

# Le leggi europee: un sistema speciale per prendere le decisioni

*Cinque domande e cinque risposte*



Regione Emilia-Romagna  
Assemblea Legislativa



Centro  
europeo  
direct

Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna

il filo  
d'EUROPA **3**

# Le leggi europee: un sistema speciale per prendere le decisioni

*Cinque domande e cinque risposte*



a cura di

**Andrea Pierucci**

*Capo di gabinetto del Presidente del Comitato economico e sociale europeo*

***Le opinioni espresse sono del tutto personali***



**P**rosegue con il terzo volume de “Il filo d’Europa” l’impegno del Centro Europe Direct dell’Assemblea legislativa della regione Emilia Romagna per offrire ai cittadini del nostro territorio riflessioni, spunti, approfondimenti su tematiche di interesse europeo. Questa collana raccoglie scritti, ricerche, contributi e buone prassi, dando voce a persone ed ad esperienze che possono dare un contributo allo sviluppo del progetto europeo. Il secondo numero de “Il filo d’Europa” esce qualche mese prima delle prossime elezioni al Parlamento europeo, previste per il 6-7 giugno 2008 e pubblica un lavoro di Andrea Pierucci, Capo di gabinetto del Presidente del Comitato Economico e Sociale Europeo con alle spalle una grande esperienza nelle istituzioni europee, su come si prendono le decisioni in Europa.

**C**redo che questo libretto riesca a fare un po’ di chiarezza su meccanismi che sono importantissimi per il nostro sistema democratico ma che sono sconosciuti ai più, lasciando spazio troppo spesso ad una comunicazione distorta, a volte non priva di furbizie e strumentalizzazioni.

**R**ingraziamo quindi Andrea Pierucci per averci “regalato” questo lavoro, che ci permette di entrare nei meccanismi delle istituzioni europee attraverso un linguaggio semplice e comprensibile.



# I N D I C E

## **Prefazione**

*Clara Albani*, Direttrice dell'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo pag. 00

## **Introduzione**

“ 00

### **1. Cosa decide l'Europa?**

“ 00

### **2. Chi decide in Europa?**

“ 00

### **3. Come si decide in Europa?**

“ 00

### **4. Chi partecipa alle decisioni europee?**

“ 00

### **5. La procedura di codecisione: come funziona?**

“ 00

### **6. Chi applica le decisioni europee?**

“ 00

### **La possibile utilità di quest'opuscolo**

“ 00



# P r e f a z i o n e

**Clara Albani**

*Direttrice dell'Ufficio per l'Italia del Parlamento europeo*

Il lavoro di Andrea Pierucci, attuale capo gabinetto del Presidente del Comitato economico e sociale europeo, con un passato ricco di esperienze importanti ed innovative presso il Parlamento europeo e la Commissione europea, risponde chiaramente alla necessità d'informazione sul funzionamento legislativo della "macchina politica di Bruxelles", e assume un ruolo importante nella coscienza nazionale in vista delle prossime elezioni europee.

La ricca esperienza interistituzionale di Andrea Pierucci gli permette di affrontare questa materia con chiarezza e precisione. Il testo "Le leggi europee: un sistema speciale per prendere le decisioni" non ha un carattere strettamente scientifico ma cerca di definire e spiegare ciò che accade nel corso della procedura legislativa dell'Unione Europea. Rivolgendosi ad un pubblico non sprovisto, Andrea Pierucci ha preparato questo lavoro per il Centro Europe Direct dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna e per l'associazione Tulip, i quali si rivolgono a tutti i soggetti che intendono promuovere la cultura europea e sviluppare nuove forme di cooperazione con attività di ricerca, comunicazione, formazione e informazione.

Lo scopo è quello, infatti, di controbattere ad una delle frasi più insulse che si sentono pronunciare in Italia, ovvero "l'ha deciso Bruxelles", tralasciando gli importanti passaggi che vedono la presenza delle varie istituzioni e dei soggetti interessati impegnati nel processo legislativo. Pierucci sottolinea come a Bruxelles, accanto alle istituzioni che prendono formalmente le decisioni, ci siano anche tanti altri soggetti che rappresentano gli Stati membri, le Regioni, le autorità locali, i gruppi d'interesse, i partners sociali e le lobbies.

Il lavoro chiarisce in primo luogo il ruolo dell'Unione Europea la quale legifera o prende decisioni di carattere esecutivo avendo come obiettivo un complesso di mezzo miliardo di persone in 27 Stati membri, sottoli-

neando il principio dello Stato di diritto e la legittimità degli atti legislativi. Pierucci risponde, inoltre, all'esigenza della semplificazione legislativa per evitare ogni incertezza giuridica, per passare poi, in maniera dettagliata, ai passaggi con cui si costruisce la legge europea da parte del "triangolo istituzionale", ovvero Parlamento europeo, Consiglio dei ministri e Commissione europea. Evidenzia, perciò, l'importanza del ruolo di questi ultimi, del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale Europeo e del lobbista, nonché quello della Corte di Giustizia che ha il compito di immettere la legge europea nel sistema giuridico di ciascuno Stato membro in modo opportuno e coerente col sistema giuridico di quest'ultimo.

Un testo utile sia ai cittadini che alle autorità locali per comprendere e quindi confrontarsi costruttivamente con le Istituzioni europee anche in vista delle elezioni per rinnovare il Parlamento europeo del 6 e 7 giugno 2009. Appuntamento che permetterà a più di 350 milioni di europei di esprimere il loro diritto alla cittadinanza e di partecipare così alla costruzione dell'Europa del futuro.

# I n t r o d u z i o n e

Una delle frasi più insulse che si sentono pronunciare in Italia, ma non solo, è: “l’ha deciso Bruxelles”. Implicitamente si evoca una sorta di grande fratello lontano che, in modo misterioso, deciderebbe per tutti; ci si potrebbe scrivere una bellissima novella, ma la realtà è molto diversa. A Bruxelles, certo, ci sono le istituzioni che prendono formalmente le decisioni, ma anche tanti altri soggetti che rappresentano gli Stati membri, le regioni, le autorità locali, i gruppi d’interesse, i partners sociali, le lobbies e chi più ne ha più ne metta. Questi soggetti svolgono un’azione d’influenza, talora definita dal Trattato o da altre regole, talora liberamente. E’ interessante notare che il sistema istituzionale è aperto in varie forme alla loro azione con misure di trasparenza, con azioni positive di consultazione in tanti modi diversi e, più recentemente, con tentativi di regolamentazione delle lobbies. Questo termine non è facilmente definibile. Possiamo scegliere una definizione larga. Per esempio, possiamo dire che tutti coloro, comprese le autorità pubbliche che agiscono al di fuori delle loro specifiche competenze istituzionali e tutti i soggetti privati che si prefiggono lo scopo d’influenzare le decisioni sono delle lobbies. Questa definizione è ottima per lo studio dei fenomeni d’influenza, poiché, alla fine, le tecniche di influenza sono abbastanza simili per tutti i soggetti; tuttavia non permette di fare distinzioni politicamente ed eticamente soddisfacenti. Riverremo su questa definizione.

D’altro canto, le istituzioni europee non possono decidere su tutto. Al contrario, esse possono decidere solo sulle materie che i Trattati demandano loro e con le procedure stabilite (principio delle competenze di attribuzione). Ci soffermeremo subito su questo aspetto.

# 1. Cosa decide l'Europa?

## *Leggi per mezzo miliardo di cittadini*

L'Unione europea legifera o prende decisioni di carattere esecutivo avendo come obiettivo un complesso di mezzo miliardo di persone in 27 Stati membri. L'ampiezza di questa platea ha notevoli conseguenze. In primo luogo, le norme europee hanno tendenzialmente una funzione di semplificazione, perché sovente rimpiazzano 27 legislazioni su una materia con una norma comune. È uno dei grandi vantaggi del mercato unico che semplifica il lavoro delle imprese. Senza una tale semplificazione, per esempio, le imprese piccole e medie avrebbero difficoltà ben più grandi per intervenire nel mercato dei 27 Stati. Il contraltare è che le leggi europee sono un po' più complesse perché debbono evitare di creare sconvolgimenti nei 27 sistemi. Quando sentiamo parlare di "semplificazione legislativa" al livello europeo dobbiamo comprendere esattamente la necessità di rendere progressivamente più semplici le norme comunitarie, via via che i 27 sistemi si adattano.

Bisogna anche tener presente che l'estensione degli effetti delle leggi ad un ambito così vasto impone un certo tempo di adattamento. Quando diciamo che l'Europa è lenta, affermiamo, in campo legislativo una fortunata verità. Non dobbiamo immaginare le situazioni di urgenza delle quali sono felicemente o tristemente pieni i giornali, ma, piuttosto alla situazione ordinaria, cioè quella della continua costruzione di un insieme europeo, di uno spazio giuridico, economico e politico comune. Se, in una situazione ordinaria, le leggi europee non avessero un iter sufficientemente lungo, creerebbero incertezza giuridica e non darebbero tempo ai cittadini ed alle imprese di adattarsi alle nuove disposizioni. Si tratta anche di leggi che si applicano non solo ad un gran numero di persone, ma anche a situazioni territoriali e sociali molto diverse. Dunque le leggi europee dovrebbero avere una funzione piuttosto di quadro, almeno in molti settori, e lasciare spazio alle differenze (senza, ovviamente, mettere in causa il mercato unico o i diritti e l'eguaglianza dei cittadini). Non è sempre così o per la complessità della materia o per la complessità del

negoziato o, ancora, per la pignoleria burocratica delle amministrazioni europee o degli Stati membri. È per questa ragione che si parla di semplificazione delle leggi dell'Unione.

La dimensione dei destinatari della legge esige anche leggi sempre migliori sul piano qualitativo e sempre più adatte alle diverse e complesse realtà. La preparazione delle leggi esige ormai una serie di attività di approfondimento e di previsione che prendono la forma di:

- Valutazione dell'opportunità della legge, anche sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità;
- Consultazioni della società civile, degli "stakeholders", ovvero dei diretti interessati, degli ambienti scientifici, di istanze politiche o associative pertinenti;
- Analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale prevedibile.
- Legittimità degli atti legislativi

L'Unione europea non può legiferare in tutti i settori della vita civile, ma solo in quelli, appunto, per i quali il Trattato<sup>(1)</sup> prevede una competenza specifica (principio di attribuzione). Questo è il primo criterio che le istituzioni europee devono rispettare. In secondo luogo, le leggi approvate non possono essere contrarie alle disposizioni dei Trattati od ai principi generali dell'ordinamento (per esempio, i diritti fondamentali, la promozione dell'eguaglianza fra uomini e donne, alcune disposizioni in materia sociale ed ambientale o in materia di concorrenza). Il fatto che il legislatore possa agire solo nei limiti delle regole del Trattato è un principio proprio dello "stato di diritto": la volontà politica del legislatore si può esercitare solo nei limiti delle regole. In caso contrario, la Corte di Giustizia può annullare le leggi in questione. Si badi, la parola legge, in quanto tale, è usata solo dal Trattato di Lisbona non ancora ratificato, ma gli atti delle istituzioni che innovano nel panorama giuridico sono atti che hanno natura simile alle leggi; non per nulla, anche i Trattati in vigore parlano di atti legislativi<sup>(2)</sup>. In questo senso, il sistema europeo ha alcune analogie con i sistemi costituzionali degli Stati membri. Anche in Italia, per esempio, il legislatore non può fare leggi contrarie alla Costituzione, altrimenti la Corte Costituzionale potrà annullarle. Tuttavia, il legislatore italiano, con l'eccezione dei poteri devoluti alle regioni, può legiferare in tutti i campi.

La legittimità degli atti europei, cioè la loro conformità al Trattato e, dunque alle leggi nazionali che ne hanno permesso la ratifica<sup>3</sup>, implica il fatto che i giudici nazionali applicheranno le leggi europee come le leggi nazionali. Anzi, in caso di conflitto, essi applicheranno la legge europea (primato del diritto europeo), altrimenti non vi sarebbe un sistema di diritto unico, almeno per certe materie, ma un caos di norme contraddittorie ed un manifesto grave disagio per i cittadini, che perderebbero la certezza del diritto loro applicabile. Come abbiamo visto, le leggi europee sono pensate per servire mezzo miliardo di cittadini; se gli Stati potessero legiferare a loro piacimento nelle materie di competenza dell'Unione, quest'obiettivo non sarebbe raggiunto. Lo stesso giudice nazionale può però rilevare incongruenze fra la legge ed il Trattato e chiedere l'interpretazione o un giudizio di validità alla Corte di Giustizia. Se quest'ultima verifica la contrarietà al Trattato di una legge europea può annullarla o dichiararla inapplicabile.

## 2. Chi decide in Europa?

Come tutti i sistemi di diritto l'Unione europea dispone di regole che fissano il ruolo delle istituzioni nella procedura per approvare le leggi. Il sistema è, in prima istanza, assai semplice: la Commissione europea fa le proposte legislative ed il Parlamento ed il Consiglio le approvano. Naturalmente, in concreto, la questione è un po' più complessa, poiché vi sono diverse procedure decisionali ed anche poiché ogni istituzione europea ha la sua complessità. Inoltre, esiste un vasto spazio di intervento di istituzioni consultive, di lobbies, di Stati terzi, di sindacati e chi più ne ha più ne metta! Infine, una volta approvate le leggi (in particolare le direttive) gli Stati debbono "trasporle" (torneremo poi sul significato di questa parola) nell'ordinamento, secondo la procedura che ciascuno di essi sceglie. Dunque, i principali e più diretti autori delle decisioni sono le Istituzioni europee e gli Stati membri.

### ***Le Istituzioni europee***<sup>(4)</sup>

Fin dal Trattato CECA, il sistema europeo dispone di proprie Istituzioni. Una di esse, il Consiglio dei Ministri è composto da rappresentanti dei governi degli Stati membri; esso è stato fino al Trattato di Maastricht del 1992 la sola istituzione che effettivamente decideva le leggi. Tuttavia, fin dal Trattato CEE del 1957, il Consiglio non può decidere se non vi è stata una proposta formale della Commissione europea. Quest'ultima è un'istituzione composta da un cittadino per ogni Stato membro (di solito un'importante personalità politica) ed ha il compito di fare le proposte legislative, prendere le decisioni di esecuzione di queste ultime, se è necessario farlo al livello europeo, controlla che gli Stati membri rispettino, appunto, il Trattato e le altre leggi dell'Unione europea. Il Parlamento europeo (PE) è, come sappiamo, composto di membri eletti ogni cinque anni direttamente da tutti i cittadini degli Stati membri: si tratta dunque di un Parlamento nel senso comune del termine. Come tale, dopo il 1992, il Parlamento ha un grande potere in materia legislativa. Da quel momento, le principali leggi sono approvate, dopo la proposta della Commissione, dal Consiglio e, appunto, dal Parlamento in "codecisione". In pratica, le leggi esistono se il Parlamento ed il Consiglio si trovano d'accordo su un testo identico. Queste tre Istituzioni costituiscono quello che, solitamente, si chiama il "triangolo" istituzionale, che è il respon-

sabile di tutte le decisioni, anche se le decisioni diverse dalle leggi sono prese principalmente dalla Commissione o dal Consiglio e anche se esistono procedure legislative diverse dalla codecisione.

Accanto al “triangolo” esiste un’Istituzione, già citata, che è la Corte di giustizia, composta da giudici e avvocati generali provenienti da tutti gli Stati membri e articolata con alcune giurisdizioni specifiche ed un Tribunale di prima istanza. Ruolo della Corte, per quel che ci riguarda è garantire la legittimità delle leggi dell’Unione rispetto al Trattato, tanto a domanda di un’Istituzione o di uno Stato membro quanto di un cittadino, in rari casi, direttamente oppure per via incidentale, durante un processo davanti ad una giurisdizione nazionale.

Esistono poi due Organi, il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)<sup>(5)</sup> ed il Comitato delle Regioni (CdR)<sup>(6)</sup>, che hanno la funzione di esprimere un autorevole parere sulle proposte di legge o sugli atti preparatori di queste ultime. Il CESE è composto da 344 rappresentanti della società civile, nel campo economico e sociale, indicati secondo una certa proporzione dai governi degli Stati membri e nominati dal Consiglio, previo parere della Commissione europea. Invece, il CdR è composto da un egual numero di rappresentanti locali e regionali eletti dai cittadini o responsabili davanti ad un’Assemblea eletta, sempre nominati dal Consiglio su indicazione degli Stati. Nella grande maggioranza degli Stati, i rappresentanti delle autorità locali e regionali sono nominati in accordo con le medesime. Quanto al CESE, i rappresentanti sono nominati con un accordo con le parti sociali e con le diverse associazioni, ma con una maggiore libertà per i governi di scegliere le organizzazioni con le quali discutere all’interno.

Esistono infine altre istituzioni (Corte dei Conti e Banca centrale che, in linea di massima, hanno una scarsa partecipazione alla funzione legislativa).

### ***I governi e gli Stati membri***

Attraverso il Consiglio, nonché attraverso un’attività politica diretta, gli Stati membri partecipano al processo legislativo. I governi rappresentano l’unità di ciascuno Stato, in particolare in seno al Consiglio. Anche se, per esempio, si decide d’inviare per certe materie un Ministro regionale al Consiglio, questi impegna lo Stato, cioè esprime il punto di vista unita-

rio dello Stato. D'altra parte, gli stessi governi agiscono in forma unitaria per influenzare l'azione della Commissione e dello stesso Parlamento. Tuttavia, la prassi consente altre partecipazioni di organi dello Stato ai processi decisionali, come attori autonomi o come membri, per esempio del CdR.

Innanzitutto vi sono le Regioni e le autorità locali, che dispongono di più o meno importanti rappresentanze a Bruxelles. Certe Regioni (per esempio la Baviera o la Catalogna) hanno rappresentanze di grandi dimensioni. Queste rappresentanze possono "fare squadra" in senso nazionale e sostenere la posizione del governo nazionale. Ma possono anche agire, come spesso accade, a tutela d'interessi propri, non necessariamente identici a quelli del governo o di un'altra Regione o autorità locale, tant'è vero che molto spesso esse si organizzano in associazioni che tutelano interessi specifici transnazionali.

Vi sono poi i Parlamenti nazionali. Questi ultimi sono indicati in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 che ne definisce alcune competenze europee abbastanza generiche e con un riferimento particolare alle leggi in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Ma fin dall'Atto Unico Europeo del 1986 i Parlamenti nazionali non sono contenti di essere sostanzialmente esclusi dalla legislazione europea a vantaggio dei rispettivi governi. È così che dal settembre 2007 la Commissione ha fatto sapere ai Parlamenti Nazionali che essa invierà loro tutte le proposte legislative e terrà conto dei loro eventuali pareri che potrebbero anche divergere dalla posizione del rispettivo governo. Per esempio, in certi momenti il Senato francese, il Bundesrat tedesco o la Camera dei Lords possono avere una maggioranza ed un'opinione non in linea con quella del rispettivo governo e far valere al livello europeo i diversi punti di vista.

### 3. Come si decide in Europa?

Come si è visto, le Istituzioni europee debbono approvare le leggi attraverso le procedure stabilite, altrimenti la Corte di giustizia le può annullare. Questa è la maniera per garantire a ciascuno Stato membro, ma anche ai cittadini, che non vi saranno colpi di mano, soprusi legislativi da parte degli Stati più forti o di una maggioranza parlamentare particolarmente aggressiva. Inoltre è, o dovrebbe essere, una regola che tutela la trasparenza dell'azione legislativa. La trasparenza è un elemento importante perché consente a tutti (o quasi) di far valere la propria opinione, di rendere pubbliche le informazioni rilevanti per prendere le decisioni, di prepararsi in tempo all'entrata in vigore di nuove leggi che, altrimenti, potrebbero avere un effetto catastrofico sulla realtà. Per questo è dunque necessario agire attraverso procedure stabilite dal Trattato.

#### ***Attraverso delle procedure stabilite***

La procedura legislativa principale è la già citata codecisione e di essa terremo essenzialmente conto nel prosieguo. Bisogna però citare, sempre al livello di decisioni legislative:

- La procedura di consultazione, nella quale il Consiglio, sempre su proposta della Commissione, decide alcune leggi, dopo aver ricevuto il parere del PE.
- La procedura di cooperazione legislativa col PE, nella quale il PE può insistere sui propri emendamenti prima che il Consiglio approvi definitivamente un testo e, eventualmente, costringerlo a votare all'unanimità. Questa procedura è limitata ad un paio di articoli del Trattato ed è destinata a sparire col Trattato di Lisbona.
- Il parere conforme, usato soprattutto per gli accordi internazionali dell'Unione e per alcuni regolamenti relativi ai fondi strutturali. In questi casi, il Consiglio può decidere solo se il PE ha approvato preventivamente la decisione (a maggioranza semplice o qualificata, secondo la materia).

In ciascuna di queste procedure il Consiglio può, secondo le diverse disposizioni del Trattato, decidere all'unanimità o a maggioranza quali-

ficata; è inoltre tenuto a decidere sempre all'unanimità se vuole, senza il suo accordo, discostarsi dalla proposta della Commissione. Inoltre, le disposizioni del Trattato prevedono per molte questioni che il CESE ed il CdR siano consultati dal Consiglio prima di decidere; talora il Consiglio consulta i due Organi anche su altre materie qualora ne ravvisi l'opportunità, in genere a domanda della Commissione. In pochissimi casi, è possibile consultare la Banca Centrale Europea.

Il Trattato però non si preoccupa solo della procedura decisionale, ma anche della qualità della legislazione prodotta. Fin dal Trattato di Maastricht e, in modo più specifico, dal protocollo sul principio di sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam, si è deciso che la Commissione deve preparare accuratamente le proprie proposte legislative e svolgere un'analisi approfondita della realtà.

### ***Attraverso un'analisi approfondita della realtà***

Come si è visto, il protocollo esige un'ampia consultazione e la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità. Inoltre è necessario fare un'analisi d'impatto della legge (nonché una verifica dei costi per gli Stati, le autorità locali e regionali ed i cittadini di ogni singola proposta). Vediamo concretamente i passi che deve o può fare la Commissione per valutare la qualità della legge proposta ed il suo impatto, fermo restando il fatto che, alla fine, la scelta di fare o meno una proposta legislativa rileva solo della decisione politica della Commissione. In primo luogo, la Commissione annuncia nel suo programma quinquennale o nei suoi programmi annuali l'intenzione di legiferare in una certa materia. Appena possibile, la Commissione fa una specifica Comunicazione sulle sue effettive intenzioni. A questo punto cominciano alcune operazioni che, sovente, s'intersecano:

La valutazione scientifica e politica dell'opportunità della proposta, attraverso la convocazione di specifici comitati (di scienziati o di rappresentanti dei principali interessi in gioco, secondo i casi) creati dalla Commissione stessa e attraverso la consultazione, formale o informale, degli Stati, del PE, del CESE e del CdR.

L'eventuale preparazione di un "Libro verde" che descrive la situazione del settore da regolare secondo la percezione della Commissione e

che serve a consultare gli interessati per verificare le diverse percezioni. Spesso anche il PE, il CESE ed il CdR si esprimono sul Libro verde, così come sul “Libro bianco” preparato dalla Commissione dopo l’analisi delle risposte al Libro verde.

Il Libro bianco contiene le grandi linee della proposta che la Commissione vorrebbe mettere sul tavolo; anche questo documento serve come documento di consultazione.

Parallelamente, la Commissione svolge - secondo una procedura interna complicata e tendente a renderla il più obiettiva possibile - l’analisi d’impatto, cioè uno studio che indica le prevedibili conseguenze di una proposta sul mercato e sui cittadini. In linea di massima, l’analisi d’impatto è, per l’essenziale, un’analisi di tipo scientifico e, tendenzialmente, appunto, obiettiva.

Contemporaneamente, la Commissione prepara il suo progetto di legge che, alla fine dell’analisi della consultazione sul Libro bianco e dell’analisi d’impatto, potrà essere approvata dal Collegio dei Commissari a maggioranza semplice (ma è molto raro che si voti).

Il voto della Commissione è preparato da apposite riunioni dei consiglieri dei Commissari e dei relativi Capi di gabinetto, che cercano di trovare sempre un accordo che eviti una contrapposizione finale fra i Commissari.

### ***Come funziona la Commissione per preparare le proposte?***

Quando si dice “la Commissione” bisogna tener a mente che si tratta di un’Istituzione simile ad un governo. Vi sono i Commissari responsabili per materia (es. Trasporti, Agricoltura), i servizi, organizzati in Direzioni generali (DG) anch’esse per materia ed alle dipendenze del Presidente o di un Commissario, i gabinetti dei Commissari e poi, naturalmente, l’insieme dei Commissari che, sotto la guida del Presidente, prende sempre le decisioni relative alla presentazione delle proposte di legge.

Il programma quinquennale è una scelta tutta politica fatta dalla Commissione su proposta del Presidente e traccia una rotta generale per la Commissione, mentre il programma annuale, sempre deciso dalla Commissione, è influenzato dall’esperienza settoriale dei Commissari e, molto spesso, dall’opinione e dall’esperienza delle Direzioni generali.

La decisione di preparare una proposta legislativa può venire dalla necessità di rispettare il Trattato oppure un trattato con Stati terzi, di rispettare un impegno preso durante l'approvazione di un altro atto legislativo oppure preso in seguito alla domanda del PE o del Consiglio, sotto la pressione degli interessi di settore o, finalmente!, sulla base di un'iniziativa del Commissario responsabile per materia, eventualmente su proposta della DG competente.

Il Libro bianco ed il Libro verde sono preparati dalle DG sotto la guida del Commissario competente, discusse con le altre DG interessate (che agiscono spesso sotto l'influsso del rispettivo Commissario responsabile) e poi adottati dal Collegio, su proposta del Commissario responsabile e con l'accordo del Presidente. Una procedura simile vige per le analisi d'impatto che, tuttavia, debbono passare prima il vaglio di un apposito gruppo di funzionari (non implicati nella sua redazione) che ne analizza la qualità. Spesso, questo gruppo richiede modifiche e supplementi di analisi.

### ***La qualità interessa anche le altre Istituzioni***

Il Parlamento ed il Consiglio debbono adottare le leggi proposte dalla Commissione, modificarle o, in casi assai eccezionali, respingerle. Per fare questo, gli Stati membri che partecipano al Consiglio si avvalgono dei propri servizi nazionali ed anche dell'esperienza dei funzionari del Consiglio. Essi procedono individualmente alla verifica dell'opinione dei principali interessati al livello nazionale o della qualità della proposta.

Il PE, invece, svolge una propria azione di consultazione in tutte le fasi della procedura attraverso audizioni di rappresentanti d'interessi o di valori oppure di rappresentanti del mondo scientifico o accademico. Entrambe le Istituzioni valutano l'analisi d'impatto della Commissione.

In questo contesto, la consultazione del CESE e del CdR rappresenta un elemento importante, poiché questi Organi sono capaci di sintetizzare diverse opinioni o esigenze della "società civile" o delle diverse entità territoriali, mettendo in luce aspetti che possono altrimenti sfuggire alle Istituzioni. Specie se i pareri dei due Comitati, benché non vincolanti, arrivano presto, prima della proposta legislativa, hanno un'influenza su alcune decisioni.

## 4. Chi partecipa alle decisioni europee?

Abbiamo già visto che le decisioni sono prese nel “triangolo istituzionale”, secondo la formula: la Commissione propone, il PE ed il Consiglio decidono insieme. Abbiamo anche visto che gli Stati membri partecipano in vario modo alle decisioni. Ed abbiamo anche visto che il CESE ed il CdR assistono le Istituzioni con i loro pareri. Tuttavia, le decisioni si prendono in un clima di trasparenza, dove gli interessati diversi dai governi e dalle Istituzioni, possono far valere il loro punto di vista. Vorrei dunque fare una breve analisi dei soggetti che possono partecipare a questa sorta di “mercato” delle influenze e di alcune modalità per parteciparvi.

Abbiamo visto che le Istituzioni europee e gli Stati membri svolgono un preciso ruolo istituzionale e partecipano attivamente alle decisioni. Tuttavia, in alcuni casi o, meglio, in alcune fasi della procedura, essi non hanno uno specifico ruolo da svolgere. Per esempio, durante la fase parlamentare della procedura gli Stati individualmente non hanno un ruolo; tuttavia essi possono essere interessati ad un certo risultato (il voto di un emendamento, per esempio) perché pensano che questo risultato favorirà la loro azione durante l'esame da parte del Consiglio. La stessa cosa può avvenire per un'Istituzione. In questi casi, gli attori istituzionali giocano un ruolo molto più d'influenza che non quello che è loro specificamente riservato. La medesima possibilità, si è visto, è aperta alle Regioni o alle autorità locali.

Vi è poi un altro gruppo di soggetti non istituzionali che giocano un ruolo d'influenza: le lobbies, sia che tutelino interessi o valori (es. i diritti fondamentali, il diritto allo sviluppo, la famiglia, la non discriminazione), i gruppi d'interesse, i sindacati, i datori di lavoro, le ONG, le chiese, addirittura gli Stati terzi<sup>(7)</sup> ecc. Questi soggetti non hanno, salvo situazioni specifiche per i sindacati ed i datori di lavoro su alcune materie sociali<sup>(8)</sup>, una funzione decisionale, ma hanno punti di vista da far valere e l'interesse che le decisioni siano prese in un modo anziché in un altro. L'importanza di questo settore può essere valutata anche a partire dal numero di “lobbisti” presenti a Bruxelles - fra i 15 e i 20.000 - nonché dall'attenzione mostrata dalla Commissione e dal Parlamento per garantire una certa trasparenza nel “mercato” delle influenze legislative<sup>(9)</sup>. Cosa fan-

no le “lobbies” per esercitare la loro azione? Naturalmente l’azione dei lobbisti è anche legata alla “fantasia” di ciascuno di essi; ma vi sono comportamenti tipici che merita indicare brevemente. Normalmente essi dovrebbero rientrare in una strategia che comincia quando si sente appena parlare di una possibile legge e termina con l’adozione della stessa.

Il principale comportamento consiste nel fornire alle Istituzioni ed ai loro membri delle informazioni che, ovviamente, debbono essere attendibili. I funzionari della Commissione, gli stessi Commissari, i Parlamentari hanno “fame” d’informazioni. Nonostante una rete di rappresentanze negli Stati membri e l’opera del CESE e del CdR è difficile arrivare a “sapere tutto” nell’attività legislativa; eppure, per legiferare per mezzo miliardo di persone dal Polo Nord al Mediterraneo, dall’Atlantico ai confini con la Russia bisogna avere informazioni accurate ed il più possibile complete. Il lobbista<sup>(10)</sup> può fornire queste informazioni, che potranno essere utilizzate se il lobbista riesce a dare loro credibilità.

Il secondo consiste, molte volte, nel presentare una posizione chiara ed esplicita su cosa si desidera; questo rende più semplice l’opera dei soggetti “amici” nelle Istituzioni. Per fare un esempio semplice: il gruppo socialista del PE in genere desidera appoggiare il punto di vista dei sindacati su alcune materie; tale appoggio sarà tanto più probabile ed efficace, quanto meglio i parlamentari socialisti comprenderanno il punto di vista del sindacato. O, ancora, se un settore industriale vuole una regola invece di un’altra avrà interesse a farlo sapere, altrimenti il Commissario o i parlamentari che vorrebbero aiutarlo non sapranno che pesci pigliare. Ovviamente, un lobbista può avere una strategia più sofisticata, ma non è detto che funzioni.

Un altro strumento è la valutazione scientifica, sia in termini, per esempio, di biologia o d’ingegneria che in termini economici o sociali della proposta o dell’orientamento preliminare della Commissione rispetto agli interessi promossi dal lobbista. Il sistema dei convegni ai quali saranno invitati personaggi che hanno in mano le chiavi della decisione, la disponibilità di un “think tank” a Bruxelles, uno o più articoli di eminenti personalità del settore, la “propaganda” di una certa interpretazione scientifica sono tutti strumenti nelle mani del lobbista (e, ovviamente, del suo eventuale concorrente!).

Un altro strumento è lo scambio politico, in particolare con i parlamenta-

ri, eventualmente aiutando il parlamentare in un altro dossier che lo interessa particolarmente, aiutandolo a creare relazioni politiche o a figurare meglio presso il proprio elettorato.

La tempestività poi è, come vedremo nel prosieguo, uno strumento indispensabile: bisogna saper agire al momento giusto e sugli aspetti effettivamente in discussione. Se il lobbista salta una fase della procedura, sarà molto difficile che possa ritornare sugli aspetti già risolti. Anzi, questo tentativo potrebbe alienargli alleanze sui problemi ancora in discussione o su azioni legate a leggi future.

Infine, il lobbista deve avere una certa “etica”. Essa consiste nel rispettare le leggi e le regole delle Istituzioni: il rischio minimo per il lobbista beccato in situazione scorretta è l’esclusione dal giro e la sua “morte” professionale. Inoltre, egli dovrebbe essere credibile: se non lo è può ingannare il suo corrispondente una volta, ma poi è squalificato anche davanti ai suoi futuri interlocutori.

Questi strumenti si applicano durante tutta una procedura legislativa. Per agire, occorre, evidentemente, conoscere la procedura. Nel paragrafo successivo cercherò di presentare la procedura principale, la codecisione, che permette di comprendere il terreno sul quale il lobbista agisce.

## 5. La procedura di codecisione: come funziona?

La procedura di codecisione consiste in una proposta della Commissione adottata in modo identico dal PE e dal Consiglio. Questo avviene attraverso una procedura che potremmo definire “a imbuto”. Per essere precisi, ogni fase della preparazione e della decisione consente di acquisire degli aspetti e di lasciare alla fase successiva soltanto problemi irrisolti, tentando di ridurre lo spettro delle possibili contraddizioni per arrivare comunque ad una decisione. Questa prospettiva della codecisione è sottolineata dal numero bassissimo (le dita di una mano?) di fallimenti dal 1993 ad oggi. L’altro aspetto è il “dialogo” proprio del sistema di codecisione: le Istituzioni non possono, per principio, semplicemente contrapporsi, ma debbono dialogare in ogni fase della procedura.

Abbiamo visto questi due principi in fase di preparazione. La Commissione, attraverso la consultazione (libri di colore) definisce il quadro della propria proposta chiarificando l’uno dopo l’altro diversi aspetti quali l’opportunità della nuova legge (se nessuno reagisce negativamente al lancio dell’idea o se le reazioni sono giudicate modeste), l’analisi delle situazioni da regolare (Libro verde) e, infine, gli orientamenti del progetto legislativo che adotterà in fine di percorso. Si badi che questa fase conduce ad un atto, la proposta di legge della Commissione, direttamente tutelato dal Trattato. Infatti, il Consiglio non potrà approvare, se non all’unanimità anche quando il Trattato prevede il voto a maggioranza, un atto diverso da quello presentato dalla Commissione. Quest’ultima, inoltre, può sempre ritirare la sua proposta se le sembra che il Consiglio o il PE abbiano preso una strada indesiderabile. E’ interessante notare che, a parte i ritiri tecnici di proposte superate da una nuova realtà, la Commissione si è impegnata a cercar di ritirare le proposte solo se queste ultime sono snaturate dalle altre Istituzioni o se pensa che queste ultime rischiano di approvare un testo contrario al Trattato, cioè se il dialogo interistituzionale è fallito. In questo modo, la Commissione ha chiarito la funzione del ritiro che serve ad evitare che le altre Istituzioni si apprestino ad approvare un testo profondamente diverso da quello presentato.

Questo è necessario, perché la fase di preparazione non implica solo un grande sforzo tecnico, ma implica anche un grande sforzo di compromesso politico e sociale.

Ma essi si applicano durante tutta la procedura. Vediamo.

La Commissione presenta dunque una proposta di legge nel modo indicato e col peso indicato e la invia al PE ed al Consiglio. Il primo a esprimersi sarà il PE attraverso un atto che si chiama ancora “parere”, ma che, in realtà, è il testo proposto dalla Commissione con gli emendamenti del PE.

*L'Assemblea plenaria del PE trasmette il testo ricevuto dalla Commissione ad una delle 20 commissioni parlamentari competenti per materia. Quest'ultima nomina un relatore, cioè un parlamentare di uno dei suoi gruppi politici, incaricato di esaminare il testo e di fare delle proposte alla commissione parlamentare. Gli altri gruppi nominano spesso un “relatore ombra”, cioè un deputato incaricato di seguire la questione per il gruppo. Se la proposta di parere è approvata dalla commissione parlamentare esso è trasmesso alla plenaria per discuterlo e votarlo. Tuttavia, già in questa fase è possibile stabilire un dialogo Consiglio/PE, perché se, per caso (quasi un quarto dei casi!) il Consiglio adotta un testo identico a quello del PE, l'atto legislativo proposto dalla Commissione europea e eventualmente modificato è adottato definitivamente. Inizia dunque un dialogo che vede coinvolti in prima persona il relatore, eventualmente i relatori ombra, il presidente della commissione parlamentare e, talora, il Presidente del Parlamento.*

*Dall'altro lato, il Consiglio dovrà esaminare la proposta eventualmente modificata dal Parlamento ed esprimere un atto che si chiama “posizione comune”. Il Presidente del Consiglio in carica, se vuole raggiungere un risultato, cercherà fin da subito di mettersi d'accordo con il PE su un testo che possa ottenere anche l'accordo degli Stati membri in Consiglio. Dunque, egli sarà l'altro interlocutore del primo dialogo. in questa fase che dovrebbero arrivare i pareri del CdR e del CESE.*

*Se il dialogo giunge a buon fine e si ottiene un accordo è evidente che lo spazio per il “lobbista” è molto scarso, sia per mancanza di*

*tempo che per probabile determinazione degli interlocutori politici a concludere rapidamente e senza troppe interferenze. Varrà il lavoro fatto durante la preparazione della proposta, eventualmente riportato alla memoria del PE e del Consiglio.*

*La conclusione in “prima lettura” normalmente è considerata un obiettivo dalle tre istituzioni del triangolo, perché ciascuna di esse conserva intatto lo spazio di manovra. La questione è particolarmente importante per il PE poiché in prima lettura esso decide a maggioranza semplice (la metà più uno dei votanti, senza considerare gli astenuti) e dunque può prendere una posizione più marcata, mentre in seconda lettura decide con una maggioranza più complessa.*

*Spesso, tuttavia, la prima lettura non è sufficiente, perché la posizione comune del Consiglio diverge da quella del PE. In questo caso, il dialogo si riapre subito, poiché la posizione comune del Consiglio è trasmessa insieme ad una motivazione del Consiglio stesso e ad un documento della Commissione. Spesso questi due documenti contengono delle “piste” da esplorare per raggiungere un accordo. Sebbene il PE disponga di soli tre mesi per approvare (o tacere e chi tace acconsente in questo caso), emendare o respingere la proposta come modificata dalla posizione comune, questo periodo implica importanti negoziati. Questi sono facilitati da varie regole. La prima è la regola del Trattato secondo la quale il PE può emendare o respingere alla maggioranza dei membri che lo compongono, dunque attraverso un compromesso più complesso e dunque meno marcato. La seconda è una norma del Regolamento interno del PE<sup>(1)</sup> che permette di presentare solo emendamenti approvati in prima lettura, emendamenti che permettono un compromesso col Consiglio o, eventualmente, emendamenti che corrispondono ad una nuova situazione. In questo modo il numero di emendamenti si riduce, non si possono creare nuovi problemi e, dunque, ci si può meglio avviare verso un accordo. In ogni caso, il PE, su proposta della commissione che si è pronunciata in prima lettura e del suo relatore, approva una raccomandazione per la seconda lettura che contiene gli eventuali emendamenti che ha deciso di confermare. In un gran numero di casi il PE accetta il testo della posizione comune del Consiglio, eventualmente mediante altre garanzie politiche*

*sulla possibilità di rivedere il testo entro un certo numero di anni, per esempio, oppure adotta emendamenti accettati dal Consiglio nel corso del dialogo fra le due Istituzioni (i soggetti individuali del dialogo sono in genere gli stessi della prima lettura).*

*Se si arriva alla seconda lettura, il nostro lobbista ha molte più possibilità di far valere il proprio punto di vista per due ragioni. In primo luogo, nel corso della prima lettura il PE, compresi i suoi alleati, avrà più disponibilità a saggiare il Consiglio, anche proponendo emendamenti che, a prima vista, sembrano inaccettabili. In secondo luogo avrà la possibilità di intervenire presso i parlamentari e presso gli Stati membri (oltre che presso la Commissione che sovente è “l’onesto sensale” fra PE e Consiglio) e di sfruttare gli stessi pareri del CESE e del CdR. In seconda lettura, tuttavia, il suo margine di manovra sarà limitato dalle regole delle quali abbiamo appena parlato. Inoltre, gli interlocutori del lobbista saranno più numerosi, sia fra i Parlamentari che potranno essere avvicinati con più tempo a disposizione, sia fra i funzionari del Parlamento o dei gruppi politici o gli assistenti dei principali parlamentari, probabilmente attenti a sottoporre al vaglio dei parlamentari le proposte e le informazioni delle quali sono a conoscenza. Certo è che il relatore rimarrà, specie se è persona autorevole, il destinatario principale dell’azione del lobbista, soprattutto perché egli avrà “fame” d’informazioni che gli permettano di fare una valutazione più completa della situazione.*

*Ma anche in seconda lettura si potrebbe non concludere (eventualmente con un rarissimo rigetto della proposta che metterebbe fine alla procedura) e dunque si dovrebbe passare ad una terza lettura. Spesso questa si conclude rapidamente, poiché, grazie al dialogo, il PE ed il Consiglio possono concordare gli emendamenti del PE che il Consiglio accetterà immediatamente, adottando così la legge. Nei casi più conflittuali, il Consiglio non adotterà tutti gli emendamenti del PE, ma non potrà neanche cambiare la sua posizione su altri punti. Resteranno dunque sul tavolo alcuni emendamenti che saranno stati selezionati dalla procedura. Per risolvere il problema di questi emendamenti, il Presidente del Consiglio d’accordo con quello del PE convocherà “immediatamente” un comitato di conciliazione composto dai rappresentanti di tutti gli Stati membri (in ge-*

*nera il Rappresentante permanente o il suo vice, salvo per lo Stato che ha la presidenza che è di solito rappresentato da un Ministro) e da altrettanti deputati. Il comitato ha tre mesi per presentare un testo comune. La Commissione vi assiste, appunto come “onesto sensale”. La questione delle scadenze, specie in questo caso è un po’ aleatoria, poiché ogni riunione di un comitato di conciliazione implica una sala con 23 cabine d’interpretazione (fra i 69 e i 92 interpreti più i tecnici), che, ovviamente debbono essere programmate anticipatamente. Dunque il comitato sarà formalmente convocato in modo da tener conto delle questioni tecniche e, probabilmente, anche di una serie di negoziati preliminari che rendono un po’ teorico il termine “immediatamente”. Sul tavolo dei membri del comitato di conciliazione vi sono solo gli emendamenti del PE in seconda lettura che il Consiglio non ha approvato.*

*Se le due parti si mettono d’accordo entro un termine definito di sei settimane (non è mai accaduto il contrario!) il testo è inviato al PE ed al Consiglio per la formale approvazione (due sole volte il PE ha sconfessato la sua delegazione ed il Consiglio, ovviamente, mai perché tutti gli Stati erano presenti ai negoziati). È da notare che il Consiglio decide secondo le disposizioni del Trattato a maggioranza qualificata o all’unanimità, il PE vota di nuovo a maggioranza semplice come in prima lettura.*

*Una volta approvati i testi sono sottoposti alla firma del Presidente del PE e di quello del Consiglio e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell’UE.*

## 6. Chi applica le decisioni europee?

Ma la nostra storia non è ancora finita, probabilmente. Se la legge in questione è un regolamento, esso entrerà in vigore rapidamente e sarà applicato in modo uniforme. Se invece si tratta di una direttiva, prima che quest'ultima abbia un effetto sui cittadini, essa dev'essere "trasposta" in diritto nazionale, cioè immessa nel sistema giuridico di ciascuno Stato membro in modo opportuno e coerente col sistema giuridico di quest'ultimo ed efficace rispetto alla specifica realtà senza, tuttavia, violare la legge approvata al livello europeo o rinunciare ad applicarne qualche punto.

### ***Chi se ne occupa concretamente?***

- Formalmente gli Stati membri sono responsabili della trasposizione della direttiva e della sua concreta applicazione. Essi possono farlo per legge, per regolamento, per via di atti amministrativi o con semplici comportamenti, purché i fini della direttiva siano raggiunti. Devono farlo entro un termine stabilito (di solito due anni o diciotto mesi), altrimenti incorrono in sanzioni. Inoltre, dopo la scadenza del termine, in certi casi definiti dalla Corte di Giustizia, i singoli cittadini possono chiedere allo Stato l'applicazione della direttiva o un risarcimento dei danni. La trasposizione, specie per via legislativa non è mai semplice. Probabilmente essa sarà semplificata dalla partecipazione dei Parlamenti nazionali alla procedura decisionale, sia pure in forma consultiva.
- In molti casi, la Costituzione di uno Stato membro dà la competenza a legiferare o ad agire in certe materie solo alle autorità locali o regionali. Le autorità locali e regionali prendono dunque le misure previste ma, di fronte alla Commissione europea ed agli altri Stati, la responsabilità resta sempre quella dello Stato centrale.
- La Commissione interviene talora con regolamenti di esecuzione per precisare alcune questioni o per attuare la direttiva al livello dell'Unione tutta intera, allorché la stessa direttiva lo prevede. Questa attività implica un controllo del Consiglio e del Parlamento, specie quando si tratta di atti che integrano il testo della direttiva.

- Infine, le imprese, le amministrazioni e gli stessi cittadini applicano la direttiva. Le imprese e le amministrazioni in particolare, beneficiano del tempo relativamente lungo necessario per adottare una legge dell'Unione (si calcolano circa un paio d'anni tutto compreso) e di quello della trasposizione per adattarsi. Il compito del nostro lobbista sarà quello d'informare il suo cliente fin dall'inizio delle possibili conseguenze della legge in discussione.

# La possibile utilità di questo lavoro

Ho preparato questo lavoro per regalarlo all'Associazione Tulip e al Centro Europe Direct dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna. Si tratta di un condensato il più possibile semplice del materiale usato per fare un corso sulla codecisione agli studenti dell'Università l'Orientale di Napoli ed a qualche altro studente nel corso di uno stage che hanno effettuato a Bruxelles nei mesi scorsi.

Questo lavoro si propone di presentare ad un pubblico non sprovvisto di qualche conoscenza europea la procedura legislativa dell'Unione europea tanto dal punto di vista formale, quanto dal punto di vista di un soggetto esterno alle istituzioni che vuole influenzarne (legittimamente) le decisioni, il ben noto "lobbista".

Il lavoro non ha un complesso carattere scientifico ma cerca di essere anche giuridicamente il più preciso possibile, pur evitando dettagli che non ho giudicato essenziali per la comprensione della procedura, come, per esempio, alcune delle scadenze previste per la seconda lettura. Per l'essenziale, però, cerca di dare un'impressione il più viva possibile di quello che accade realmente, almeno secondo la mia esperienza. Cerca, inoltre di offrire degli spunti al solito lobbista su come agire nel quadro della legalità e nel quadro delle procedure applicate.

Spero, in conclusione di aver fatto una cosa utile, anche se mi scuso del fatto che le procedure non sono di per sé un soggetto allegro e conviviale!

# Note

- 1) Quando parlo di Trattato, mi riferisco al Trattato che istituisce una Comunità europea (Trattato CE). V. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/index.htm>
- 2) Nel Trattato, gli atti che possono avere valore simile alla legge si chiamano “regolamenti” o “direttive”. I primi si applicano direttamente a tutti i cittadini, le seconde hanno bisogno di un processo di trasposizione in diritto nazionale da parte degli Stati membri. Tuttavia tale trasposizione è obbligatoria e la sua mancanza entro i termini stabiliti comporta conseguenze giuridiche e diritti immediatamente applicabili per i cittadini.
- 3) I Trattati che hanno istituito le Comunità europee e poi l'Unione europea sono stati tutti ratificati con legge o legge costituzionale adottata dai rispettivi parlamenti o per via di referendum popolare in tutti i paesi membri.
- 4) V. [http://europa.eu/abc/12lessons/index\\_it.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/index_it.htm) per una spiegazione circa la composizione, il ruolo ed il funzionamento di tutte le istituzioni. Ogni istituzione ha poi il suo sito che si può trovare anche a partire da <http://europa.eu>. Di seguito, si trova per comodità una breve schedina riassuntiva delle Istituzioni del “triangolo istituzionale”.

## **Parlamento europeo**

È eletto a suffragio universale diretto in tutti gli Stati membri ogni cinque anni. Ogni Stato dispone di un numero di deputati fissato dal Trattato.

Il Parlamento ha principalmente il compito di adottare le leggi ed il bilancio (col Consiglio), di svolgere un'azione di controllo politico sulla Commissione, di dibattere i principali temi di politica interna ed internazionale e, dunque, di partecipare all'orientamento dell'azione politica dell'Unione.

I cardini del suo funzionamento sono i gruppi politici. Essi sono fondati sull'affinità politica e non sull'appartenenza nazionale e indirizzano la politica dell'istituzione. Le commissioni parlamentari, costituite da deputati di tutti i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, organizzano i principali compromessi fra i gruppi sui testi da adottare e preparano i lavori dell'Assemblea plenaria, che è il principale organo decisionale. I lavori del PE sono organizzati dal suo Presidente, dall'ufficio di presidenza al quale partecipano i vicepresidenti e la conferenza dei presidenti dei gruppi politici che prende le principali decisioni di organizzazione politica.

## **Consiglio dei Ministri**

- È composto da un ministro per ogni Stato membro, competente per materia (vi sono una decina di formazioni del Consiglio delle quali la principale è quella “Affari generali”); il governo di uno Stato può essere anche rappresentato da un Ministro regionale ma quest'ultimo impegna il governo dello Stato.
- Il Consiglio ha il compito di approvare le leggi ed il bilancio col PE, di affrontare i principali temi della vita dell'Unione e di partecipare all'orientamento dell'azione dell'Unione di prendere tutte le misure per le quali il Trattato gli attribuisce la responsabilità.

- Il Consiglio funziona attraverso una serie di gruppi di lavoro che riferiscono al COREPER (il comitato dei rappresentanti permanenti dei singoli Stati); quest'ultimo prepara i lavori del Consiglio nelle sue diverse formazioni. Esistono organi deputati alla preparazione di particolari riunioni del Consiglio, per esempio in materia di politica estera o di difesa.

**NB** Il Consiglio dei Ministri non dev'essere confuso col Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri e che ha, per l'essenziale, la principale funzione d'indirizzo politico dell'azione dell'Unione europea.

### **Commissione**

- la Commissione europea è composta da tanti Commissari quanti sono gli Stati membri (uno per paese), che agiscono in modo indipendente dal proprio paese di origine. Il Presidente ed i membri sono scelti dal Consiglio, ma è necessario che il Parlamento dia il suo accordo alla loro nomina.
- La Commissione ha tre funzioni principali: proporre le leggi ed il bilancio, eseguire il bilancio e gli altri atti per i quali riceve una delega ed essere "guardiana dei trattati", cioè assicurarsi che gli Stati rispettino i loro impegni.
- La Commissione in quanto tale è l'organo che prende le decisioni. Esse sono proposte da ciascun Commissario nelle materie per le quali il Presidente gli ha affidato una competenza. Il Presidente ha un ruolo preponderante circa l'orientamento politico della Commissione e sovente anche nelle decisioni concrete. Un segretariato generale composto da diverse direzioni generali assiste la Commissione nella preparazione dei suoi lavori. La presenza di un'importante struttura amministrativa è comune a tutte le istituzioni che dispongono ciascuna di un segretariato generale più o meno grande.

5) V. il sito del CESE: <http://www.eesc.europa.eu>

6) V. il sito del CdR: <http://www.cor.europa.eu>

7) L'Unione europea è una struttura istituzionale molto aperta sul mondo, nel senso che esercita una notevole influenza sulle decisioni di Stati terzi e, di conseguenza, deve accettare interferenze politiche di stati terzi che potrebbero essere lesi o semplicemente condizionati da leggi dell'Unione. Questa presenza si esercita al livello formale - attraverso contatti formali fra le Istituzioni e le rappresentanze diplomatiche di Stati terzi oppure in forma di influenza, né più né meno che gli altri soggetti interessati a influenzare le leggi.

8) Conformemente alle disposizioni del Titolo V del Trattato CE, in alcune materie espressamente indicate nel campo sociale, sindacati e datori di lavoro possono stipulare contratti collettivi che una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione, può rendere obbligatori.

9) V. per la Commissione COM(2008)323 del 27 maggio 2008 (creazione di un registro e codice di condotta) e la risoluzione del PE del 28 maggio 2008 su "un quadro per l'attività dei lobbisti nelle istituzioni europee".

- 10) S'intende per lobbista non solo la figura professionale del vero lobbista, disponibile, a pagamento!, ad organizzare una campagna per qualsivoglia cliente, ma anche il rappresentante di un'impresa, un sindacato od ogni altra struttura che voglia far valere il proprio punto di vista al di fuori dei propri poteri istituzionali. Nel gergo comunitario l'espressione non ha connotazioni particolarmente negative.
- 11) <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=56&language=it> per il regolamento del PE.

©Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

**Il filo d'Europa**

*Collana del Centro Europe Direct dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*

viale Aldo Moro, 36 - 40127 Bologna

tel. 051 639 5122 - fax 051 639 5123

mail: [europedirect@regione.emilia-romagna.it](mailto:europedirect@regione.emilia-romagna.it)

web: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/antennaed/>

*Anno di nascita: 2008*

*Responsabile: Stefania Fenati*

*Segreteria di redazione e richiesta copie*

viale Aldo Moro, 36 - 40127 Bologna

tel. 051 639 5122 - fax 051 639 5123

*Elisabetta Lucertini, [blucertini@regione.emilia.romagna.it](mailto:blucertini@regione.emilia.romagna.it)*

*Grafica e impaginazione*

**Roberta Gravano**

*Centro grafico dell'Assemblea*

*Stampa*

**Centro stampa della Regione Emilia-Romagna**

*Con il contributo della Commissione europea.*

*L'autore si assume ogni responsabilità circa il contenuto della pubblicazione.*

*La Commissione declina ogni responsabilità circa l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.*

*finito di stampare nel mese di aprile 2009*

