

**On. Francesco Enrico Speroni**  
**Capo di Gabinetto del Ministero delle Riforme Istituzionali e Devoluzione**

**La formazione degli atti normativi nell'Unione Europea**

Gli atti normativi nell'Unione Europea sono di vario tipo.

Il regolamento corrisponde (grosso modo) ad una legge ed è immediatamente applicabile, non immediatamente in senso temporale (perché magari un regolamento dice che l'atto entra in vigore fra un anno o fra due anni), ma in quanto non ha una mediazione di altri organismi, di altre istituzioni. Quindi, un regolamento viene applicato così come viene emanato dagli organi deliberanti dell'Unione Europea e tutti sono tenuti ad applicarlo (gli stati, le regioni, i singoli cittadini e così via).

La direttiva invece, vincola lo stato membro per quanto riguarda il risultato da raggiungere però rimane salva la competenza in merito alla forma e ai mezzi. Possiamo paragonarla, sempre tenendo presente le differenze, a una legge delega: l'Unione Europea emana la legge delega mentre i decreti legislativi di attuazione vengono emanati dallo stato. In Italia il Parlamento può approvare una legge delega in cui fissa dei principi, più o meno rigidi, più o meno stretti, e poi il Governo dovrà applicarli attraverso appunto l'emaneazione di decreti legislativi. Con la direttiva il procedimento è analogo (non uguale ma analogo). La direttiva fissa dei principi, fissa degli obiettivi, fissa anche delle regole da rispettare e, all'interno di questi paletti, lo Stato attraverso la procedura di recepimento emana a sua volta delle norme di attuazione della direttiva.

Inoltre, il trattato di Amsterdam ha introdotto la decisione che è vincolante in tutte le sue parti per coloro ai quali viene notificata e i destinatari possono essere stati membri oppure persone fisiche o giuridiche. Sostanzialmente è questo che la differenzia dalla direttiva. Teniamo presente che i trattati non specificano come devono essere fatti, dicono solo che ci può essere un regolamento, una direttiva, una decisione. E' poi la prassi, la giurisprudenza, le norme interne dei vari organi che stabiliscono come devono essere fatte. Così come, tranne casi particolari, non si stabilisce che per raggiungere un certo obiettivo si debba usare l'uno o l'altro degli strumenti normativi che i trattati prevedono. L'argomento è molto vasto nel senso che le materie su cui può intervenire l'Unione Europea sono praticamente illimitate. Questo, grazie all'articolo 308 dei trattati che recita testualmente: "quando un'azione della comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal luogo richiesti, il consiglio deliberando all'unanimità su proposta della commissione e dopo aver consultato il parlamento Europeo, prende le disposizioni del caso. Quindi, praticamente, basta che si ritenga che sia necessaria una norma per raggiungere uno degli scopi della comunità e questa norma può essere adottata secondo la procedura, in questo caso, di consultazione con l'approvazione all'unanimità da parte del consiglio. L'unica garanzia che l'unione non invada pesantemente le competenze degli stati, l'unica garanzia che non ci sia un'espropriazione totale della sovranità nasce dal fatto di deliberare all'unanimità. Chi sono gli attori della normativa europea? Sono essenzialmente tre. Ci sono poi una serie di organismi consultivi: il comitato economico sociale, il consiglio delle regioni, e così via. Ma, una norma, ha questa fase: il diritto di iniziativa spetta sostanzialmente alla commissione (quella che è presieduta da Prodi) che, nella composizione attuale, prevede che gli stati grandi abbiano 2 commissari e gli stati meno grandi ne abbiano 1. Quindi, Gran Bretagna, Germania, Italia e Francia ne hanno due mentre tutti gli altri ne hanno uno, per un totale di 20. Come vedete sono più i commissari che i paesi membri che, oggi come oggi, sono 15. Questo diritto di iniziativa pressoché esclusivo (esistono pochi casi particolari in cui anche gli stati hanno un diritto di iniziativa) è della commissione. Né gli stati, né i parlamentari

possono fare proposte di regolamento, di direttiva, di decisione. A differenza, ad esempio, di quanto accade in Italia in cui, oltre al Governo, oltre al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, anche i consigli regionali, anche i cittadini (raccogliendo almeno cinquantamila firme) e, naturalmente, ogni singolo parlamentare, possono far proposte di atti legislativi. In Europa, invece, il diritto di iniziativa è solo della commissione. C'è, per così dire, un diritto di iniziativa residuale del parlamento, in quanto un parlamentare può chiedere che il parlamento chieda alla commissione di proporre un atto normativo. Nella storia questo caso si è verificato solo due volte e quindi si tratta di una procedura inapplicata. Una volta che la commissione ha fatto la sua proposta, chi delibera su questa proposta sono due istituzioni: il Consiglio e il Parlamento. Il Consiglio è formato dai Rappresentanti degli Stati Membri (uno per ogni stato membro) e si riunisce in composizione mutevole non perché cambiano i governi ma perché, a seconda della materia trattata, sono presenti i ministri competenti (quando si parla di finanza partecipa il ministro delle finanze, quando si parla di difesa partecipa il ministro della Difesa, quando si parla di giustizia partecipa il ministro della Giustizia). Al posto del ministro può essere presente anche un sottosegretario o addirittura, per gli stati che lo prevedono, in particolare per gli stati federali o comunque quelli in cui talune competenze legislative sono esclusive non dello stato ma delle Regioni, dei Lander o di altre entità territoriali, al posto del Ministro dello stato può partecipare un rappresentante "regionale". Ad esempio questo accade per il Belgio, la cui normativa interna distribuisce la rappresentanza nel Consiglio dell'Unione Europea fra le varie componenti: Stato Federale, Regione di Bruxelles capitale, Regione Vannona e Regione Fiamminga. Ad esempio, quando si discute di istruzione, partecipa il Ministro Fiammingo (figura che in Italia corrisponde a quella di un assessore) quale rappresentante non delle sole Fiandre ma del Belgio. Nell'ultimo semestre di presidenza Belga, era proprio il ministro Fiammingo che presiedeva il consiglio dei ministri (quando si riuniva per queste materie). Il Consiglio dei Ministri può deliberare in tre modi. Può deliberare a maggioranza semplice (ogni voto conta per uno) ma è una procedura che viene adottata solo per le norme interne. Le procedure più adottate sono quelle a maggioranza qualificata in base alla quale il Consiglio vota con voto ponderato, vale a dire che il voto dei ministri ha un "peso" diverso: un ministro Belga ha 5 voti, un ministro Danese ne ha 3, un ministro Svedese ne ha 4, un Ministro Britannico, così come quello Italiano, Tedesco, Francese, ne hanno 10, mentre il Lussemburgo ne ha solo 2, e la maggioranza richiesta è di sessantadue voti. I trattati specificano quando ci vuole la maggioranza qualificata o quando ci vuole l'unanimità. La maggioranza all'unanimità comporta in pratica il diritto di veto, per cui basta che uno solo dei quindici, fosse pure il rappresentante Lussemburghese con i suoi 2 voti, possa bloccare tutto se non approva il progetto. L'altro attore è il Parlamento Europeo e esistono varie procedure: la procedura di cooperazione, la procedura di consultazione, la procedura di codecisione. La procedura di cooperazione non è praticamente mai usata. Le procedure più usate sono due, quella di consultazione e quella di codecisione. Nella procedura di consultazione, quando la commissione ha fatto la sua proposta, il Parlamento esprime un parere e, successivamente, il Consiglio decide tenendo conto o meno del parere. Il parere non è espresso sotto forma di parere giuridico o politico ma è espresso sotto forma di emendamenti. Quindi, rispetto alla proposta vengono votati degli emendamenti (delle proposte di emendamento) che sono valutati dal Consiglio e, il Consiglio, li può accettare tutte, può non accettarne nessuno, o può accettare gli emendamenti che ritiene opportuni. In questo caso la sovranità effettiva appartiene al Consiglio e non al Parlamento. La procedura di codecisione è prevista dall'articolo 251 dei trattati per un numero di materie rilevante ma non esaustivo, ad esempio per il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, per le norme sulla cittadinanza, per il diritto dei cittadini di circolare e soggiornare liberamente, per la libera circolazione dei lavoratori, per il reciproco riconoscimento dei diplomi, per le norme comuni applicabili ai trasporti internazionali, ecc.

Sono 38 le materie ricavabili da 31 articoli dei trattati che prevedono questa procedura di codecisione. Nella procedura di codecisione, gli eletti dal popolo giocano un ruolo abbastanza importante.

La procedura di cooperazione è simile ed è un misto tra la consultazione e la codecisione infatti, nella cooperazione è sempre il consiglio che decide però se decide in difformità da come si è espresso il Parlamento deve decidere all'unanimità.

Nella consultazione invece è richiesta normalmente la maggioranza qualificata.

Nella codecisione, il Parlamento ha un ruolo pieno. Quando arriva la proposta in Parlamento, segue l'iter normale, comune anche alle altre due procedure. Viene assegnata in commissione, viene nominato un relatore e, in base alla relazione vengono votati degli emendamenti (ogni deputato può presentare emendamenti anche se non fa parte della commissione). Successivamente il testo viene trasmesso all'aula. Normalmente le procedure di commissione si svolgono a Bruxelles, mentre le procedure di aula si svolgono in assemblea plenaria a Strasburgo, quindi si trascorrono tre settimane a Bruxelles e una a Strasburgo. Quando la proposta arriva a Strasburgo, viene votata e vengono votati gli emendamenti. Il Consiglio ha varie possibilità, può accettare gli emendamenti, ma può anche accadere che gli emendamenti non siano votati e, in questo caso, si intende che il Consiglio ritiene valida la proposta della commissione e il Consiglio vota la proposta che diventa atto normativo. Quando invece, ed è il caso più frequente, vengono votati degli emendamenti, questi emendamenti possono essere (come nel caso della consultazione) respinti, accettati, oppure accettati in parte. La differenza consiste nel fatto che nella consultazione, se non vengono accettati gli emendamenti, comunque il Consiglio delibera, mentre nella codecisione l'atto ritorna al Parlamento se il Consiglio non accetta la posizione del Parlamento. Il Consiglio fa, per così dire, una nuova proposta che rifà, se pure più celermente, l'iter e il Parlamento si deve pronunciare per la seconda lettura. Un progetto di ordine del giorno si può vedere facilmente attraverso internet. Se volete prendere nota, il sito internet del parlamento europeo è [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int). Quando appare la schermata si può scegliere la lingua desiderata e potete navigare facilmente. Nell'ordine del giorno si riconosce subito a che punto è una procedura e di che tipo è la procedura. Ad esempio, se ci sono tre asterischi significa che si tratta di una procedura di codecisione che, se accompagnata dal numero romano uno, vuol dire procedura di codecisione in prima lettura. Una procedura con tre asterischi e il numero romano due significa che si tratta di una procedura di codecisione in seconda lettura.

Una procedura con un solo asterisco significa che si tratta di una procedura di consultazione e, non sono aggiunti numeri romani, perché la consultazione prevede un'unica lettura.

Quando si arriva in seconda lettura si è in presenza di una procedura aggravata nel senso che il Parlamento può a sua volta fare delle verifiche, però le deve approvare a maggioranza assoluta dei componenti, maggioranza che è di trecentoquattordici membri su seicentoventisei. Ciò può dar luogo a qualche curiosità perché può accadere che si senta proclamare dal presidente l'esito della votazione di trecento favorevoli e duecento contrari: non approvato. Ma, essendo in seconda lettura è necessaria la maggioranza assoluta di trecentoquattordici. Finita questa seconda lettura, la proposta torna al Consiglio e il Consiglio può dire di sì o di no. Se dice di sì a tutto quanto è proposto dal Parlamento, l'atto viene adottato. Se non è d'accordo, parzialmente o totalmente, si va al comitato di conciliazione, organismo che in Italia non esiste. Siamo in presenza di un bicameralismo non perfetto in cui una camera è il Consiglio e l'altra è il Parlamento. Anche in Italia succede che il Senato approvi una norma, la mandi alla Camera la Camera approvi degli emendamenti. Il Senato può non essere d'accordo e, a sua volta li respinga o li modifichi e, in teoria, si va avanti all'infinito (in Italia la proposta viene accantonata oppure si trova un accordo). In Europa invece, si va al comitato di Conciliazione che è composto dai membri dei due organismi i quali cercano di trovare una posizione comune.

Una procedura analoga si ritrova, ad esempio, in Svizzera. In Svizzera, fra il Consiglio degli Stati e l'Assemblea Nazionale c'è una specie di comitato di conciliazione che, in caso di votazioni difformi, cerca di trovare una soluzione. In Europa, il Comitato di conciliazione fa la sua proposta e il Parlamento Europeo approva la proposta e il Consiglio è d'accordo, l'atto è adottato; se il Parlamento Europeo non approva la proposta di conciliazione, l'atto non è adottato. In questo caso il Parlamento Europeo ha veramente un potere decisionale. L'unico difetto è che ha un potere decisionale solo su 38 materie mentre altre materie sfuggono a questa procedura e sono unicamente nella sfera decisionale del Consiglio e quindi 15 persone decidono per 360.000.000 di persone: è quello che nell'ambiente viene chiamato il deficit democratico.

Ci sono varie proposte per modificare la situazione ma, neanche il trattato di Nizza (che non si sa se verrà adottato visto che l'Irlanda ha votato contro e per essere approvato ci vuole l'unanimità degli stati) prevede un'estensione della codecisione a tutte le materie, come secondo noi sarebbe giusto e, magari sarebbe giusto anche coinvolgere i parlamenti nazionali. Quando ho detto che il diritto di iniziativa spetta alla commissione, ciò non significa naturalmente che non ci possa essere modo per i privati, per i Governi, ecc., di proporre un provvedimento alla commissione (attraverso lettere, colloqui personali, ecc.) e, se la commissione è d'accordo può fare una proposta. E' quello che succede anche in Italia: tante volte un parlamentare viene avvicinato o dal singolo cittadino o da un'impresa o da un'associazione e, se lo ritiene opportuno, presenta una proposta di legge. Questo può succedere anche in Europa ma, l'unico soggetto abilitato alle proposte, salvo casi particolarissimi, è la commissione. Quindi, eventuali forme di pressione di lobbismo hanno come interlocutore pressoché esclusivo la commissione (non manca naturalmente il lobbismo, ci sono 3.000 lobbysti iscritti a uno speciale elenco del Parlamento).

Ho trovato un libro interessantissimo "L'Unione fa la truffa", non è un libro a carattere scientifico e non voglio con questo dire che siamo euro scettici ma è interessante leggerlo perché spiega molti sprechi. Io l'ho letto con spirito costruttivo, nel senso che certe cose che non vanno bene andrebbero cambiate. Se il consiglio dei ministri mi darà l'incarico di supplente alla convenzione che dovrà proporre la nuova, o meglio, la prima Costituzione Europea, io farò tesoro non solo della mia esperienza di parlamentare nazionale e di Parlamentare Europeo ma anche di quanto raccontano questo libro.

Non è un libro che pretende di avere carattere scientifico però le cose sono vere: qualcuna l'ho controllata per curiosità. Si vede che, ad esempio, attraverso il regolamento n. 1677 del 1988 l'Unione Europea, anzi allora la Comunità Europea, ha stabilito che i cetrioli di categoria extra devono essere ben sviluppati, ben formati e praticamente dritti, stabilendo anche quanto deve essere il massimo di curvatura, mentre con un'altro regolamento n. 2257 del 1994 ha stabilito che, a differenza dei cetrioli di categoria extra, le banane devono essere ricurve.

Ecco, queste sono cose che trovate in questo libro ma che trovate naturalmente nel sito internet del Parlamento o della Commissione o del Consiglio Europeo visto che sono tutti regolamenti regolarmente approvati e che sono passati dal Parlamento Europeo.

### **Cenni sul ddl sull'immigrazione**

Faccio una premessa di carattere giuridico: non esiste nessuna norma né interna né internazionale che preveda un diritto di immigrare. Salvo naturalmente i casi di asilo, di perseguitati politici, ecc., nessuno può entrare in uno Stato senza che questo Stato non sia d'accordo. Questa è una norma generale e non ci sono né risoluzioni dell'ONU, né direttive dell'Unione Europea, né altro, che impongano allo Stato di accogliere qualcuno se questo Stato non è d'accordo. E' un po' come in casa nostra: siamo obbligati ad accogliere i nostri figli e nostra moglie, ma chiunque, sia pure amico, conoscente o parente, non ha diritto di entrare se noi non vogliamo. Fatta questa premessa giuridica

faccio una premessa ideologica: nei rapporti con l'immigrazione, a mio giudizio, esistono due modelli che, per semplicità, chiamerò quello del caffè e del latte e quello del the e del limone. Se voi prendete una tazza di caffè, ci potete aggiungere del latte e ne potete aggiungere quanto ne volete ma, a prescindere dai gusti individuali, avrete comunque una bevanda gradevole: se ci mettete poche gocce avrete il caffè macchiato, se ci mettete tanto latte preparate un caffèlatte ma la bevanda è comunque gradevole. Se, invece, prendete del the e ci mettete del limone, con poche gocce migliorate la bevanda ma se si eccede la bevanda diventa un intruglio imbevibile. Ecco, nei confronti dell'immigrazione, ci sono queste due posizioni: quelli che vedono il fenomeno immigrazione come caffè e latte e quindi, qualunque mescolamento va bene, e quelli che, come noi, dicono che ci può essere un apporto positivo ma che oltre un certo limite non si deve andare, altrimenti viene snaturato quello che è l'elemento fondamentale.

Noi abbiamo proposto una norma che cerca di tappare i buchi di quella legge colabrodo che è la Turco- Napolitano e ci basiamo su un principio fondamentale: fatti salvi i casi in cui si può venire in Italia per curare un malattia che nel proprio paese non si riesce a curare, per motivi di studio o altri pochi casi, si viene per lavorare e quindi si collega strettamente il diritto di soggiorno con un contratto di lavoro. Contratto di lavoro che, vi risparmio i particolari tecnici, dovrà essere in possesso, quanto meno sottoforma di preliminare, quando il soggetto immigrante (parlo naturalmente di immigrati extracomunitari) entra in Italia, perfeziona la pratica e comincia la sua attività lavorativa. Abbiamo abolito per quello che è il concetto dello sponsor, lo sponsor era una persona, un'organizzazione, che garantiva, non si sa fino a che punto, che i soggetti che entravano rispettavano alcune regole ma, comunque si trattava di soggetti che entravano senza avere un lavoro. Con il sistema che proponiamo, invece, si entra solo per lavorare. La proposta di direttiva Europea che è stata presentata (anche se non è ancora norma) dice al 99% quello che diciamo noi e, in ogni caso, afferma che si viene per lavorare. Quindi siamo in regola e siamo in regola anche con la Costituzione, perché la Costituzione italiana comincia dichiarando che l'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro e quindi siamo proprio perfettamente in regola con il dettato costituzionale. Quindi questo è il principio fondamentale e poi ci sono quelle norme pratiche relative all'espulsione. Molto spesso, l'espulsione non funziona perché non si riesce ad identificare la persona da espellere e quindi la persona va identificata anche al fine di comminargli o infliggergli delle sanzioni. Oggi nei centri di accoglienza si può stare fino a trenta giorni e noi abbiamo prorogato, su indicazione degli organi di polizia competenti, a sessanta giorni estensibili a settanta.

Ci hanno detto che, nella stragrande maggioranza dei casi, questo tempo serve per l'identificazione. La prima volta l'espulsione avviene per via amministrativa ma, se la persona rientra o permane nel territorio nonostante l'intimazione di allontanarsi, allora scatta il reato che per la prima volta prevede sanzioni tenui, mentre se persiste l'atteggiamento di chi si allontana e rientra o si rifiuta di allontanarsi, è prevista addirittura la sanzione della custodia in carcere fino a quattro anni. Ovviamente si deve mediare fra l'esigenza, prospettata da taluni, di applicare subito una sanzione penale e l'esigenza di evitare che attraverso la concessione della libertà provvisoria e il procedere lento dei processi si vanificasse tutto il procedimento. Questi sono i punti principali. Sono previste poi agevolazioni per i corsi di formazione all'estero, ci sono norme che prevedono un più efficace intervento sui confini sia terrestri sia marittimi. Va detto chiaro che nella proposta non sono previste sanatorie. La proposta nasce da una mediazione fra quattro componenti politiche, nel senso che la maggioranza non è composta da un solo partito, è una maggioranza articolata e, proprio questa articolazione consente di avanzare proposte.

Proprio l'altro giorno con l'associazione piccole industrie di Milano è emersa l'esigenza degli industriali di conoscere prima il futuro dipendente e bisogna vedere se questa richiesta può essere accolta. Se si vogliono istituire dei tirocini, se si vuole verificare la

possibilità di consentire la conoscenza diretta anziché attraverso la rete informatica, questi sono aspetti che devono essere valutati. Il grosso problema che è emerso è quello delle cosiddette assistenze sociali familiari e, in questo settore, si prospettano veramente dei contrasti sulla portata di un'eventuale regolarizzazione. Ciò perché esiste effettivamente un problema sociale che riguarda soprattutto le persone anziane, le persone disabili, le persone non autosufficienti e, su questo argomento la Lega, pressata dagli altri della maggioranza (anche per la composizione numerica del parlamento: abbiamo 17 senatori su 320 circa e 30 deputati su 630) sta valutando se non sia il caso, volenti o nolenti, di mettere in regola quelle persone che danno assistenza in questi casi. La Lega è però contrarissima ad estendere la regolarizzazione in maniera indiscriminata e cioè, un conto è la situazione di chi in una famiglia ha una filippina, una senegalese che assiste un disabile, un malato terminale, una persona non autosufficiente e un conto è la situazione di chi si limita a pulire i pavimenti e a stirare. Sono due cose completamente differenti e quindi da un lato ci può essere un'esigenza sociale che potrebbe attenuare una nostra posizione rigida. Comunque, se prendete il disegno di legge che è l'atto Senato n. 795 (lo trovate su internet) non vedete cenni di sanatoria. Attraverso emendamenti si potrebbe arrivare (uso volutamente il condizionale) a cercare di colmare questo problema sociale con una forma di regolarizzazione che però, ripeto, non va estesa a chi si limita alle pulizie di casa, a rigovernare la cucina o ad altre fattispecie. Il percorso parlamentare prevede, dopo il passaggio in prima commissione che è molto contrastato (ci sono 1250 emendamenti) che il 19 febbraio il provvedimento vada in aula e, in aula l'ostruzionismo può essere contenuto attraverso in contingentamento dei tempi e attraverso dei provvedimenti che si possono applicare solo alla fase di aula e non alla fase di commissione. C'è comunque lo sforzo di tutta la maggioranza (dico tutta la maggioranza) per portare il provvedimento in aula completando l'iter in commissione.

Verona, 9/10 febbraio 2002