

**Prof. Luigi Moccia, Centro Altiero Spinelli, Università Roma Tre,  
moccia@uniroma3.it  
Audizione Commissione affari costituzionali, 7 luglio 2011**

## **I. Alcune premesse di inquadramento**

### *1. Il processo decisionale europeo alla luce delle disposizioni sui principi democratici dell'Unione*

Come è noto, quest'ultimo decennio ha visto l'Unione europea impegnata in uno sforzo di riforma delle proprie istituzioni e di ridefinizione del proprio progetto, alla ricerca e all'insegna di una base di legittimazione più solida e adeguata alle accresciute esigenze e ambizioni di ruolo sia all'interno che all'esterno, in termini di trasparenza, democraticità e capacità decisionale, di efficacia delle azioni (e politiche) nei settori di competenza, di tutela dell'interesse comune e di garanzia dei diritti dei cittadini, nel rispetto di valori condivisi, come pure dell'identità nazionale degli Stati membri.

Questo impegno, inteso a rafforzare il carattere costituzionale della costruzione europea, trova espressione in particolare nel Titolo II del nuovo Trattato sull'Unione dedicato alle "Disposizioni relative ai principi democratici", che si apre, in modo assai significativo, con l'affermazione del principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione, "che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi", nel senso del rispetto ad essi dovuto, al pari degli Stati membri, per chiudersi, in modo altrettanto significativo, con il riconoscimento del ruolo dei parlamenti nazionali di contribuire "attivamente al buon funzionamento dell'Unione".

In questo ordine di idee, da un lato la cittadinanza europea, con tutte le sue implicazioni in termini di *democrazia rappresentativa* (rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo) e *partecipativa* (iniziativa legislativa dei cittadini europei), *dialogo* e *consultazione* con la società civile e le parti sociali, partecipazione dei *partiti politici al livello europeo* e formazione di una *coscienza politica europea*, e dall'altro lato i parlamenti nazionali rappresentano i cardini della vita democratica dell'Unione o, per meglio dire, del suo funzionamento secondo principi idonei a garantire non solo l'obiettivo di ridurre il c.d. deficit democratico del processo decisionale europeo, ma anche di rafforzarne il tasso di legittimità.

Sicché appare evidente che, grazie al nuovo Trattato, nell'attuale assetto dell'Unione le sovranità statali sono rappresentate non più solo dai governi, ma anche dai parlamenti (nonché dalle autonomie territoriali): in forza di prerogative riconosciute dallo stesso trattato, sulla cui base i parlamenti nazionali si rapportano direttamente alle istituzioni europee, senza l'intermediazione dei rispettivi governi, in particolare vigilando sul rispetto

del principio di sussidiarietà, partecipando ai meccanismi di valutazione dell'attuazione delle politiche dell'Unione nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, alle procedure di revisione dei trattati, alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

Si tratta di innovazioni che, pur accrescendo la complessità di un sistema avente come sua cifra identificativa l'intreccio di una pluralità di ordinamenti e livelli di governance, con evidenti potenziali rischi vuoi di appesantimento del sistema stesso, vuoi di indebolimento del potere di iniziativa delle istituzioni europee e della Commissione in particolare, tendono però a realizzare un nuovo e più avanzato equilibrio nei rapporti tra istanze rappresentative ai vari livelli di competenza, in cui l'inserimento dei parlamenti nazionali (e con essi delle rappresentanze territoriali e sociali) si pone come un nodo strategico per una maggiore trasparenza e vicinanza ai cittadini del processo decisionale europeo.

## *2. L'adeguamento normativo degli ordinamenti interni all'Unione*

L'oramai consolidata giurisprudenza della Corte del Lussemburgo sulla diretta applicabilità (c.d. efficacia diretta) della normativa europea (già comunitaria), cui s'accompagna l'ulteriore carattere della preminenza di questa normativa su quella nazionale, con la conseguente disapplicabilità delle contrastanti disposizioni nazionali, alla luce tanto più del nuovo assetto delle fonti di grado primario al livello europeo costituito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, avente "lo stesso valore giuridico dei trattati", e dai "principi generali" del diritto dell'Unione mutuati per riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, rendono evidente che il problema dei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale non si pone in termini di estraneità dell'uno rispetto all'altro, ma di integrazione-adequamento di quest'ultimo all'interno del primo.

In tal senso, l'attuazione della normativa europea opera attraverso un processo intrinsecamente dinamico ed evolutivo, a flusso continuo, per così dire, di integrazione-adequamento dell'ordinamento nazionale in quanto ordinamento interno all'Unione, rispetto al quale la stessa distinzione-separazione concettuale tra fase ascendente e fase discendente di formazione degli atti legislativi europei, nella specie delle direttive, in quanto legata a una visione internazionalistica caratterizzata ancora da una forte impronta di nazionalismo metodologico, che tende a concepire la normativa adottata al livello europeo come fosse un corpo estraneo prima di essere recepita al livello del singolo ordinamento nazionale (o sub-nazionale), perde di valore. Tanto più a fronte, per un verso, dell'accresciuto ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo, quale istituzione dove i cittadini sono direttamente rappresentati al livello dell'Unione; e, per altro verso, dell'accresciuto ruolo

che sono chiamati a svolgere, con riguardo al processo decisionale europeo, i parlamenti nazionali, appunto.

## **II. Alcune riflessioni di merito**

### *1. Il punto di vista europeo e la scelta di un modello*

Muovendo da queste premesse di base è possibile inquadrare in un'ottica autenticamente europea il processo sia di formazione che di attuazione della normativa dell'Unione, puntando così a una diversa qualificazione delle due fasi, deliberativa e attuativa, come momenti che, anche dal punto di vista nazionale, si pongono in rapporto di stretta consequenzialità e contiguità logico-funzionale.

Vale a dire: le innovazioni introdotte con il trattato di Lisbona, se è vero o, almeno, nella misura in cui è vero che riducono il deficit democratico dell'Unione, accrescendo il tasso di legittimazione della sua azione, anche per il concorso o, piuttosto, per il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, chiamati ad esercitare un più approfondito e incisivo controllo nel merito dei progetti di atti legislativi europei, in un quadro più generale di principi democratici di partecipazione e consultazione con le istanze rappresentative del territorio e della società civile, sul presupposto altresì – è il caso di aggiungere – di una procedura di controllo preventivo da parte delle istituzioni europee di conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione di tali atti, pure portano a meglio definire il quadro dei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento interno per quanto concerne il processo, nel suo complesso, di formazione/attuazione degli atti normativi dell'Unione

Più esplicitamente, la c.d. fase ascendente si presenta oramai, nella sua versione – per così dire – ‘rafforzata’ di cui al nuovo Trattato sull'Unione, come una fase che già contiene una serie di elementi conoscitivi e passaggi deliberativi, al livello nazionale (e sub-nazionale), suscettibili di tradursi in una più rapida e tempestiva attuazione degli atti normativi dell'Unione.

In quest'ottica europea, ovvero di europeizzazione dell'ordinamento interno, ci si può chiedere quale modello risponda meglio all'esigenza di un più efficace ed efficiente coinvolgimento delle istanze centrali e locali al processo decisionale europeo, per assicurare la realizzazione di obiettivi di maggiore apertura, trasparenza, dialogo e vicinanza ai cittadini, oltre che di tutela di interessi nazionali.

I disegni di legge in esame offrono soluzioni e spunti assai apprezzabili, che richiederebbero però un approfondito esame analitico.

Mi limito pertanto ad alcune brevi considerazioni, che un po' riassumono e completano, quanto finora detto, mantenendomi sempre in termini di approccio generale alla materia.

## 2. Alcuni motivi di principale interesse

Per quanto concerne la fase iniziale di conoscenza e valutazione dei progetti di atti legislativi europei, il solido e consolidato impianto della normativa in vigore, improntato a un modello di controllo documentale, abbinato al modello del mandato a negoziare, ossia rafforzato con l'innesto di un più penetrante coinvolgimento rappresentato dal ricorso allo strumento della "riserva di esame parlamentare", appare coerente; anche se, nello spirito di questo più incisivo strumento di valutazione e verifica, specie in termini di posizione nazionale, suscita perplessità la conferma dell'ipotesi che questa procedura possa concludersi con un ambiguo quanto debole esito di 'silenzio-assenso'; mentre sarebbe in ogni caso utile, almeno a fini di trasparenza, una espressione in un atto formale della posizione del parlamento.

Con riguardo agli aspetti procedurali e ordinamentali del controllo parlamentare, una scelta che sembra corrispondere a un effettivo rafforzamento del ruolo del parlamento appare quella di unire la valutazione ex ante del rispetto del principio di sussidiarietà alla valutazione di merito dei singoli progetti di atti normativi europei, in un quadro organizzativo di coordinamento, ovviamente, tra le varie commissioni competenti, e di stretto collegamento con le istanze rappresentative locali, nonché con gli altri parlamenti nazionali.

Fare dell'analisi di merito delle norme di derivazione europea un precipuo compito delle competenti commissioni significa muovere nella direzione di un ravvicinamento fisiologico tra fase c.d. ascendente e discendente e pervenire, in tal modo, a un regime ordinario (o, come si diceva prima, a flusso continuo) di adeguamento normativo dell'ordinamento interno rispetto all'ordinamento dell'Unione.

A questo proposito, appare coerente con il punto di vista europeo qui invocato, la scelta per un modello capace di normalizzare l'attuale regime di attuazione della normativa dell'Unione sul presupposto dell'affermazione di principio di una immediata attuazione degli atti normativi europei; senza tuttavia rinunciare, ossia fatta salva la possibilità di una più specifica e articolata procedura di adeguamento della normativa interna, mediante una legge ad hoc in materia (legge europea), con gli ulteriori provvedimenti normativi e/o amministrativi necessari.

Infine, condizione imprescindibile per la realizzazione di un più efficace ed efficiente sistema di partecipazione al processo decisionale europeo è il rafforzamento presso tutte le amministrazioni, centrali e locali, di un personale competente (al livello dirigenziale) in materia, organizzato in appositi 'uffici legislativi europei' (come preferirei fossero chiamati, in luogo dell'espressione 'nuclei europei', che sembra evocare un ruolo più oscuro e marginale). Affermazione che sento di dover fare sulla base, in particolare, di una personale esperienza più che decennale di formazione

post-laurea, svolta dal Centro Altiero Spinelli dell'Università Roma Tre in collaborazione con vari ministeri, enti regionali e locali.