

# *La partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria: alcuni modelli di riferimento*

di Saveria Cristiano

*L'essere membro dell'Unione Europea richiede di predisporre strumenti adeguati alla partecipazione al processo decisionale e alla trasposizione, all'interno di ogni ordinamento, della normativa comunitaria. Ogni singolo adattamento e predisposizione di meccanismi ad hoc da parte degli Stati membri è conforme alla tradizione giuridica degli Stati stessi e comporta il coinvolgimento delle varie autorità nazionali, attrici del processo.*

*Il testo tende a ricostruire la fase di partecipazione di alcuni paesi al procedimento comunitario, considerando sia la fase ascendente, durante la quale si prepara, si concerta e si negozia la normativa comunitaria, sia quella discendente, che vede l'adattamento e la ricezione della normativa stessa nell'ordinamento nazionale. L'esame attento della partecipazione al processo decisionale comporta, inevitabilmente, una riflessione su quelli che sono gli aspetti comuni fra i vari Stati e, soprattutto, sul singolare parallelismo tra i cammini percorsi negli Stati membri e nell'Unione. I vari processi in corso, infatti, sembrano avere due comuni denominatori: rafforzamento del ruolo del Parlamento e maggiore garanzia di trasparenza nei confronti dei cittadini.*

## *Premessa*

Quando si parla di Unione Europea ci si riferisce ad un'unione di Stati che, insieme, decidono di cedere parte della propria sovranità a un ente sovranazionale. È evidente che tale tipo di scelta comporta una rinuncia non facile di una parte del

proprio potere, in considerazione della ritrosia di ogni singolo Stato rispetto alla cessione o limitazione delle proprie competenze. Allo stesso modo nasce la necessità di predisporre e adeguare le proprie strutture e i propri meccanismi legislativi affinché vi sia un efficace coinvolgimento nell'adozione degli atti comunitari. La partecipazione dei paesi a tale procedimento di legiferazione europea, avviene attraverso tre fasi semplificabili in tal modo:

- *fase ascendente*: consiste nella formazione della posizione nazionale attraverso un'accurata attività di negoziazione e concertazione. Poiché la funzione di negoziazione consiste in una serie di operazioni volte al raggiungimento e alla salvaguardia degli interessi nazionali, richiede una approfondita conoscenza delle esigenze del paese e una conseguente concertazione a livello comunitario. Per raggiungere una posizione comune, inoltre, ogni singolo Stato membro deve conoscere le esigenze di tutti gli altri protagonisti sulla scena comunitaria per capire quali possono essere i termini degli accordi in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione;

- *controllo parlamentare*: questo passaggio è particolarmente importante perché consente la partecipazione al processo decisionale del massimo organo rappresentativo, il Parlamento. Ad esso spetta il compito di controllare l'operato del Governo. Ciò permette di preservare la rappresentatività propria dell'organo parlamentare e il conseguente risanamento del *deficit* democratico, che si creerebbe qualora i governi fossero i soli attori di un processo volto alla creazione di norme che incidono sulla vita dei cittadini dell'Unione;

- *fase discendente*: corrisponde alla trasposizione della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri. Tale funzione è particolarmente rilevante perché ha lo scopo di armonizzare la normativa in conformità con gli obiettivi propri dell'Unione. Essa tende, da un lato, a garantire la coerenza interna degli ordinamenti nazionali – evitando che si creino antinomie dovute all'ingresso di un diritto nuovo – talvolta configgente con le disposizioni già esistenti; dall'altro, tende ad assicurare la conformità del diritto interno al diritto comunitario perché non si determini una situazione di inadempimento nella

quale si incorre quando uno Stato membro non recepisce quanto deciso a livello comunitario in modo tempestivo.

### *La partecipazione al processo decisionale comunitario in Austria*

In Austria la partecipazione al processo decisionale prevede il coinvolgimento del Governo, del Parlamento e delle Regioni in assenza di un Ministero per gli affari europei.

La funzione che spetterebbe ad un Ministero degli affari europei è affidata al Ministro degli affari esteri, cui spetta il compito di seguire tutte le questioni relative al processo di integrazione europea e di trasmettere ogni informazione concernente l'Unione alla Cancelleria federale e ai Ministeri competenti. Dopo tale comunicazione, i Ministri provvedono a elaborare una posizione nazionale da discutere nei gruppi di lavoro in seno al Consiglio dei ministri e alla Commissione. Dal Ministero, inoltre, dipende la Rappresentanza permanente cui vengono sottoposti i risultati dei lavori svolti dai Ministeri interessati. La Rappresentanza, insieme con la Cancelleria federale, coordina in modo permanente i diversi Ministeri al fine di eliminare qualsiasi eventuale divergenza e di creare una posizione unitaria in sede comunitaria.

La negoziazione effettuata dal governo permette, in un momento successivo all'individuazione degli interessi nazionali, di trasferirli a livello comunitario. Chiaramente l'esito positivo di tale operazione dipende dalla capacità di saper ascoltare e sintetizzare, nel miglior modo possibile, le diverse istanze provenienti dai vari settori della società civile.

Con riferimento alla seconda fase, ovvero quella relativa al coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale comunitario, l'ordinamento interno prevede che entrambi i rami dell'Assemblea parlamentare debbano analizzare tutte le proposte e tutti gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie.

Presso il Consiglio nazionale, Camera bassa, è stata istituita, nel 1994, una Commissione speciale per gli affari dell'Unione Europea adibita all'esame delle proposte legislative comunitarie che la Rappresentanza trasmette al Consiglio nazionale.

Sussiste l'obbligo di consultare il Consiglio nazionale su un progetto legislativo presentato nell'ambito dell'Unione, quando gli effetti prodotti sull'ordinamento interno e sulla Costituzione austriaca sono particolarmente rilevanti. Proprio per tale motivo, il parere che il Consiglio può esprimere è preventivo e il Governo, nel caso in cui il Consiglio esprima un parere relativo alla questione comunitaria, deve attenersi ad esso nel corso delle trattative nelle istituzioni comunitarie.

Successivamente al raggiungimento dell'accordo in sede comunitaria, l'esponente del Governo ne riferisce l'esito al Consiglio nazionale e, nel caso in cui decida di allontanarsi dal parere lo stesso ha l'obbligo di rinviare la questione e confrontarsi nuovamente con esso, prima ancora che il negoziato sia chiuso. Se, invece, il Governo decide di non rispettare, durante le trattative, il parere del Consiglio nazionale e decide di assumere una posizione diversa senza consultarlo nuovamente, ha l'obbligo di comunicare al Consiglio i motivi per i quali agisce in modo diverso.

Presso la Camera alta del Consiglio, nel 1994, è stata istituita una Commissione che si occupa delle questioni inerenti il processo di integrazione europea; gli esponenti del Governo devono informare costantemente il Consiglio federale delle proposte comunitarie, in modo che esso possa informare i Länder nel momento in cui gli atti comunitari possono incidere sulle materie di loro competenza. In tal modo si verifica il coinvolgimento degli enti minori nel processo decisionale.

Il Governo è vincolato, durante le trattative comunitarie, ad un eventuale parere espresso dal Consiglio Federale.

Per ciò che concerne le Regioni, l'Austria è caratterizzata da un forte coinvolgimento delle realtà locali, sebbene il grado di partecipazione dei Länder varî in base alla tipologia delle materie e alla distribuzione delle competenze prevista dall'ordinamento costituzionale federale. Il Governo federale deve interpellare i Länder ogni volta in cui un progetto comunitario possa incidere sui loro interessi e, nel caso in cui gli sia riconosciuta una competenza esclusiva, possono esprimere un parere circa i progetti legislativi presentati nell'ambito dell'Unione. Nel caso della competenza esclusiva e concorrente, il Governo federale, durante la fase delle trattative, non può discostarsi dal parere dei Länder e se

il rappresentante vuole derogare al parere, assumendo una posizione diversa, deve spiegarne le ragioni.

Inoltre, nelle ipotesi di materie di competenza dei Länder, il Governo federale può attribuire ad un loro rappresentante il compito di portare avanti le trattative e il negoziato.

Anche in questo caso lo scopo primario della trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno, tende a coniugare due aspetti: la coerenza della legislazione nazionale e la limitazione di casi di inadempimento.

Il compito di attuare la normativa comunitaria nell'ordinamento interno e adottare tutte le misure necessarie alla trasposizione spetta al Ministero che ha seguito tutto l'*iter* negoziale e, nonostante non sia stata creata una struttura *ad hoc* per il coordinamento della trasposizione, di fatto tale compito è esercitato dal Ministero degli affari esteri in collaborazione con la Cancelleria federale.

Con riferimento alla dimensione più propriamente locale, i Länder, nelle aree di loro competenza, devono dare immediata e diretta attuazione agli atti comunitari che vengono adottati. Quando ciò non accade tempestivamente, è prevista la possibilità del potere sostitutivo provvisorio dello Stato. In tal caso, infatti, spetta al Governo federale l'emanazione delle leggi nazionali necessarie alla trasposizione dell'atto. L'atto di recepimento della Federazione diventa inefficace nel momento in cui i Länder adottano le misure necessarie ottemperando alla lacuna. Questo è il motivo per cui allo Stato viene attribuito un potere esclusivamente provvisorio. Si vuole, infatti, che lo Stato intervenga qualora sia necessario ottemperare ad una lacuna delle realtà regionali, comprimendo nuovamente le proprie competenze nel momento in cui i Länder agiscono in conformità all'ordinamento giuridico interno.

### *La partecipazione al processo decisionale comunitario in Francia*

L'ordinamento francese, riguardo alla partecipazione al processo decisionale comunitario, vede una forte presenza del Governo.

Nella prima fase, quella definita ascendente, per ciò che concerne il Governo, esso gestisce la formazione e l'adeguamento al diritto comunitario, tramite strutture costituite *ad hoc* o l'apparato ministeriale – a seconda delle materie trattate a livello comunitario – e anche mediante un organo costituito per il coordinamento, il Segretariato Generale del Comitato Interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea (SGCI). Esso è formato dai membri del Governo ed è presieduto dal Primo Ministro; tra le funzioni prioritarie c'è quella di garantire la coerenza e l'unità della posizione francese. Pertanto, l'unitarietà delle posizioni francesi è strettamente connessa alla capacità del SGCI di fare in modo che vengano rispettate le concertazioni ministeriali ed è assicurata dal fatto che le varie amministrazioni dialoghino in modo costruttivo, rendendo ogni posizione previamente concertata a livello interministeriale, prima di trasmettere il messaggio alla Rappresentanza permanente presso l'Unione.

Il SGCI, inoltre, ha il compito di diffondere l'informazione, dalle istituzioni comunitarie a quelle nazionali e viceversa. Ciò consente, in armonia con le attuali prerogative europee, di aggiornare costantemente i soggetti interessati al processo e di metterli in grado di intervenire tempestivamente nel processo stesso, che acquisisce trasparenza e chiarezza.

Ruolo attivo è anche riconosciuto al Ministro delegato agli affari europei, cui spetta il compito di occuparsi di tutte le questioni comunitarie. Tale soggetto svolge il proprio compito in collaborazione con il SGCI.

Il Parlamento ha istituito, nel 1979 due Commissioni specializzate nelle questioni europee, presenti in entrambi i rami dell'organo legislativo: la Delegazione per l'UE dell'Assemblea nazionale e la Delegazione per l'UE del Senato. Tali Delegazioni, cui spetta il compito di seguire e controllare i lavori e le attività negoziali svolte a livello comunitario, sono costantemente informate delle discussioni circa proposte legislative, nonché dello stato di avanzamento dei lavori. Ciò consente loro di intervenire nel processo decisionale, in una fase anteriore alla conclusione del medesimo.

Nei confronti del Parlamento, alle Delegazioni è riconosciuto l'obbligo di informazione con riferimento alle attività europee e allo stato di avanzamento degli atti comunitari.

Nel 1992 è stata modificata la Costituzione francese nella quale è stato inserito l'articolo 88-4, relativo alla procedura di controllo parlamentare. Tale procedura va a incidere sulla seconda fase del processo decisionale comunitario. Esso prevede che il Governo possa chiedere, in sede di trattative comunitarie, la riserva di esame parlamentare, in modo che il Parlamento abbia la possibilità di esaminare una proposta prima che venga definitivamente adottata.

In base al disposto dell'articolo, il Governo deve trasmettere al Parlamento le proposte legislative comunitarie e l'esame parlamentare deve avvenire entro un mese dalla richiesta. Tale previsione potrebbe sembrare eccessiva nei confronti del Parlamento, al quale sono imposti tempi brevi, ma la *ratio* è quella di consentire il tempestivo intervento nel processo decisionale. L'esame termina con l'adozione di una risoluzione non giuridicamente vincolante, che è considerata atto formale di indirizzo.

Anche la fase discendente è caratterizzata dal coinvolgimento della realtà governativa e di quella parlamentare, infatti la funzione di trasposizione è attribuita al Ministero che ha condotto i negoziati. In base alla procedura, all'inizio del negoziato, il Ministero competente deve predisporre un quadro informativo dettagliato.

Il quadro predisposto dal Ministero analizza vari aspetti poiché esamina i principi fondanti della normativa, gli aspetti giuridici e l'eventuale impatto che la nuova normativa può avere sull'ordinamento interno successivamente alla trasposizione. In tal modo, grazie al primo bilancio e all'esame preventivo delle questioni, è facile addivenire tempestivamente ad un'adeguata azione di armonizzazione dei due diritti.

In ultimo, al Ministero competente spetta il compito di predisporre un progetto di legge o un testo regolamentare per la trasposizione della normativa comunitaria. Il SGCI, che garantisce il calendario relativo alla trasposizione della normativa comunitaria, osservato da ogni Ministero, è sempre molto presente e responsabile durante il corso dell'intero processo decisionale.

Il recepimento della normativa comunitaria avviene attraverso leggi formali, le cosiddette “*lois d’abilitation*”, quando si tratta di materie riservate alla legge e per le quali l’ordinamento autorizza il Governo all’adozione di decreti e ordinanze governativi, nell’ipotesi di materie non ricoperte dalla riserva di legge.

Il Governo, che partecipa alla fase dei negoziati degli atti comunitari, è sicuramente l’istituzione che partecipa maggiormente alla fase di trasposizione della normativa.

### *La partecipazione al processo decisionale comunitario nel Regno Unito*

In Gran Bretagna, come nei paesi precedentemente esaminati, non esiste un Ministero per gli affari europei, ma il compito è attribuito ad un sottosegretario all’interno del Ministero degli affari esteri cui spetta il compito di seguire tutte le questioni relative al processo di integrazione europea. Un Comitato interministeriale, presieduto dal Ministro degli affari esteri, svolge una funzione di coordinamento ed è adibito alla sintesi delle varie posizioni, analogamente a quanto accade nel caso della Francia con il SGCI. Ciò permette di arrivare alla elaborazione di una posizione nazionale che i Ministri sosterranno in seno al Consiglio dei ministri dell’Unione.

Presso il Cabinet Office è stata istituita la Regulatory Impact Unit (RIU), cui spetta il compito di esaminare la legislazione comunitaria nonché l’impatto che essa può avere, dopo la trasposizione, sull’ordinamento interno.

I rappresentanti del paese devono, in sede di negoziato, giungere all’adozione di una normativa armonica con determinati criteri di riferimento. Essenziale, senza dubbio, è evitare conflitti di competenze, nonché garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità.

Anche in questo caso il Governo può chiedere la riserva di esame parlamentare, per cui non è autorizzato ad assumere una posizione fino a quando il Parlamento non si sia espresso. La procedura di esame inizia con la predisposizione di una nota informativa del Ministero competente relativa alla proposta di legge. In un secondo momento la nota viene trasmessa al Parlamento.

Con riferimento al coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale, a livello di normativa interna, è stabilito che le proposte comunitarie vengano esaminate dalla Camera dei Comuni e da quella dei Lords.

Nel 1974, presso la Camera dei Comuni, è stata istituita una Commissione speciale per la legislazione comunitaria cui spetta un esame scrupoloso delle proposte legislative dell'Unione e la predisposizione di un parere relativo all'importanza e all'impatto giuridico e politico dell'atto. Anche presso la Camera dei Lords è stata istituita una Commissione analoga, quella speciale per le comunità europee, che analizza l'*iter* delle proposte comunitarie, con lo scopo di dare vita ad un dibattito parlamentare su questioni la cui incidenza sull'ordinamento interno possa essere di notevole importanza.

I due rami del Parlamento sono tenuti informati dal Governo sulle proposte avanzate a livello comunitario e sullo stato di avanzamento delle discussioni e del dibattito.

Dagli anni Novanta in poi l'Irlanda del Nord, il Galles e la Scozia hanno ottenuto nuove competenze e ciò ha prodotto una ripartizione di materie fra il Governo centrale e le Regioni, che ha inciso anche sulle questioni relative all'Unione.

Le Regioni sono sopraffatte, nella fase ascendente, da un'invasiva presenza del Governo, poiché esso mantiene la riserva nei confronti della politica estera nella quale rientra la partecipazione del Regno Unito all'Unione. Per il coordinamento fra lo Stato e le Regioni è stata costituita una figura *ad hoc*, il Segretario di stato. I segretari di stato sono tre, competenti rispettivamente per l'Irlanda del Nord, il Galles e la Scozia.

I rappresentanti regionali per fare in modo che la posizione rappresentata nelle trattative comunitarie sia il più possibile rispettosa di tutte le posizioni, prendono parte ai gruppi di lavoro nazionali, incaricati di elaborare e sintetizzare la posizione ufficiale, qualora vi siano in discussione rilevanti interessi regionali. Infine, nelle materie ad esse riservate, le Regioni possono partecipare ai lavori del Consiglio dei ministri dell'Unione e condurre le trattative rappresentando, in tal senso, la posizione del Governo britannico.

La terza fase, quella discendente, vede la partecipazione del Governo, del Parlamento e delle Regioni. A livello governativo

agisce il Sottosegretario, istituito presso il Ministero degli affari esteri. I Ministri che hanno seguito e condotto il negoziato sono incaricati di curare la trasposizione della normativa nell'ordinamento interno e lo strumento legislativo utilizzato è quello della legislazione delegata, che consente un'attuazione degli atti comunitari in tempi piuttosto ristretti e una riduzione dei casi di inadempimento.

Il Parlamento partecipa alla terza fase attraverso la legislazione primaria prevista per le materie coperte da riserva di legge.

Infine, le Regioni possono, nelle materie ad esse riservate, attuare direttamente il diritto comunitario. È evidente il sempre maggior peso che il diritto assume anche in considerazione della possibilità, per gli enti locali inferiori, di attuarlo direttamente; attuazione diretta che vuol dire, al contempo, eliminazione di qualsiasi strumento di mediazione interna e immediato insorgere di diritti e obblighi in capo ai cittadini che ne sono destinatari.

Nel caso in cui la normativa comunitaria non sia recepita tempestivamente dalle Regioni, non è previsto nessun potere sostitutivo dello Stato, al contrario di quanto accade in Austria, mentre, in caso di violazione di competenze o sviamento di potere, i Segretari di Stato possono annullare i provvedimenti regionali discordanti rispetto alle disposizioni generali dell'ordinamento britannico. Sebbene non ci sia una sostituzione nell'esercizio delle competenze, quindi, è pur sempre predisposto un meccanismo che incide sulla capacità delle realtà regionali attraverso lo strumento dell'annullamento dei provvedimenti assunti.

Il RIU è coinvolto nell'attuazione del diritto comunitario poiché stabilisce i parametri di "good regulation".

### *La partecipazione al processo decisionale comunitario in Italia*

In Italia la partecipazione al processo decisionale dell'Unione, prevede il coinvolgimento delle varie realtà, centrali e locali, prendono parte, infatti, tanto alla fase ascendente che a quella discendente, il Governo, il Parlamento e le Regioni. Tale partecipazione si è rafforzata ancora di più dopo le riforme che, ultimamente, hanno investito l'ordinamento interno.

A livello centrale competenti a occuparsi del processo decisionale sono il Ministero degli affari esteri e il Dipartimento per le politiche comunitarie. Al presidente del Consiglio dei ministri viene attribuita la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione. Per svolgere nel migliore dei modi tale compito, il Presidente del Consiglio è coadiuvato, sia nella fase di coordinamento che in quella di predisposizione della normativa, dal Dipartimento, tuttavia può delegare il compito ad un Ministro senza portafoglio.

Il Dipartimento ha il compito di coordinare e mediare, nella fase di predisposizione, le varie amministrazioni – esattamente in maniera analoga a quanto accade in Francia con il SGCI e nel Regno Unito con il Comitato interministeriale – con lo scopo di elaborare una posizione nazionale comune sempre d'intesa con il Ministero degli affari esteri. Il Dipartimento si occupa anche del monitoraggio e del controllo dell'intero processo in modo da intervenire a modificare la posizione laddove è necessario.

Al Ministero degli affari esteri è attribuito, in maniera più specifica, il compito di occuparsi della politica generale e dei rapporti bilaterali e multilaterali volti al raggiungimento degli obiettivi propri della politica europea e all'armonizzazione della politica interna con quella comunitaria.

I Ministeri coinvolti nel processo decisionale partecipano alla fase di elaborazione della posizione unitaria del Paese in base alle proprie competenze e il Dipartimento per le politiche comunitarie interviene a dirimere eventuali conflitti interministeriali, che non permettano la definizione di una posizione univoca.

Presso la Camera dei Deputati, nel 1990, è stata istituita una Commissione per l'Unione Europea affinché seguisse i profili giuridici delle questioni comunitarie. La Commissione analizza il progetto di legge che contiene disposizioni specifiche e il calendario per il recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale. Per tale motivo il Governo ha l'onere di trasmettere alla Commissione nazionale le proposte della Commissione europea, oltre ad informarla dell'*iter* dei negoziati. La Commissione o l'Assemblea plenaria hanno la facoltà di chiedere che sia ritardata l'adozione di una proposta del Consiglio senza alcun vincolo per il Governo stesso. Non è stabilita la

partecipazione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo ai lavori della Commissione presso la Camera, ma essi, al termine di ogni semestre di presidenza, si incontrano con la Commissione per aggiornarla sui processi in corso.

Analogamente, è stata istituita – nel 1968 – presso il Senato, una Commissione incaricata di interessarsi delle politiche dell'Unione. Tale Commissione esamina le proposte comunitarie, valutandone l'incidenza sul diritto interno, procede anche all'esame della legge comunitaria annuale e delle leggi nazionali ritenute incompatibili con la normativa comunitaria. La Commissione può adottare risoluzioni per definire le linee guida caratterizzanti la politica nazionale in relazione allo scenario europeo.

La modifica del Titolo V della Costituzione ha rafforzato molto il potere degli enti locali rispetto al passato. L'articolo 117, nuova formulazione, ha indicato le materie che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, quelle di competenza concorrente fra Stato e Regioni e, infine, le materie residuali, ovvero quelle di competenza esclusiva delle Regioni. Il nuovo articolo, inoltre, afferma che lo Stato e le Regioni esercitano il potere legislativo nel rispetto dei principi costituzionali e gli obblighi riconosciuti in capo all'Italia, in quanto Stato membro dell'ordinamento comunitario.

In tal senso è evidente la novità: è stata sottolineata e riconosciuta l'importanza del coinvolgimento delle Regioni, tanto nella fase ascendente che in quella discendente. Lo Stato, pertanto, continua a essere esclusivamente competente nelle materie che riguardano i rapporti fra lo Stato e l'UE, ma viene altresì riconosciuta la competenza legislativa concorrente delle Regioni nei settori che riguardano i rapporti fra Unione e Regioni stesse. A livello governativo, invece, spetta al Ministero che ha seguito i negoziati, il compito di attuare la normativa comunitaria nell'ordinamento interno.

Il processo di trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno è garantito dall'azione del Dipartimento per le politiche comunitarie congiuntamente con il Ministero degli affari esteri; mentre il bisogno di riordinare il processo di adeguamento periodico alla normativa comunitaria, ha portato all'adozione di una legge *ad hoc*: la legge "La Pergola".

Tale legge, in maniera piuttosto organica e con cadenza periodica, permette il recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale, stabilendo anche le abrogazioni e le modifiche necessarie all'armonizzazione dei due diritti.

Con la riforma del Titolo V è stata riconosciuta anche una maggiore partecipazione e capacità di intervento delle Regioni nella fase discendente. L'articolo 117, infatti, prevede la possibilità, per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di attuare direttamente gli atti normativi comunitari quando rientrano nella loro competenza. In caso di loro inadempimento è previsto un intervento dello Stato al quale è riconosciuto, in tal caso, un potere sostitutivo.

### *Conclusioni*

È evidente, in base a quanto descritto, che ogni singolo paese già membro o intenzionato a entrare nell'Unione, ha predisposto o predisporrà una serie di strumenti per la partecipazione al processo decisionale comunitario. Nella predisposizione di tali meccanismi, non può non trapelare una forte divergenza dal punto di vista delle tradizioni culturali e giuridiche. Tali differenze, oltretutto, saranno ancora più evidenziate dall'allargamento e dai nuovi paesi che sembrano essere distanti anni luce dalla cultura più propriamente occidentale.

Addirittura sono pochi gli Stati in cui esiste un Ministro *ad hoc* incaricato esclusivamente delle questioni comunitarie, ma, di volta in volta, il compito è affidato al Ministero competente.

A parte tali considerazioni, tuttavia, è possibile notare che dappertutto è sentita la necessità di regolamentare l'ambito comunitario a livello interno e che il Parlamento, quale istituzione maggiormente rappresentativa dei cittadini, è più o meno coinvolto nel processo decisionale comunitario. Ciò denota, certamente, la consapevolezza dell'importanza e la garanzia che offre la partecipazione dell'organo più vicino a coloro che sono i veri fruitori della norma e necessitano di considerazione e chiarezza da parte delle istituzioni, a tutti i livelli decisionali, nazionali e comunitari.

In tale ottica, il coinvolgimento dei Parlamenti costituisce la chiave di volta perché ogni singolo processo sia considerato democratico e trasparente. Del resto il concetto di trasparenza è sottolineato in modo chiaro anche nel progetto di trattato proposto dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa. L'art. I-49 Titolo VI, infatti, afferma che: “*Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*”; le sedute del Parlamento europeo sono pubbliche come le sedute del Consiglio dei ministri riunito per adottare proposte legislative; ad ogni cittadino è riconosciuta la possibilità di accedere ai documenti prodotti in seno alle istituzioni. È chiaro, quindi, il cammino parallelo che si sta percorrendo tanto a livello interno negli Stati, quanto a livello comunitario. Viene nuovamente affermato il carattere pubblico delle sedute parlamentari, ma il principio, in modo rivoluzionario, è esteso anche al Consiglio, nei casi in cui è chiamato a svolgere la sua funzione prioritaria. Il tutto in sintonia con la volontà di avvicinare sempre più i processi comunitari ai cittadini dell'Unione.

Il rafforzamento del potere del Parlamento europeo previsto dal nuovo trattato costituzionale, si evince anche dal maggior ruolo esercitato nella procedura di bilancio e dall'estensione delle materie in cui l'organo esercita la funzione legislativa, congiuntamente con il Consiglio dei ministri, la cui composizione interna viene completamente rivoluzionata. I Consigli settoriali, infatti, già in passato ridotti da 16 a 9, diventano soltanto due: Consiglio legislativo e degli affari generali e Consiglio affari esteri. Il primo ha il compito di seguire e curare la preparazione delle riunioni del Consiglio europeo, nonché di garantire il collegamento con la Commissione; in qualità di Consiglio legislativo, invece, deve esercitare con il Parlamento la funzione legislativa, tramite l'adozione di leggi europee e leggi quadro europee. È evidente il nuovo valore riconosciuto al Parlamento che vede istituzionalizzati i propri poteri e la propria funzione, anche in relazione all'organo considerato il simbolo del potere legislativo, il Consiglio, con il quale è chiamato a collaborare in modo efficiente.

La Conferenza Intergovernativa, come è noto, non ha raggiunto un accordo relativo alla proposta di trattato; in particolare in riferimento alla sostituzione dei Consigli settoriali con quello legislativo, si è dimostrata scettica. Tuttavia bisogna riconoscere la lungimiranza e la positività della Convenzione europea nella proposta relativa al ruolo e ai poteri del Parlamento europeo e di quelli nazionali, che escono indubbiamente rafforzati dalle nuove previsioni. Del resto la Convenzione è servita ad aprire le stanze istituzionali ai rappresentanti più vicini ai cittadini che – pur non istituzionalizzando il metodo “Convenzione” – hanno riconosciuto la necessità di un maggior coinvolgimento, seppure indiretto, dei cittadini europei nei processi decisionali.

