti del tabacco al momento dell'adozione della direttiva, la Corte ha valutato gli effetti di tali disparità normative, ricordando soprattutto l'importanza del mercato dei prodotti della stampa e di quello della radio, nonché l'idoneità dei provvedimenti nazionali che vietavano o limitavano la pubblicità dei prodotti del tabacco a pregiudicare in misura maggiore l'accesso al mercato dei prodotti provenienti da altri Stati membri rispetto a quello dei

⁵⁵ CGUE, C-380/03 (*Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*).

⁵⁶ CGUE, C-380/03 (*Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*), punti 36-43.

prodotti nazionali. La Corte sottolineò anche la circostanza per cui tali provvedimenti statali limitavano la possibilità, per le imprese stabilite negli Stati membri in cui essi si applicano, di proporre agli inserzionisti stabiliti in altri Stati membri spazi pubblicitari nelle loro pubblicazioni, colpendo così anche l'offerta transfrontaliera di servizi.

Infine, la Corte ha verificato se gli articoli contestati dalla Repubblica federale tedesca fossero effettivamente diretti alla eliminazione o alla prevenzione di ostacoli alla libera circolazione delle merci o alla libera prestazione di servizi, o ancora all'eliminazione di distorsioni della concorrenza. In particolare, essa rileva, quanto all'art. 3 della direttiva, che il divieto in esso contenuto mirava ad evitare che la circolazione intracomunitaria dei prodotti della stampa venga ostacolata dalle normative nazionali di un qualsiasi Stato membro. La Corte ha ricordato anche che i divieti stabiliti agli artt. 3 e 4 della direttiva erano comunque limitati a varie forme di pubblicità e non rappresentano un divieto di portata generale, come invece stabiliva la precedente direttiva 98/43.

Nel 2016 la Corte è quindi tornata ad affrontare la questione tabacco, con l'analisi della direttiva 2014/40/UE. La Polonia si è rivolta alla Corte di Giustizia per chiedere ai giudici comunitari se le disposizioni della direttiva, quali il divieto delle sigarette al mentolo, la standardizzazione dell'etichettatura e del confezionamento di prodotti del tabacco e il regime applicabile alle sigarette elettroniche, fossero valide.

La Corte di Giustizia, investita della questione, ha affermato la validità delle disposizioni della direttiva. Più precisamente, la Corte ha disposto che i prodotti del tabacco, contenenti un aroma al mentolo, presentano caratteristiche analoghe e effetti simili sull'induzione al consumo del tabacco e sul mantenimento del tabagismo. Il mentolo, per la sua gradevolezza, rende i prodotti in esame più attraenti per i consumatori, al contrario di ridurne la desiderabilità, per contrastare la diffusione del tabagismo. La Corte ha concluso, affermando che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente, nell'esercizio del suo potere discrezionale, imporre un tale divieto poiché le misure meno vincolanti previste dalla Polonia non sembravano idonee a realizzare l'obiettivo perseguito. Per quanto riguarda la normativa sull'etichettatura e sul confezionamento di prodotti del tabacco, gli Stati membri hanno la facoltà di mantenere di introdurre ulteriori disposizioni soltanto per il confezionamento dei prodotti non armonizzati dalla direttiva. La Corte ha affermato che il divieto di apporre sull'etichettatura delle confezioni, sull'imballaggio esterno nonché sul prodotto, qualsiasi elemento che possa contribuire a promuovere il prodotto, sia idoneo a tutelare la salute dei consumatori contro i rischi collegati al tabagismo e non ecceda i limiti di quanto è necessario alla realizzazione dello scopo perseguito. La Corte di Giustizia ha sottolineato che le sigarette elettroniche presentano caratteristiche oggettive diverse da quelle dei prodotti del

tabacco, pertanto il legislatore dell'Unione europea non ha violato il principio di parità di trattamento, in quanto tali sigarette hanno un regime giuridico meno restrittivo di quello applicabile ai prodotti del tabacco. La Corte ha dichiarato che non era sproporzionato richiedere che le confezioni delle sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica rechino un foglietto separato e non era sproporzionato vietare le comunicazioni commerciali e la sponsorizzazione di tali prodotti. Pertanto, secondo la Corte, il regime applicabile alle sigarette elettroniche non viola il principio di sussidiarietà e non pregiudica nemmeno il diritto di proprietà e la libertà d'impresa.

Ora appare opportuno dedicare qualche parola alle questioni relative al principio di sussidiarietà enunciate nelle sentenze⁵⁷.

Nelle proprie conclusioni⁵⁸, l'avvocato Generale Kokott ha ricordato che, secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 296, par. 2, TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'*iter* logico seguito dall'istituzione per l'adozione del provvedimento; in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo⁵⁹. Quando l'oggetto in esame è il rispetto del principio di sussidiarietà, la motivazione dell'atto giuridico dell'Unione deve provare se il legislatore ha affrontato sufficientemente le questioni relative al principio e, in caso affermativo, a quali conclusioni esso sia pervenuto. Pertanto, la motivazione di un atto giuridico dell'Unione non deve obbligatoriamente contenere tutti gli elementi di fatto o di diritto pertinenti. L'osservanza dell'obbligo di motivazione deve inoltre essere valutata alla luce non soltanto del tenore letterale dell'atto, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione⁶⁰. Ciò è ancor più vero quando – come nel caso di specie – si intende emanare disposizioni di portata generale, la cui motivazione è circoscritta ad una descrizione sommaria dei tratti essenziali della disciplina considerata e degli obiettivi da essa perseguiti⁶¹.

Per quanto attiene al rispetto del principio di sussidiarietà in sede di emanazione della direttiva sul tabacco, secondo l'avvocato generale Kokott, sarebbe sufficientemente documentato che il legislatore dell'Unione disponeva di copioso materiale su cui fondare la relativa valutazione.

⁵⁷ CGUE, C-358/14 (*Polonia c. Parlamento e Consiglio*); C-477/14 (*Pillbox 38*); C-547/14 (*Philipp Morris Brands*).

⁵⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 23 dicembre 2015, C-447/14 (*Pillbox*), disponibili su www.curia.europa.it.

⁵⁹ *Ex plurimis* CGUE, C-466/93, (*Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*), punto 16.

⁶⁰ *Ex plurimis* CGUE, C-62/14 (*Gauweiler*), punto 70 e CGUE C-508/13 (*Estonia c. Parlamento e Consiglio*), punti 58, 59 e 61.

⁶¹ In questo senso, sentenze CGCE, C-150/94 (*Regno Unito c. Consiglio*), punti 25 e 26; CGUE, C-221/09 (*AJD Tuna*), punto 59 e CGUE, C-398/13 (*Inuit Tapiriit Kanatami c. Commissione*), punto 29.

Tuttavia Kokott ha invitato caldamente il legislatore UE ad evitare future formulazioni di tipo retorico sull'art. 5 TUE (come quelle contenute nella direttiva) e ad arricchire il preambolo del relativo atto dell'Unione con considerazioni sul principio di sussidiarietà sufficientemente fondate e più strettamente inerenti alle relative misure⁶².

I giudici di Lussemburgo hanno operato una distinzione tra il controllo *ex ante* della conformità al principio di sussidiarietà che «è esercitato a livello politico da parte dei parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite a tal fine dal protocollo n. 2» e il controllo giudiziario *ex post* con il quale la Corte «deve verificare tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo medesimo»⁶³. Per quanto riguarda le condizioni sostanziali, la Corte ha eseguito una semplice verifica sulla possibilità che il legislatore dell'Unione potesse ritenere, secondo elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito essere meglio realizzato a livello dell'Unione. Non essendo il miglioramento e il funzionamento del mercato interno tra le materie di competenza esclusiva dell'UE, perciò i giudici di Lussemburgo hanno dovuto verificare se l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/40 potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione. Secondo la sentenza, la direttiva si prefigge, quindi, un duplice obiettivo: sia il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati sia la tutela della salute umana (soprattutto per i giovani).

La Corte risponde al quesito sulla componente positiva del principio di sussidiarietà (si veda §2) in maniera molto articolata: «orbene, anche supponendo che la seconda parte di detto obiettivo (la tutela della salute, n.d.a.) possa essere meglio realizzata al livello degli Stati membri, il perseguimento dell'obiettivo in discorso a tale livello potrebbe nondimeno consolidare, se non addirittura generare, situazioni in cui taluni Stati membri autorizzano l'immissione sul mercato di prodotti del tabacco contenenti alcuni aromi caratterizzanti, mentre altri la vietano, andando così nella direzione esattamente opposta rispetto all'obiettivo primario della direttiva 2014/40, vale a dire il miglioramento del funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati»⁶⁴.

In ragione di tale interdipendenza, secondo la Corte, questo doppio obiettivo perseguito poteva essere meglio realizzato solo a livello dell'Unione⁶⁵.

Per quanto riguarda le garanzie procedurali e, in particolare, l'obbligo di motivazione relativamente alla sussidiarietà, la Corte ha osservato che il rispetto di tale obbligo deve essere

⁶² CGUE, Comunicato stampa n. 154/2015, 2.

⁶³ CGUE, C-358/14, punti 112 e 113; C-477/14, punti 145 e 146; C-547/14, punti 216 e 217.

⁶⁴ CGUE, C-477/14, punto 221.

⁶⁵ CGUE, C-538/14, punti 105 ss.

valutato alla luce non solo del tenore dell'atto impugnato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie⁶⁶. La Corte ha ritenuto che la proposta della Commissione e la sua valutazione d'impatto contenessero «un sufficiente numero di elementi tali da far emergere in modo chiaro e non equivoco i vantaggi connessi ad un'azione intrapresa a livello dell'Unione, piuttosto che a livello degli Stati membri»⁶⁷. Tale circostanza ha permesso tanto al legislatore dell'Unione, quanto ai parlamenti nazionali, di valutare se detta proposta fosse conforme al principio di sussidiarietà, consentendo sia ai singoli di conoscerne i motivi relativi sia alla Corte di esercitare il suo controllo.

Infine, in merito alla forma dell'atto. La Corte di Lussemburgo ha ribadito che il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato non soltanto con riferimento alla lettera dell'atto contestato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie.

5. Conclusioni

Dall'esperienza si può notare che i parlamenti nazionali non hanno utilizzato l'*early warning system* come uno strumento per ostacolare la legislazione europea⁶⁸. Anzi, visto che spesso non sono stati presentati pareri per la violazione del principio di sussidiarietà, il meccanismo ha fatto in modo di far pervenire alla Commissione le opinioni dei parlamenti stessi integrando il c.d. "dialogo politico", che ha natura prettamente cooperativa⁶⁹. Secondo questa visione, quindi, «*the triggering of the early warning mechanism can significantly help in closing the gap between (mainly national) politics and (mainly European) policies and in letting national public opinions have a say in the decisions being taken in Brussels*»⁷⁰.

L'analisi degli sviluppi più recenti e della Direttiva tabacco ci dimostrano come sia davvero difficile un mero scrutinio tecnico-giuridico sulla sussidiarietà, concetto troppo politico per essere giurisdizionalizzato, anche se il *Bundesverfassungsgericht* sta compiendo encomiabili sforzi cercando di sindacare il rispetto della sussidiarietà⁷¹.

⁶⁶ Principio già affermato in CGUE, C-508/13, punto 61.

⁶⁷ CGUE, C-538/14, punti da 122 a 125; C-547/14, punti da 225 a 227.

⁶⁸ Smentendo J. Ziller, *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007, 104 che vedeva il controllo di sussidiarietà come un mero allungamento della procedura legislativa, che avrebbe reso meno agevole l'*iter* legislativo nell'Unione europea.

⁶⁹ C. Fasone, *Competing concepts* cit., 17.

⁷⁰ N. Lupo, *National and Regional* cit., 1.

⁷¹ Il Tribunale Federale Tedesco, con la sentenza *Lissabon-Urteil* del 30 giugno 2009, ha individuato esplicitamente il rispetto del principio di sussidiarietà e del ruolo del *Bundestag* come condizioni per la legittima attribuzione delle competenze all'ordinamento europeo e (quindi) come condizioni per l'applicabilità del diritto europeo nel territorio tedesco. La Corte di Karlsruhe ha affermato, sul piano dei rapporti tra *Bund* e *Länder*, la

L'iniziale *ratio* della scheda sul rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità era chiaramente più vicina alla visione tecnico-giuridica, ma si è scontrata con la realtà. Alcuni parlamenti nazionali hanno considerato il sistema di allerta precoce addirittura come uno strumento per avere un *feedback* su come i propri governi si pongono a Bruxelles.

Solo tramite uno scrutinio politico che valuti il merito della proposta è possibile superare definitivamente il *deficit* democratico dell'Unione Europea, ma c'è il rischio di creare una "copia" del dialogo politico, circoscritta alla sola sussidiarietà. Anzi, lo sviluppo del dialogo politico rischia di relegare in secondo piano l'*early warning system*. A volte non viene "estratto" alcun cartellino perché molti parlamenti preferiscono partecipare al dialogo politico anziché inviare un parere motivato. Il prossimo passo sarà trovare il modo di distinguere nettamente il sistema di allerta precoce dal dialogo politico, anche se i due sistemi si sono influenzati e, secondo alcuni, l'EWS è cresciuto perché incoraggiato dal dialogo politico⁷². Il sistema di allerta precoce, infatti, viene utilizzato per segnalare quattro elementi: a) verificare la competenza nell'adozione dell'atto; b) controllare il rispetto del principio di proporzionalità; c) contestare la base giuridica del progetto; d) inviare osservazioni di natura politica. Solo la prima censura è legittima (seguendo un'interpretazione restrittiva dell'istituto). Le altre tre aree dovrebbero essere riservate al dialogo politico. L'eventuale ampliamento delle questioni su cui possono essere sollevati pareri motivati andrebbe coordinato con il dialogo politico. Già oggi quest'ultimo istituto sembra prevalere a discapito dell'*early warning system*, vista la maggiore agilità e informalità del dialogo politico⁷³. L'*early warning system* si colloca in un contesto istituzionale ampio, comprensivo del dialogo politico e degli strumenti di controllo e di indirizzo che i parlamenti hanno a disposizione nei confronti degli esecutivi⁷⁴. L'*early warning system* emerge, quindi, quale architrave portante del sistema parlamentare euro-nazionale, ma necessita di una revisione per rendere l'istituto più efficace.

I parlamenti non devono essere considerati monadi, ma soggetti legati nel miglioramento delle proposte legislative europee, anche se affetti da "autoreferenzialità"⁷⁵. In questa direzione va

giustiziabilità della sussidiarietà e si è garantita la possibilità di pronunciarsi sul rispetto del principio, anche sul piano dei rapporti tra ordinamento tedesco e ordinamento europeo. Viene posta l'idea della sussidiarietà come controlimita che gli organi nazionali di giustizia costituzionali possono opporre all'ordinamento europeo (ed in ragione dell'ambiguità e dell'elasticità del principio, tali limiti risulterebbero estremamente potenziati).

⁷² D. Fromage, *Les parlements dans l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*, L'Harmattan, Parigi 2015.

⁷³ Ad esempio, fino ad inizio 2016 il *Bundesrat* austriaco ha presentato complessivamente 22 *reasoned opinions*, contro i 147 pareri all'interno del dialogo politico.

⁷⁴ P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionale e Unione Europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano 2016, 35 ss.

⁷⁵ Definizione del compianto prof. Antonio Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos – La letteratura del diritto*, n. 5/2015, 6.

la proposta di creare un sistema che connetta tra loro i parlamenti nazionali, ad esempio notificando loro i pareri motivati che arrivano alla Commissione. Le proposte di modifica prospettate, inoltre, si dirigono verso un allungamento del periodo a disposizione per inviare il parere motivato (otto settimane sono davvero poche per studiare i complessi progetti presentati dalla Commissione, che è rigidissima nel non considerare i pareri giunti fuori termine) ed in futuro è sicuramente auspicata una maggiore flessibilità da parte della Commissione. Inoltre, l'alto numero di progetti che arrivano ai parlamenti nazionali, costringe gli stessi a fare una cernita di quelli da analizzare. Tale scelta viene influenzata dagli interessi politici nazionali⁷⁶, decisione che confonde il controllo di sussidiarietà, basato sulla competenza, con il dialogo politico⁷⁷. Nonostante questi limiti, l'impatto dell'*early warning system* nell'Unione europea è ben rappresentato dallo schema riportato. A mio avviso, ridisegna le classiche relazioni tra gli organi

dell'Unione Europea, parlamenti nazionali e cittadini. Si dimostra, tramite la rivisitazione dei tre canali di rappresentanza nell'Unione Europea, come l'*early warning system* è uno strumento da non disperdere che può far arrivare la voce dei parlamenti nazionali nella fase di iniziale del procedimento legislativo⁷⁸. Il sistema di allerta precoce è la trave portante del sistema euro-nazionale ed è lo snodo e la sintesi della partecipazione alla fase ascendente e di

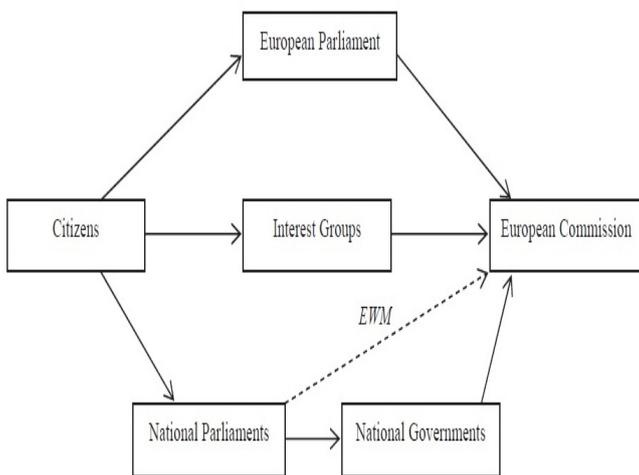


Figura 1 P. De Wilde, *Why the Early Warning Mechanism* cit., 7, che modifica P. Norris, *Representation and the Democratic Deficit*, in *European Journal of Political Research*, 1997, 32(2): 273-282.

⁷⁶ È il caso della *House of Commons* e della *House of Lords*, cfr. F. Scuto, *Il Parlamento britannico nel processo decisionale europeo tra controllo di sussidiarietà, rapporto con il governo e posizione del Regno Unito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti* cit., 61-104. Il *Riksdag* svedese, invece, prova a controllare tutti i progetti che arrivano dalla Commissione, cfr. G. Marchetti, *Il coinvolgimento del Parlamento svedese nell'adozione delle politiche europee e, in particolare, nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti* cit., 105-118.

⁷⁷ Sembrerebbe che i parlamenti nazionali si stiano "specializzando" nella distinzione tra dialogo politico e controllo di sussidiarietà. Nel 2016 sono stati però presentati ben 65 pareri motivati. Il dato dei pareri motivati ricevuti nel 2016 è il terzo maggior numero di *reasoned opinions* a partire dall'introduzione, nel 2009, del meccanismo di controllo (dopo gli 84 pareri ricevuti nel 2012 e i 70 nel 2013). Va rilevato, però, che nel 2016 è stato registrato anche un notevole incremento anche per quanto concerne il numero complessivo di pareri sottoposti dai parlamenti nazionali nel contesto del dialogo politico, cfr. Commissione Europea, *Relazione annuale in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, 30 giugno 2017, 6-7.

⁷⁸ Per un'approfondita analisi del controllo effettuato dai parlamenti nazionali, P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer Italia, Milano 2016.

elaborazione delle politiche europee. Inoltre, il sistema può riuscire ad immettere un po' di *politics* nelle *policies* europee⁷⁹.

In questa cornice la sussidiarietà potrebbe rivelarsi, per una singolare eterogenesi dei fini, il principio in nome del quale «saranno compiute le scelte accentratrici, funzionali all'incedere (lento, ma inesorabile) di un procedimento federativo destinato ad imporsi sul piano della necessità storica, ma ancora non esplicitato dalle classi politiche nazionali»⁸⁰. Di questo lento cammino non possono non far parte i parlamenti nazionali⁸¹, che sono ancora oggi il porticato tra la società civile e lo Stato⁸² ed ancora possono e devono svolgere quella funzione pedagogica verso la società che Bagehot aveva loro affidato⁸³.

⁷⁹ N. Lupo, *Le molteplici funzioni dell'early warning system, alla luce del terzo "cartellino giallo" sui lavoratori distaccati*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2016, p. 5. Tale affermazione sembra confermata dal recente cartellino estraneo contro la direttiva sui lavoratori distaccati.

⁸⁰ G. Scaccia, *Il principio di sussidiarietà* cit., 133.

⁸¹ Secondo alcune tesi un eccessivo rafforzamento dei parlamenti nazionali potrebbe indebolire l'altro organo di legittimazione democratica dell'Unione, il Parlamento europeo, cfr. G. Guzzetta, *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Giappichelli, Torino 2015, 84-87.

⁸² A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2003, 19 e 29; l'Autore traduce da Hegel l'immagine del "porticato".

⁸³ W. Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, Londra 1867, trad. It. *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna 1995, 143-144.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

AMIRANTE D. (a cura di), *Diritto ambientale e costituzionale: esperienze europee*, Franco Angeli Editore, Milano 2001;

AUEL K. e HÖING O., *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis*, Swedish Institute for European Policy Studies, n° 1/2014;

BAGEHOT W., *The English Constitution*, Oxford University Press Londra 1867;

BENEDETTO XVI, *Deus Caritas est*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005;

BILANCIA P. (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer Italia, Milano 2016

BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA K., *Democratising the European Multi-level Polity? a (re)assessment of the Early Warning System*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 16/2013;

CARTABIA M., *Prospects for national parliaments in EU affairs - What should and could be saved in the case of non-ratification?*, in Amato G. (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne: commentaire du traité établissant une constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruylant, Bruxelles 2007;

CARTABIA M., *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Cedam, Padova 2007, 103-150;

CARTABIA M., LUPO N. e SIMONCINI A., *Democracy and subsidiarity in the EU*, Il Mulino, Bologna 2013;

CASALENA P., FASONE C. e LUPO N., *Commentary on Protocol No. 1 annexed to the Treaty of Lisbon («On the the role of National Parliaments»)*, in Blanke H.J. e Mangiameli S. (a cura di), *The Treaty on European Union*, Springer, Berlin-Heidelberg 2012, 1529-1634;

CECILIA M., *La sussidiarietà al centro dei lavori parlamentari? L'early warning mechanism alla luce di recente parere motivato del Senato in materia di sicurezza aerea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 maggio 2016;

COMMISSIONE EUROPEA, *Lettera di risposta al parere motivato sulla direttiva tabacco indirizzata al Presidente del Senato*, C(2013) 3881;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2013 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, COM (2014) 506;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2014 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, COM (2015) 315;

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, COM(2017) 600;

COOPER I., *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 2/2006, 281 – 304;

COOPER I., *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, *West European Politics*, 35:3, 2012, 441-465;

DE WIELDE P., *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, in *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty*, 6/2012;

FABBRINI F. e GRANAT K., *"Yellow card, but no foul": the 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* 50, 2013, 115–144;

FABBRINI S., *Politica Comparata*, Laterza, Roma-Bari 2008;

FASONE C., *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 2008;

FASONE C., *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 4/2010;

FASONE C., *Competing concepts of subsidiarity in the early warning mechanism*, in LUISS School of Government Working Paper Series, SOG-WP4/2013;

FASONE C., *Towards New Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning Mechanism*, in Perspectives on Federalism, n.5/2013;

FASONE C. e FROMAGE D., *Are Parliaments (More) Committed to the Trend of Open Government After the Lisbon Treaty? The Italian and the Spanish Cases*, in Bouhadana I., Gilles W., Nguyễn-Duy I. e Weaver R. (a cura di.), *Parliaments in the Open Government Era*, Les éditions IMODEV, 2015;

FROMAGE D., *Les parlements dans l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*, L'Harmattan, Parigi 2015;

FROMAGE D., [Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment Six Years after the Entry into Force of the Lisbon Treaty](#), in LUISS School of Government Working Paper Series, SOG-WP33/2016;

GIANNITI L., *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati Membri dell'Unione europea*, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma 2009;

GOLDONI M., *Constitutional Pluralism and the Question of the European Common Good*, in European Law Journal, Vol. 18, n. 3/2012;

GOLDONI M., *The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation*, in European Constitutional Law Review, n. 1/2014;

GOLDONI M., *Reconstructing the Early Warning System on Subsidiarity: The Case for Political Judgment*, in European Law Review, n. 5/2014, 647-663;

GUZZETTA G., *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Giappichelli, Torino 2015

HÖFFNER J., *La Dottrina Sociale Cristiana*, Paoline, Roma 1986;

JANČIĆ D., *The game of cards: national parliaments in the eu and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*, in Common Market Law Review 52, 2015, 939–976;

JANČIĆ D., *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in C. Fasone, D. Fromage, Z. Lefkofridi (a cura di), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, European University Institute Working Paper Max Weber Programme 2015/18, 45-54;

KIIVER P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, Londra 2012;

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

LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionale e Unione Europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano 2016;

LUPO N., *National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*, in Perspectives on Federalism, Vol. 5, issue 2, 2013;

LUPU N., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in Manzella A. e Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino 2014, 101-131;

LUPU N., *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016;

LUPU N., *Le molteplici funzioni dell'early warning system, alla luce del terzo «cartellino giallo» sui lavoratori distaccati*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2016;

LUPU N., *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate*, in Jonsson Cornell A. e Goldoni M. (a cura di), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart, Oxford 2017, 225-252;

LUPU N. e FASONE C. (a cura di), *Interparliamentary cooperation in the composite european constitution*, Hart, Oxford 2016;

MAC CORMICK N. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 1999;

MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013;

MANZELLA A. e LUPU N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino 2014;

NIGRO M.T., *Parlamento e Unione Europea*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma 2009;

PICCIRILLI G., *Le procedure europee nella legge n. 234/2012*, in Manzella A. e Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino 2014;

PINTZ A., *Collective Action under the Early Warning Mechanism*, Tesi di Master, Lund University- Department of Political Science;

PINTZ A., *Parliamentary Collective Action under the Early Warning Mechanism*, in *Politique européenne*, n. 3/2015, 84-114;

PIO XI, *Quadragesimo Anno*, disponibile su www.vatican.va;

RIDOLA P., *Diritto Comparato e Costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2010;

ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2011;

ROZENBERG O., *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, Parlement européen, Bruxelles 2017;

RUSSO A. M., *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: prove tecniche per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi*, n. 20/2012;

SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc XVIII, n. 183 della XVI legislatura;

SCACCIA G., *Il controllo di proporzionalità della legge in Germania*, in *Annuario di diritto tedesco*, 2002, 379-415;

SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009;

SCACCIA G., *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, in G. Marazzita (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2012, 117-133;

VAN KERSBERGEN K. e VERBEEK B., *The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, n° 2/2007, p. 217–238;

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari 2013;

VON KETTELER W.E., in *Kettelers Schriften ausgewählt und herausgegeben von J. Mumbauer*, Monaco di Baviera 1911;

ZORZI GIUSTINIANI A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos – La letteratura del diritto*, n. 5/2015, 6;

ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007.

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit. www.sog.luiss.it

SUBMISSION GUIDELINES

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

SOG WORKING PAPER SERIES

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round*, SOG-

Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 – Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment*

six years after the entry into force of the Lisbon treaty, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, "*A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*", SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, "*The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*", SPG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, "*Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*", SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, "*Europe 2017: Make it or Break it?*", January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, "*The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mehanism*", SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, "*Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*", SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, "*Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience*", SOG Working Papers 40, June 2017.

