

**IL PROCESSO DI EUROPEIZZAZIONE DEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI E DI NAZIONALIZZAZIONE DELLE
POLITICHE EUROPEE: QUESTIONI ANCORA APERTE^{1*}**

di Ida Nicotra

SOMMARIO: 1. INFLUENZA DELLE DINAMICHE COMUNITARIE SULL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO 2. DEFICIT NEL LIVELLO DI PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI SUBSTATALI AI PROCESSI DECISIONALI EUROPEI 3. "L'ARTICOLO COMUNITARIO" E LA SVOLTA MONISTA.

1. A distanza di oltre mezzo secolo dall'avvio dell'esperienza comunitaria è possibile mettere in luce il percorso di europeizzazione che ha interessato il nostro ordinamento nazionale e che, ancor oggi, non sembra potersi considerare concluso.

Nel dar conto di come le dinamiche sopranazionali abbiano orientato l'evoluzione del sistema giuridico italiano, non pare secondario evidenziare come il percorso di adeguamento nazionale alle istituzioni ed alle politiche europee sia stato estremamente graduale, in ciò affiancandosi al lento progredire del fenomeno comunitario.

Inizialmente, l'adesione del nostro Paese alle neonate istituzioni europee non venne accompagnata da una revisione della Carta costituzionale. In ragione di ciò, gli interpreti che per primi si confrontarono con le nuove tematiche comunitarie si orientarono sulla base degli indirizzi implicitamente ricavabili dall'originario Testo costituzionale. Quest'ultimo, invero, pur mancando di un esplicito riferimento alle problematiche comunitarie, rappresentò la sintesi di un intendimento comune ai Padri costituenti.

I lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, in tal senso, evidenziarono la condivisa necessità di addivenire ad un nuovo assetto della comunità internazionale, basato sul superamento della sovranità assoluta dello Stato nazionale, su una intensa collaborazione tra Stati e, quindi, su più penetranti limitazioni alla loro sfera di libertà e, infine, sulla creazione di organizzazioni internazionali, di livello sia mondiale che europeo, volte a promuovere la pace e la giustizia.

Nella menzionata ottica di un'ampia apertura del nostro ordinamento si orientarono le opinioni (A. *MORO*, M. *RUINI*), poi prevalse in Assemblea Costituente, di chi ritenne più opportuno introdurre nell'art. 11 Cost. un riferimento esplicito alla sole "organizzazioni internazionali". L'omessa menzione di possibili e future "organizzazioni europee" fu, però, una scelta inclusiva e non esclusiva. In questo senso, infatti, nella redazione del Testo costituzionale venne preferito l'utilizzo di una terminologia più ampia, capace di comprendere tanto le organizzazioni mondiali quanto quelle europee.

¹ * Testo rivisitato della relazione presentata alla Riunione interistituzionale promossa dal Comitato della Legislazione, in occasione del "Rapporto 2006 sulla legislazione tra stato, Regioni e Unione Europea", tenutasi presso la Camera dei Deputati, Roma 22 gennaio 2007.

Un primo riscontro dell'europeizzazione del nostro ordinamento, a ben vedere, può quindi essere rintracciato nella prospettiva con cui è stato delineato nella nostra Carta costituzionale il concetto di sovranità. Diversamente dalla classica impostazione propria dello Stato moderno, la formulazione della nostra Legge fondamentale ha temperato il principio di esclusività, esprimendo favore nei confronti di quelle organizzazioni internazionali capaci di garantire una pacifica convivenza dei popoli e delle Nazioni. E' in quest'ottica, infatti, che nacquero le prime organizzazioni europee (CECA, EURATOM) che, mettendo in comune tra più Stati lo sfruttamento delle principali risorse energetiche del tempo, ebbero il fine di scongiurare il ripetersi conflitti intestini al continente e finalizzati all'accaparramento delle stesse.

Il progredire dell'esperienza comunitaria ha successivamente determinato una evoluzione delle originarie strutture che, ideate sulla scorta dei classici strumenti del diritto internazionale, nel corso del tempo andarono sempre più differenziandosi dalle tipiche organizzazioni internazionali, inaugurando una nuova prospettiva di tipo "sopranazionale". Ed invero, l'idea di una federazione fra gli Stati Europei rappresentava già al tempo della Costituente uno dei capi saldi dell'ideologia del partito d'azione e di Calamandrei, il quale aveva espresso, in sede di lavori preparatori, la convinzione della necessità di inserire nella nuova Costituzione alcune previsioni favorevoli alla realizzazione di "una federazione ancora non nata (...) che potrà domani servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale".

Non pare confutabile che la nascita, il rafforzamento ed il proliferare del c.d. diritto derivato, vale a dire, delle disposizioni normative previste e disciplinate dai Trattati istitutivi delle Comunità e destinate ad operare negli ordinamenti degli Stati membri, abbiano rappresentato la principale spinta di europeizzazione degli ordinamenti nazionali.

In particolare, le problematiche giuridiche sottese al rapporto tra le norme comunitarie e le fonti nazionali hanno fortemente caratterizzato il processo di avvicinamento del nostro sistema giuridico alla prospettiva comunitaria. Fondamentale, al riguardo, è stato il contributo della giurisprudenza, tanto della Corte di Giustizia quanto della Corte Costituzionale, la cui evoluzione ha sempre più marcatamente segnato il tracciato dell'integrazione tra gli ordinamenti nazionale e comunitario.

Sebbene partendo da impostazioni dogmatiche differenti (di stampo "monista" in ambito europeo e "dualista" a livello nazionale), nel corso del tempo, le due Corti hanno avvicinato le rispettive risultanze ermeneutiche in ragione del principio di preminenza del diritto comunitario (C. Cost. sent. n. 183/1973), delineandone i percorsi ed individuandone gli interpreti (*I. NICOTRA, NORMA COMUNITARIA COME PARAMETRO DI COSTITUZIONALITÀ TRA MONISMO E DUALISMO, IN DIR. PUBBL. 1999*).

Conseguenza diretta dell'integrazione comunitaria del nostro ordinamento è l'ormai pacifica acquisizione del principio di diretta ed immediata applicabilità

del diritto comunitario *self executing*, del ruolo del giudice nazionale che, chiamato a interpretare la norma interna conformemente alle prescrizioni degli organi comunitari (C. Cost. sent. 176/1981), procederà alla risoluzione delle antinomie normative tra le fonti interne e quelle sopranazionali tramite l'utilizzo della "disapplicazione" (o non applicazione) del diritto nazionale contrastante con quello comunitario (C. Cost. sent. 170/1984).

Nel segno dell'europeizzazione del nostro ordinamento, ulteriormente, si pone il rilievo assunto dalla normativa comunitaria riconosciuta capace di soddisfare, tanto, la riserva di legge (C. Cost. sent. n. 383/1998), quanto, su un versante in parte analogo, le esigenze del principio di legalità (C. Cost. sent. 425/1999).

2. Bisogna dare conto di come, sul versante interno, l'europeizzazione del nostro ordinamento abbia fortemente interessato anche le dinamiche legate ai processi decisionali nazionali che, oggi, risultano fortemente condizionati sia nel metodo che nel merito.

In relazione alla prospettiva sopra evidenziata, infatti, non si può non considerare che la maggior parte delle scelte di politica economica vengono oggi assunte in ambito comunitario.

In seguito all'unificazione monetaria, ancor di più, gli spazi decisionali dei singoli Stati membri risultano ampiamente ristretti e condizionati. Da ciò derivando la necessità che i governi nazionali si attengano a rigidi e stringenti criteri (c.d. parametri di Maastricht) nell'elaborazione delle rispettive politiche economiche interne.

L'introduzione di indirizzi economici di stampo fortemente liberista, in presenza di una ancora non ben delineata impostazione politica dell'Unione Europea, ha però determinato una sostanziale inapplicabilità di grande parte della nostra Costituzione economica (artt. 35-47), improntata a principi propri di uno Stato sociale.

La comunitarizzazione delle scelte economiche, tuttavia, non è stata accompagnata da adeguati strumenti di partecipazione democratica. Infatti, a fronte di una traslazione dei processi decisionali in seno alle istituzioni comunitarie, non sono stati previsti percorsi capaci di assoggettare le scelte politiche agli indirizzi del popolo europeo. A tutt'oggi il problema del c.d. "deficit democratico" dell'Unione Europea appare come uno dei principali nodi irrisolti del processo di integrazione comunitaria.

L'assenza di appropriate procedure democratiche si è riverberata anche in un impoverimento del potere decisionale delle Assemblee parlamentari nazionali, troppo spesso escluse dai meccanismi istituzionali comunitari basati sul coinvolgimento dei soli esecutivi.

Considerazioni analoghe possono essere avanzate anche in riferimento allo scarso rilievo assunto dalle Regioni in sede comunitaria (c.d. "*cecità federale*").

Ignorati dalle istituzioni e dai processi decisionali europei, gli enti di autonomia regionale, a fronte della viepiù crescente rivendicazione – in ambito nazionale – di poteri decisionali e di spazi di autonomia maggiori, hanno diversamente assistito inermi ad un crescente intervento comunitario anche nei pochi ambiti di competenza che gli sono stati riservati (A. PATRONI GRIFFI, *IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA VITA DEMOCRATICA DELL'UNIONE*, IN *RASSEGNA PARLAMENTARE*, 4/2004) .

Al riguardo, va sottolineato come l'esperienza, ormai che decennale, del Comitato delle Regioni (operante dal 1994) sia stata alquanto deludente. Infatti, esso non viene annoverato tra le istituzioni comunitarie in senso stretto e svolge funzioni meramente consultive. L'art. 273 TCE dispone, inoltre, che tale organismo sia formato da "rappresentanti delle collettività regionali e locali" scelti dal Consiglio, precisando che essi sono chiamati a svolgere le loro funzioni nell'interesse generale della Comunità, senza alcun mandato imperativo. Gli aspetti negativi sono connessi alla composizione del Comitato, in quanto si registra la carenza di una distinzione di ruoli dei componenti a seconda dei diversi livelli di governo rappresentati. Per ovviare a tale inconveniente è stato proposto di procedere ad una modifica che preveda una articolazione della struttura in due sezioni distinte.

Con la Dichiarazione di Madeira del 2001, approvata dalla Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (istituita nel 1997), sono state proposte talune modifiche ai Trattati per rafforzare le competenze degli enti regionali. Nello specifico il documento sottolinea la necessità di garantire "il diritto di intervento delle Regioni dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee", di potenziare il ruolo delle Assemblee legislative regionali all'interno degli Stati membri, di riconoscere queste ultime "nei testi e nelle istituzioni dell'Unione", come interlocutori ufficiali. L'accrescimento delle prerogative si rende quanto mai auspicabile in considerazione del fatto che le Camere elettive regionali, al pari dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, costituiscono indispensabili strumenti per lo sviluppo dell'integrazione europea; per questa ragione le relazioni tra i tre livelli parlamentari devono ispirarsi "al principio di cooperazione interparlamentare".

Queste prese di posizione, da parte di diverse associazioni territoriali, hanno portato alle prime significative aperture da parte del Parlamento europeo, che si è impegnato a "garantire un ampliamento delle relazioni istituzionali con i parlamenti regionali mediante la presenza di rappresentanti istituzionali, con il diritto a prendere la parola in seno ai dibattiti della Commissione e mediante il riconoscimento del potere di iniziativa a presentare proposte di risoluzione approvate dai Parlamenti regionali su questioni su questioni che possono essere adottate come proprie dai gruppi parlamentari europei" (S. MANGIAMELI, *IL RUOLO DELLE COLLETTIVITÀ REGIONALI E LOCALI NELLA GOVERNANCE EUROPEA*, IN [HTTP://WWW.ISSIRFA.CNR.IT](http://www.issirfa.cnr.it)).

3. La revisione costituzionale, intervenuta con la l. cost. 3/2001, sembra avere ulteriormente rafforzato la c.d. europeizzazione del nostro ordinamento.

A fronte di chi in dottrina da tempo lamentava l'assenza nella Costituzione italiana di un c.d. "articolo comunitario" (*M. P. CHITI, REGIONI E UNIONE EUROPEA DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: L'INFLUENZA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*, IN *WWW. BCR. PUGLIA.IT*, ED ORA IN *LE REGIONI 2002*), capace di delineare i termini ed i modi dell'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea, il legislatore della revisione, per la prima volta ed in maniera esplicita, ha inserito nel Testo costituzionale importanti riferimenti relativi all'incidenza dei "vincoli comunitari" nel nostro ordinamento (art. 117, co. 1, Cost.). Ugualmente, esplicite previsioni sono state dedicate alle procedure di partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari (art. 117, co. 5, Cost.).

L'inserimento tra i limiti alla potestà legislativa, sia statale che regionale, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, al pari del rispetto della Costituzione, sembra adesso meglio delineare l'ampia incidenza delle fonti europee nel nostro ordinamento, offrendo un inquadramento costituzionale idoneo a chiarire l'effettiva rilevanza del fenomeno comunitario nel sistema giuridico nazionale.

Ad avviso di parte della dottrina (*F. PATERNITI, LA RIFORMA DELL'ART. 117, 1° CO. DELLA COSTITUZIONE E LE NUOVE PROSPETTIVE NEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE E UNIONE EUROPEA*, IN *GIUR. COST. N. 3/2004*), il dettato costituzionale opera una scelta chiara, nel senso, non già, di ritagliare una sfera di competenze esclusive all'Unione Europea, bensì di subordinare il nostro sistema delle fonti, nel suo complesso, all'intero ordinamento comunitario. Tanto da potersi parlare di una "svolta monista" del Testo costituzionale, a scapito della classica impostazione "dualista", storicamente abbracciata dalla Corte Costituzionale.

In buona sostanza, l'innovazione del 2001 ha conferito copertura costituzionale alla prospettiva di completa integrazione fra i due ordinamenti, ponendo le basi per la realizzazione di un sistema giuridico unitario.

Ne consegue che alla luce della novella costituzionale contenuta nell'art. 117, 1° co., interpretabile come norma di produzione, le norme interne eventualmente in contrasto con fonti di derivazione comunitaria devono considerarsi affette da "vizio genetico" (*L. S. ROSSI, GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI E COMUNITARI NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE*, IN WWW.UNIFE.IT/FORUMCOSTITUZIONALE); conseguentemente, dunque, la disapplicazione, produrrebbe non soltanto la non applicabilità della norma contraria ad diritto comunitario che, però, "fuori dall'ambito in cui vige la disciplina comunitaria conserva intatto il suo valore, ma andrebbe a determinare l'eliminazione fattuale di previsioni, viziate perché contrastanti con il principio costituzionale" (*F. PATERNITI, LA RIFORMA DELL'ART. 117, 1° CO. DELLA COSTITUZIONE E LE NUOVE PROSPETTIVE NEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE E UNIONE EUROPEA*, IN *GIUR. COST. N. 3/2004*).

All'interno di tale nuova cornice non può essere taciuta la necessità di ripensare l'istituto della disapplicazione, quale misura che secondo il pensiero

della Corte, non inciderebbe sulla validità e sulla efficacia della norma. A ben riflettere, l'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che grava sul legislatore (statale e regionale), suggella una superiorità gerarchica delle fonti europee su quelle interne. Di tal ch , il giudice nazionale, chiamato a dirimere il conflitto tra fonte europea e norme nazionale, si trover  a dover svolgere un vero e proprio controllo diffuso di costituzionalit , per il cui tramite la norma "anti-comunitaria" verr  espunta anche formalmente dall'ordinamento. Coerentemente all'originario significato della disapplicazione, siccome nasce nell'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, che, segnatamente, evocava un vizio dell'atto, e implicava, dunque, un giudizio sulla sua validit .

Dal punto di vista di un maggiore coinvolgimento del Parlamento nazionale, degli enti regionali (C. Cost. sent. n. 239/2004), delle istituzioni locali, delle parti sociali e delle categorie produttive nei processi decisionali comunitari, importanti passi avanti possono essere rinvenuti nell'introduzione della previsione del nuovo art. 117, co. 5, Cost., cui ha fatto seguito l'approvazione della l. n. 11/2005.

Siffatta normativa sembra aver intrapreso la direzione tracciata *dal Libro Bianco sulla Governance*, riproponendo nel nostro ordinamento taluni dei cambiamenti suggeriti in ambito comunitario. In particolare, per quel che interessa le relazioni tra i diversi livelli di governo, la tendenza   nel senso di mitigare l'impostazione di tipo verticale attraverso moduli procedimentali basati su una maggiore interazione. Perch  ci  sia possibile, la Commissione   orientata a costruire una organizzazione imperniata su un dialogo sistematico "con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali", pur nell'osservanza dei principi costituzionali di ciascuno Stato, in attesa che i tempi sia "naturalmente pi  maturi" (S. MANGIAMELI, *IL RUOLO DELLE COLLETTIVIT  REGIONALI E LOCALI NELLA GOVERNANCE EUROPEA*, IN [HTTP://WWW.ISSIRFA.CNR.IT](http://www.issirfa.cnr.it)).

Con espresso riferimento alle Regioni ed in attuazione a quanto prescritto dall'enunciato costituzionale contenuto nel 5  co. dell'art. 117 - secondo cui le Regioni "partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalit  di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" – la legge n. 11 individua organi e procedure per la partecipazione regionale alla fase di formazione della normativa comunitaria.

La legge n. 11/ 2005 recante "norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" sembra rispondere ad una filosofia di fondo basata su un modulo orizzontale e negoziale tra i diversi livelli di governo e le parti sociali, che consenta di avviare incontri e confronti tra le posizioni del Governo e quelle degli altri soggetti istituzionali (pubblici e privati), coinvolti nei procedimenti interni relativi alla formazione delle politiche e del diritto comunitario.

Siffatto modo di procedere impone almeno due riflessioni.

La prima concerne il *metodo* seguito: esso sembra scaturire proprio da quel processo di *osmosi* tra diritto interno e diritto europeo e costituisce la riprova di una costante e graduale “nazionalizzazione” dei principi comunitari da parte dell’ordinamento italiano: primi fra tutti la sussidiarietà, e la reciproca integrazione tra il centro e le diverse unità sub statali.

La seconda considerazione riguarda il *merito*: non è dubitabile che tanto più un sistema di relazioni riesce a garantire spazi di effettiva partecipazione a tutti i soggetti interessati ad una determinata decisione, tanto maggiori saranno le probabilità che la stessa sia osservata in maniera puntuale e fedele. Si assiste, così, alla nascita di un nuovo sistema di governance.

Dicevano che con riferimento al rapporto Governo – Regioni, la l. n. 11 istituisce il Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei (CIACE); in virtù dell’art. 2 della l. n. 11 demanda a tale organo “il fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell’Unione europea”. Nell’intento del legislatore, il CIACE nasce quale sede nella quale i diversi soggetti istituzionali possono individuare la “posizione italiana” che il Governo dovrà esprimere in ambito comunitario.

Vanno, ancora, ricordati gli *obblighi di informazione* gravanti sul Governo, che si sostanziano nel comportamento doveroso richiesto all’esecutivo relativo alla trasmissione immediata, in quanto, deve essere “contestuale alla ricezione”, dei progetti comunitari “nelle materie di competenza regionale”, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi, dei documenti di consultazione (quali, libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) esitati dalla Commissione delle Comunità europee.

Il limite di siffatta procedura riguarda, peraltro, il ruolo riservato alle Regioni, le quali, sugli atti ricevuti possono trasmettere, attraverso le Conferenze, *osservazioni* al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, allo scopo della formazione della posizione italiana, in ordine all’adozione degli atti comunitari (art. 5, 3° co.). Si tratta, come è facile constatare, di un apporto scarsamente significativo, laddove si riduce ad una attività di *mero suggerimento*, che svilisce le potenzialità partecipative che, pure, l’art. 117, 5° co. sembra assegnare all’ente regionale.

Di maggior pregio è la previsione contenuta nel successivo comma dell’art. 5, che in presenza di “un progetto di atto normativo comunitario concernente una materia attribuita alla competenza legislativa regionale”, abilita “una o più Regioni” a *richiedere la convocazione della Conferenza Stato – Regioni*, ai fini del raggiungimento dell’*intesa* ai sensi dell’art. 3 del dlgs n. 281/1997. Sicché, la previsione in oggetto sembra avallare l’orientamento della giurisprudenza costituzionale, che individua nell’*intesa*, una delle forme di attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione, “sostanzandosi in una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto” (sent. n. 27/2004).

Ad ogni modo, l'interpretazione prevalente ritiene che si sia in presenza di una *intesa cd. debole*, in considerazione dell'esiguità del termine (venti giorni) per il raggiungimento della stessa (S. AGOSTA, *DALL'INTESA IN SENSO DEBOLE ALLA LEALE COOPERAZIONE IN SENSO FORTE? SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE TRA (MOLTE) CONFERME E (QUALCHE) NOVITÀ*, IN *QUAD. REG.* 2/2004)). Così, il Governo potrà procedere prescindendo da essa, per i soli casi relativi al decorso infruttuoso del termine o a motivata urgenza sopravvenuta.

Ma lo strumento dotato di maggior efficacia, attraverso cui far valere le istanze regionali, è la *“riserva di esame”*, adesso attivabile anche dalle Regioni che potranno usufruire di specifiche assisi finalizzate alla cooperazione con il Governo, al fine di individuare una posizione condivisa da rappresentare nelle sedi europee (F. PATERNITI, *NUOVE PROSPETTIVE NELLA PARTECIPAZIONE “INTERNA” DELLE REGIONI ALLA FASE ASCENDENTE DEI PROCESSI DECISIONALI COMUNITARI ALLA LUCE DELLA L. N. 11 DEL 2005*, IN *SCRITTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO E COMPARATO*, A CURA DI I. NICOTRA, TORINO, 2005). Infatti a tenore dell' art. 5, co. 5°, della l.n. 11/2005 è previsto, qualora lo richieda la Conferenza Stato – Regioni (confluita secondo lo schema di disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri, in data 22 dicembre 2006, nel nuovo organismo Conferenza Stato – Istituzioni Territoriali, che, appunto sostituisce le tre attualmente vigenti) che il Governo apponga la *“riserva di esame”* in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea.

Tale istituto, volto proprio ad agevolare la formazione di decisioni unitarie e condivise tra centro e periferia, dispone che, una volta apposta la riserva, si dia comunicazione immediata alla Conferenza, affinché la stessa si possa esprimere sugli argomenti coperti da riserva. Trascorso il termine di venti giorni, il Governo potrà porre in essere, autonomamente, gli atti necessari alla formazione dei relativi atti comunitari. Si deve ritenere che la riserva costituisca uno strumento finalizzato al raggiungimento di una intesa (e non soltanto ad una *“pronuncia”* della Conferenza), in cui i diversi punti di vista trovino adeguata composizione.

Orbene, questo strumento va senz'altro annoverato tra quelli potenzialmente idonei ad accrescere sensibilmente i poteri di condizionamento spettanti al livello di governo regionale, contribuendo ad affermare il metodo della massima condivisione delle scelte da assumere in ambito comunitario. Anche se la brevità del termine fissato per legge finisce per svilire non poco l'effettivo significato della *“riserva di riesame”* (E. CANNIZZARO, *NEL RECEPIMENTO DELLE NORME DELL'UNIONE I CONDIZIONAMENTI DEL MODELLO FEDERALE*, IN *DIRITTO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE*, 2/2005).

Un discorso a parte merita la posizione attribuita alla Conferenza Stato – Regioni, quale sede di raccordo privilegiata, nel cui ambito trova concretizzazione il coinvolgimento regionale nella fase ascendente comunitaria. Emerge chiaramente il favore verso una collaborazione degli Enti regionali alle decisioni statali di *“tipo organico”*; essa, a differenza dello schema

procedimentale, predilige un modulo decisorio, in cui la posizione regionale venga espressa unitariamente nell'ambito di un singolo organismo.

Considerazioni in parte analoghe possono valere a proposito del rapporto Governo – Parlamento e del coinvolgimento delle Camere al processo di formazione delle decisioni comunitarie. Infatti, anche su tale versante, maggiori possibilità di coinvolgimento vengono attribuite alle Assemblee parlamentari.

Si prevede, anche in questa ipotesi, similmente a quanto accade con riferimento alle Regioni, una precisa incombenza sull'Esecutivo, che dovrà trasmettere alle Camere i progetti di atti comunitari, assicurare alle stesse una informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, "curandone il costante aggiornamento". Inoltre, grazie all'istituto della "*riserva di esame parlamentare*", il Governo, su richiesta del Parlamento, potrà chiedere ai partners europei, in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, di sospendere la decisione in ordine ad un atto, affinché, nei successivi 20 giorni, il Parlamento possa pronunciarsi sul contenuto della deliberazione comunitaria. Qualora, peraltro, i competenti organi parlamentari non si esprimano entro il termine di venti giorni dalla comunicazione dell'esecutivo, il Governo potrà procedere alle ulteriori attività preordinate alla formazione degli atti comunitari (art. 4, 3° Co.).

Il sistema di *governance multilivello*, disegnato dalla legge richiamata, sembra assicurare anche un collegamento costante tra Governo – Enti locali, da una parte, e tra Governo, parti sociali e categorie produttive, dall'altra. Invero, l'art. 6 dispone un obbligo di trasmissione di progetti comunitari e di informazione verso le associazioni rappresentative degli enti locali, tramite la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali (che dovrebbe ora confluire nella istituenda Conferenza Stato – Istituzioni Territoriali), mentre l'art. 7 prevede che il CNEL può far prevenire alle Camere e al Governo contributi e valutazioni sui progetti comunitari.

Queste aperture presenti nella l. n. 11, seppur apprezzabili, sono comunque insufficienti nell'ottica di una impostazione preordinata ad una codecisione paritaria tra lo Stato e gli altri soggetti istituzionali nei processi di elaborazione del diritto europeo. Probabilmente una soluzione idonea alla carenza persistente di deficit democratico, che continua a registrarsi anche nelle procedure interne sottese alla formazione della normativa comunitaria, potrebbe essere quella di incidere sui meccanismi delle intese e delle riserve di esame per conferire maggiore incidenza ai diversi apporti.

4. Parallelamente alla crescente europeizzazione degli ordinamenti nazionali, da più parti, è stato posto il problema della nazionalizzazione di quello europeo. Al riguardo, è, preliminarmente, da rilevare come l'Unione Europea, oggi, sia un'organizzazione completamente differente da quella originariamente diede avvio all'esperienza comunitaria negli anni '50. E' altrettanto da tener presente

che l'attuale assetto politico ed istituzionale non era neanche immaginabile agli albori del fenomeno comunitario.

Nello stesso modo, allo stato attuale, non risultano facilmente pronosticabili le future evoluzioni dell'ordinamento comunitario. Ciò perché, come è stato sottolineato, allo stato attuale l'Unione Europea non è riconducibile alle dimensioni tipiche della tradizionale scienza giuridica, essendo qualcosa di più di una organizzazione internazionale e qualcosa in meno di uno Stato (*R. BIN, P. CARETTI, PROFILI COSTITUZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA, BOLOGNA, 2005*).

Una mancanza che pesa in modo vieppiù crescente pare essere rappresentata dall'assenza di un "anello di collegamento" tra le scelte politiche e normative dell'Unione, da un lato, e le esigenze proprie del *demos* europeo, dall'altro.

E' pur vero che il Parlamento europeo nel corso dei decenni è stato dotato di un sempre maggior rilievo, partendo dall'elezione diretta dei suoi componenti fino ad arrivare ad un suo più ampio coinvolgimento nell'approvazione degli atti normativi comunitari. Pur tuttavia, allo stato attuale, i percorsi decisionali europei sembrano attribuire un rilievo determinante agli esecutivi nazionali.

Uguali considerazioni critiche paiono estendibili in ordine allo scarso coinvolgimento degli enti locali (regionali e non) in ambito comunitario. Pur nella consapevolezza che non tutti gli Stati membri sono organizzati su base regionale o federale, non pare, tuttavia, potersi trascurare il dato che tali enti locali risultano (geograficamente e politicamente) le istituzioni più vicine ai cittadini ed alle loro esigenze. Un maggiore coinvolgimento istituzionale di tali soggetti, quindi, parrebbe una scelta idonea a garantire maggiore coinvolgimento della base sociale dell'Unione.

L'assenza di strumenti e procedure capaci di coinvolgere il popolo europeo pare sempre più gravosa. Tanto che, in occasione dei referendum celebratisi in Francia ed in Olanda, al fine di sottoporre a giudizio popolare il Trattato costituzionale europeo, le comunità in questione si sono espresse in termini negativi, bloccando di fatto il "processo costituzionale" europeo.

Lo stesso progetto di Trattato costituzionale europeo, nella sostanza, non avrebbe offerto all'Unione una vera e propria base costituzionale, presentandosi come un Testo frutto di eccessivi compromessi politici e burocratici. Tanto che, a differenza delle Costituzioni in vigore negli Stati occidentali e democratici, il Trattato si articolava in parecchie centinaia di articoli, prevedendo procedure decisionali articolate e complesse.

Tuttavia, sul versante di una maggiore democraticità dell'Unione, nel documento costituzionale dell'Unione si possono individuare significativi soluzioni; prima fra tutte quella che prefigura meccanismi di comunicazione e di informazione dei Parlamenti nazionali, nonché strumenti di cooperazione interparlamentare, la cui organizzazione viene definita di concerto tra Parlamento europeo e parlamenti degli Stati membri. Infine, un ruolo di rilievo

viene affidato a meccanismi di conferenze degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione europea (B. CARAVITA, *LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE FEDERALE E REGIONALE*, TORINO 2006)

Dinanzi ad una organizzazione che, a tutt'oggi, stenta ad emanciparsi definitivamente dalla sua originaria dimensione economica, la mancata approvazione del Trattato, per un verso, le nuove adesioni di Paesi dell'Est al progetto europeo, per altro verso, rendono non più rinviabile il tema relativo alla predisposizione di strutture politiche capaci di conferire maggiore democraticità alle istituzioni dell'Unione.