

## **I procedimenti normativi dell'Unione Europea**

*PIETRO FALLETTA*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La procedura di consultazione. – 3. La procedura di cooperazione. – 4. La procedura di parere conforme. – 5. La procedura di codecisione. – 6. Considerazioni conclusive.

### **1. Considerazioni introduttive**

**1.1.** I mutamenti intercorsi all'interno dei modelli di Stato e di governo e, parallelamente, nel più specifico ambito dei processi di produzione normativa, sono stati tali, soprattutto nei due ultimi decenni, da rendere ormai inadeguate le tradizionali definizioni sulle modalità di esercizio dei pubblici poteri.

A seconda della prospettiva scelta, può ben dirsi tanto che l'evoluzione delle forme di Stato e di governo abbia ridefinito il sistema delle fonti, rendendole funzionali ai nuovi equilibri tra i poteri, tanto che, viceversa, le variazioni intervenute in ordine alla provenienza ed alla funzione dello strumento normativo abbiano imposto una diversa modulazione dei rapporti politico-istituzionali.

In entrambi i casi, si perviene ad un dato univoco e difficilmente contestabile, ossia la stretta interdipendenza tra i due fenomeni, che impone di indagare, piuttosto, sulle cause che hanno segnato questo comune e parallelo processo di trasformazione.

A tale fine, appare inevitabile evidenziare, ad esempio, come il progressivo aumento di ambiti decisionali multilivello, accompagnato dallo sviluppo degli strumenti di partecipazione democratica - primo fra tutti di quelli di comunicazione elettronica - abbiano determinato nuovi tipi di relazione tra governanti e governati, diversi da quelli tradizionali e difficilmente riconducibili a schemi rigidamente definiti.

Si assiste, infatti, per un verso, ad una maggiore esigenza di partecipazione e di controllo dei cittadini sul funzionamento delle istituzioni; per un altro verso - e in contraddizione solo apparente - ad una crescente diffidenza nei confronti delle istituzioni medesime, sempre meno rappresentative degli interessi delle comunità di riferimento e sempre più esposte ad una critica permanente e multilivello anch'essa.

Il risultato sembra essere una continua ridefinizione di ruoli e competenze, fino a giungere, nei casi più estremi, ad una frammentazione e ad un disgregamento della sovranità statale o, viceversa, ad una occupazione personalistica ed autoreferenziale delle istituzioni.

Le considerazioni sin qui accennate valgono, specularmente, anche per i sistemi di produzione delle norme giuridiche, che costituiscono, probabilmente, uno degli indici più evidenti della modalità di esercizio dei pubblici poteri.

È riscontrabile, anche in questo caso, una tensione pubblica verso forme decisionali più snelle, trasparenti ed efficaci, senza che risulti, tuttavia, superata in modo chiaro la dicotomia tra esigenza di condivisione delle scelte e *deficit* democratico, quale inevitabile rischio di processi decisionali tempestivi e semplificati.

**1.2.** Le questioni sopra tratteggiate assumono una rilevanza ed un'attualità ancora più considerevole in ambito sovranazionale, e con specifico riguardo alle dinamiche politico-istituzionali interne all'Unione Europea, dove il rapporto tra i soggetti che esercitano i pubblici poteri e i destinatari del loro operato risulta assai complesso e problematico.

Si pensi, emblematicamente, alla circostanza per cui, nell'assetto istituzionale dell'Unione, l'esercizio della funzione normativa, diversamente da quanto avviene generalmente nell'ambito dei sistemi nazionali, non è riservato all'organo assembleare eletto dal popolo, ma è stato affidato, in linea di principio, ai rappresentanti dei governi riuniti nel Consiglio.

Le ragioni di questa scelta sono, anzitutto, rinvenibili nella precisa volontà degli Stati membri di conservare una posizione di forza all'interno dei processi decisionali dell'Unione, a fronte delle cessioni di sovranità a quest'ultima progressivamente riconosciute.

In quest'ottica, il Consiglio ha rappresentato il luogo più idoneo per l'introduzione e per la composizione intergovernativa delle istanze nazionali, considerato che esso possiede, rispetto alla Commissione, una maggiore legittimazione democratica - derivata da quella dei membri dei singoli governi - mentre può garantire, rispetto al Parlamento, forme e tempi più agili per l'esercizio dell'attività decisionale<sup>1</sup>.

Va, tuttavia, evidenziato che l'evoluzione ed il rafforzamento dell'ordinamento giuridico comunitario hanno favorito progressivamente l'affermarsi di un sistema di produzione delle norme più equilibrato, grazie, in particolare, al potenziamento del ruolo del Parlamento.

---

<sup>1</sup> Sulla correttezza di questa scelta, c.f.r. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, 50, il quale, da un lato, evidenzia la necessità che "il Parlamento, investito della rappresentanza dei cittadini, e la Commissione, in sostanza organo di mediazione degli interessi di categoria e soprattutto filtro tecnico delle istanze politiche in senso lato, assumano responsabilità forti quanto alle scelte normative"; dall'altro, ritiene inevitabile che "la responsabilità principale in ordine alla realizzazione degli obiettivi, che sono stati o sono tuttora fissati con lo strumento convenzionale e sulla base di una dialettica intergovernativa ancora decisiva, ricada sull'insieme degli Stati e dunque sul Consiglio, sia pure con il necessario temperamento del criterio della maggioranza".

Nel presente lavoro, si analizzerà questa progressiva caratterizzazione democratica delle procedure normative dell'Unione, avendo cura di evidenziare l'incidenza che ne è derivata sull'esercizio dei pubblici poteri all'interno della Comunità stessa.

Al riguardo, giova chiarire preliminarmente come, con l'Atto Unico Europeo, si è passati dalla semplice consultazione, mai vincolante, del Parlamento, ad una "collaborazione" tra quest'ultimo ed il Consiglio, fino ad arrivare, a seguito dell'approvazione del Trattato UE, ad una vera e propria "codecisione" dell'organo assembleare nei processi decisionali dell'Unione.

Il Trattato di Amsterdam ha ulteriormente rafforzato la spinta democratica di questo processo attribuendo alla procedura di codecisione il rango di "regola generale" per la formazione degli atti normativi comunitari.

Attualmente, l'adozione degli atti giuridici generali di natura vincolante dell'Unione può avvenire secondo quattro forme diverse: la procedura di consultazione, di fatto rafforzata rispetto al modello tracciato nel Trattato istitutivo della Comunità; la procedura di codecisione che, come detto, costituisce la procedura legislativa generale; la procedura di cooperazione, quasi completamente abolita dal Trattato di Amsterdam in favore della codecisione; la procedura del parere conforme, anch'essa limitata ad alcuni casi specifici.

Per gli altri tipi di atti, non aventi natura generale e vincolante, esistono, invero, almeno altri due livelli di produzione degli atti giuridici comunitari, consistenti, da un lato, in una procedura semplificata, dall'altro, nelle procedure di adozione di misure di esecuzione.

La procedura semplificata - nell'ambito della quale non è prevista una previa proposta della Commissione - si applica alle misure che sono adottate dalla Commissione nel quadro delle competenze sue proprie (come, ad esempio, in materia di aiuti di Stato), nonché agli atti di natura non vincolante, vale a dire le raccomandazioni ed i pareri del Consiglio e della Commissione<sup>2</sup>.

Le procedure di adozione di misure di esecuzione sono, invece, previste, *ex art.* 202 del Trattato CE, quando il Consiglio conferisce alla Commissione le competenze necessarie per l'esecuzione degli atti che adotta, nonché nei casi in cui il Consiglio si riserva il diritto di dare direttamente esecuzione a tali atti.

Le modalità di esercizio delle competenze esecutive sono state definite dal Consiglio con decisione del 28 giugno 1999, n. 1999/468/CE<sup>3</sup> (decisione c.d. comitologia). Tale decisione disciplina i compiti di tre diversi comitati (consultivo, di gestione e di regolamentazione) incaricati dal

---

<sup>2</sup> La Commissione può formulare raccomandazioni e pareri nei settori definiti dal Trattato, anche al di fuori dei casi da questo previsti, "quando lo ritenga necessario" (art. 211, Trattato CE).

<sup>3</sup> Decisione del Consiglio n. 99/468 del 28 giugno 1999, in G.U.C.E. L 184 del 17 luglio 1999, che modifica la precedente decisione n. 87/373 del 13 luglio 1987, in G.U.C.E. L 197 del 18 luglio 1987.

Consiglio di assistere la Commissione nell'attività di esecuzione, e di garantire il rispetto delle condizioni generali fissate dal Consiglio stesso<sup>4</sup>.

Si procede, quindi, ad illustrare le diverse procedure di formazione degli atti normativi dell'Unione, avendo cura di evidenziare la progressiva rilevanza acquisita dal Parlamento europeo a seguito delle più recenti norme pattizie e pronunce della Corte di Giustizia.

### **1. La procedura di consultazione**

La procedura di consultazione è stata la prima procedura legislativa adottata in seno alla Comunità Europea.

Sino all'approvazione dell'Atto Unico Europeo, essa ha costituito, infatti, l'unica modalità di attuazione, in ambito normativo, del "principio dell'equilibrio istituzionale", ossia il principio posto a garanzia dell'equilibrata partecipazione di tutte le istituzioni ai processi decisionali della Comunità<sup>5</sup>.

A tal riguardo, nell'ambito della procedura di consultazione, concorrono alla formazione degli atti normativi comunitari la Commissione, titolare del potere di iniziativa, il Consiglio, organo cui spetta l'adozione definitiva dell'atto, ed il Parlamento, che è tenuto a rendere un parere non vincolante sulla proposta normativa.

Più in particolare, è la Commissione ad avviare il procedimento elaborando una proposta fondata su una determinata base giuridica e sottoponendola all'attenzione del Consiglio, che può approvarla alla maggioranza richiesta ovvero modificarla, ma soltanto con decisione unanime.

Prima di assumere una determinazione in tal senso, il Consiglio consulta - in taluni casi obbligatoriamente, in altri in via facoltativa - il Parlamento o, per specifiche materie, il Comitato economico e sociale<sup>6</sup> o il Comitato delle Regioni<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> La natura del comitato che dovrà affiancare la Commissione è decisa dal Consiglio nel momento in cui delega alla Commissione l'esecuzione del singolo atto normativo che esso ha adottato. In particolare, il Consiglio può attivare un comitato consultivo, il cui parere non è affatto vincolante per la Commissione; un comitato di gestione, il cui parere può essere disatteso dalla Commissione, dandone però comunicazione al Consiglio, il quale, a sua volta, può approvare l'atto difforme (anche non pronunciandosi), oppure respingerlo; un comitato di regolamentazione, il cui parere non può essere ignorato dalla Commissione, salvo che questa sottoponga al Consiglio un apposita proposta difforme.

<sup>5</sup> La partecipazione effettiva del Parlamento europeo al processo legislativo della Comunità rappresenta, per la Corte di Giustizia, "un elemento essenziale del principio dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato"; c.f.r. C. Giust. UE, 22 maggio 1990 (causa C-70/88), in *Foro it.*, 1991, IV, 1; 5 luglio 1995, (causa C-21/94), in *Tributi*, 1995, 1466; 30 marzo 1995 (causa C-65/93), in *Riv. dir. internaz.*, 1995, 795.

<sup>6</sup> Il Comitato economico e sociale è un organismo consultivo previsto dai Trattati CE ed EURATOM. Esso risulta composto, ai sensi dell'art. 257, par. 2, del Trattato CE, di "rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni e degli interessi generali". La consultazione, mai vincolante, del Comitato da parte del Consiglio ha luogo, nell'ambito della procedura di codecisione, in materia di occupazione (art. 129 TCE) e di politica sociale (art. 137, par. 2, TCE); nell'ambito, invece, della procedura consultiva, l'art. 137, par. 3, del Trattato CE, sempre in materia di politica sociale, prevede la consultazione del Comitato in diversi settori, tra cui la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, la rappresentanza e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro ed i contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro. Il Parlamento può consultare il Comitato economico e sociale ogni qualvolta lo ritenga opportuno (art. 265 TCE).

In particolare, il Consiglio trasmette ufficialmente la proposta della Commissione al presidente del Parlamento e lo invita formalmente a rendere un parere.

Il presidente dell'Assemblea assegna lo studio della proposta alla commissione parlamentare competente, le cui conclusioni vengono successivamente esaminate in sessione plenaria<sup>8</sup>.

Il parere del Parlamento viene reso attraverso la votazione di una risoluzione che può accogliere, rigettare o apportare emendamenti alla proposta<sup>9</sup>.

In ogni caso, la consultazione del Parlamento, anche quando è obbligatoria, non è mai vincolante né per la Commissione né per il Consiglio.

La Commissione, infatti, può sottoporre nuovamente al Consiglio il medesimo testo trasmesso originariamente, ignorando il parere negativo o gli emendamenti avanzati dal Parlamento.

Il Consiglio, a sua volta, dopo che il Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri avrà esaminato la proposta, chiuderà la procedura normativa con l'approvazione o meno della stessa.

Giova, invero, rilevare che l'intervento del Parlamento, quantunque non risulti decisivo in chiave giuridica, conserva in ogni caso un'indubbia rilevanza sotto il profilo politico.

La Commissione, in particolare, non può facilmente ignorare le sollecitazioni dell'Assemblea, considerati i rilevanti poteri di controllo che a quest'ultima spettano nei suoi confronti<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Il Comitato delle Regioni, previsto dall'art. 7 del Trattato CE, è composto "di rappresentanti delle collettività regionali e sociali" (art. 263 TCE). Esso svolge funzioni consultive per il Consiglio, per la Commissione e, in virtù del Trattato di Amsterdam, anche per il Parlamento; nell'ambito delle procedure normative della Comunità, il Trattato CE prevede che il Consiglio richieda il previo parere del Comitato delle Regioni, anche in questo caso mai vincolante, nel settore dei trasporti (art. 75), dell'occupazione (art. 129), della politica sociale (art. 137), dell'ambiente (art. 175).

<sup>8</sup> La commissione parlamentare a cui è affidato l'esame preliminare della proposta compie, anzitutto, una valutazione in merito alla validità ed alla pertinenza della base giuridica scelta; nel caso in cui contesti tale base, essa, dopo aver consultato la commissione competente per le questioni giuridiche, riferisce le proprie conclusioni al Parlamento, che vota al riguardo prima di procedere alla votazione sul contenuto della proposta (art. 35, par. 1, 2 e 4, reg. PE). L'Assemblea e le sue commissioni devono, inoltre, verificare che il contenuto della proposta non violi i diritti fondamentali, e che sia conforme, in particolare, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e allo Stato di diritto; infine, in caso di incidenza finanziaria delle proposte, il Parlamento accerta che le risorse previste siano sufficienti (art. 34 reg. PE). La commissione competente si pronuncia attraverso una relazione che comprende le eventuali proposte di emendamento, un progetto di risoluzione legislativa e, se del caso, una motivazione che comprende una scheda finanziaria nella quale sono stabiliti l'eventuale impatto finanziario della relazione e la sua compatibilità con le prospettive finanziarie (art. 42, par. 3, reg. PE).

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 51, par. 2, reg. PE, il Parlamento vota innanzitutto sugli emendamenti alla proposta oggetto della relazione della commissione competente e successivamente sulla proposta stessa, eventualmente modificata, sugli emendamenti al progetto di risoluzione legislativa e infine sul progetto di risoluzione legislativa nel suo complesso, nel quale devono figurare soltanto una dichiarazione con la quale il Parlamento approva, respinge o emenda la proposta della Commissione ed eventuali richieste procedurali. In caso di approvazione del progetto di risoluzione legislativa, la procedura di consultazione è conclusa. Qualora il Parlamento non approvi la risoluzione legislativa, la proposta è rinviata alla commissione competente.

<sup>10</sup> Si ricorda, in particolare, il potere del Parlamento di approvare una mozione di censura che obbliga i membri della Commissione a dimettere collettivamente le proprie funzioni; potere certamente rafforzato dalla previsione dell'art. 214 del Trattato CE che attribuisce al Parlamento il compito di approvare la nomina del Presidente della Commissione e di votare altresì sulla composizione definitiva del collegio.

Occorre, altresì, evidenziare che l'incidenza della consultazione parlamentare si è progressivamente accresciuta, sia per effetto delle disposizioni contenute nel regolamento interno del Parlamento, sia in conseguenza di svariate pronunce della Corte di Giustizia.

Sotto il primo profilo, diverse norme del regolamento consentono al Parlamento di esercitare una pressione sulla Commissione in caso di rigetto o di modifica, da parte della stessa Assemblea, della proposta in questione.

Infatti, in caso di rigetto, il Presidente invita la Commissione a ritirare la sua proposta prima che il Parlamento voti sul progetto di risoluzione legislativa (art. 52, par. 1).

Se la Commissione ritira la proposta, il Presidente constaterà che la procedura di consultazione è divenuta senza oggetto e ne informerà il Consiglio (art. 52, par. 2); se, invece, la Commissione non ritira la proposta, l'Assemblea potrà formalizzare il proprio dissenso rispetto alla stessa, votando sul progetto di risoluzione, previa relazione della commissione competente che riferisce al *Plenum* entro il termine, non superiore a due mesi, fissato dal Parlamento stesso (art. 52, par. 3)<sup>11</sup>.

Anche qualora il Parlamento intenda solo modificare la proposta e la Commissione comunichi che non intende accettare tutti gli emendamenti presentati, il relatore o, in mancanza, il Presidente della commissione competente possono proporre il rinvio del voto sulla risoluzione fino a che la Commissione non abbia fatto conoscere la sua posizione su tutti gli emendamenti; qualora la Commissione non intenda accogliere detti emendamenti, il Parlamento può procedere, pure in questa circostanza, a manifestare formalmente la propria volontà di emendare il testo proposto dalla Commissione, attraverso la votazione sul progetto di risoluzione legislativa (art. 53, par. 2).

In ogni caso - secondo quanto disposto dall'art. 54 del regolamento - nel periodo successivo all'approvazione del parere parlamentare, il presidente e il relatore della commissione competente seguono la procedura che dà luogo all'adozione della proposta da parte del Consiglio, per verificare, in particolare, che il Consiglio stesso o la Commissione rispettino compiutamente gli impegni assunti verso il Parlamento riguardo alle modifiche da quest'ultimo apportate<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Qualora la commissione competente non sia in grado di rispettare il termine, essa può chiedere un rinvio; se la richiesta non è accettata, il Parlamento passa alla votazione sul progetto di risoluzione (art. 52, comma 4).

<sup>12</sup> Il secondo comma dell'art. 54 prevede, inoltre, che la commissione competente può invitare la Commissione e il Consiglio a discutere la questione con la commissione stessa. Secondo il successivo terzo comma, in questa fase della procedura la commissione competente può, qualora lo giudichi necessario, presentare una proposta di risoluzione con cui raccomanda al Parlamento: di invitare la Commissione a ritirare la sua proposta; ovvero chiedere alla Commissione o al Consiglio di consultare nuovamente il Parlamento in conformità all'articolo 55, o alla Commissione di presentare una nuova proposta; ovvero prendere qualsiasi altra iniziativa giudichi opportuna.

Sul fronte giurisprudenziale, è stato, anzitutto, chiarito che la mancata consultazione del Parlamento, ove prevista in via obbligatoria, comporta la nullità dell'atto comunitario adottato dal Consiglio per violazione delle prerogative riconosciute dal Trattato all'organo assembleare<sup>13</sup>.

La Corte di Giustizia considera, infatti, la consultazione come uno degli strumenti legislativi che consentono al Parlamento "l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità", ossia l'esercizio di un potere che riflette "un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di una assemblea rappresentativa"<sup>14</sup>.

Il giudice comunitario ha, in proposito, precisato che la nullità dell'atto si produce anche quando il Consiglio, pur avendo richiesto il parere del Parlamento, abbia adottato l'atto prima che il parere stesso venisse effettivamente reso<sup>15</sup>.

È evidente, quindi, che l'esigenza di consultazione non si può considerare soddisfatta da una semplice richiesta di parere da parte del Consiglio.

Nondimeno, prima dell'emanazione del parere parlamentare, il Consiglio non è obbligato ad "astenersi totalmente dall'esame della proposta della Commissione o dalla ricerca di un orientamento generale, se non di una posizione comune al suo interno", visto che "un divieto del genere non risulta da nessuna finalità di ordine istituzionale o procedurale"<sup>16</sup>.

Secondo la Corte, quindi, il fatto che il Consiglio discuta sulla proposta normativa prima dell'emanazione del parere del Parlamento, e prima ancora di aver adito quest'ultimo, corrisponde al legittimo intento di sfruttare il periodo durante il quale esso attende detto parere, "al fine di curare la propria preparazione ed evitare quindi inutili ritardi".

Ne discende che l'obbligo di consultazione verrà trasgredito solo qualora il Consiglio adotti definitivamente la sua posizione prima di aver ricevuto il parere del Parlamento.

---

<sup>13</sup> La Corte ha riconosciuto la legittimazione del Parlamento a proporre il ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 del Trattato CE (ex art. 173 del Trattato CEE) "purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste". Essa ha, inoltre, specificato che "questo presupposto è soddisfatto quando il Parlamento indica in modo pertinente l'oggetto della sua prerogativa che dev'essere salvaguardata e la pretesa violazione di quest'ultima"; c.f.r. C. Giust. UE, 2 marzo 1994 (causa C-316/91), in *Riv. dir. internaz.*, 1994, 504. Sulla base dei predetti principi, la Corte ritiene irricevibile il ricorso "qualora il Parlamento si limiti a sottolineare come il fatto che il Consiglio abbia modificato il fondamento giuridico proposto dalla Commissione abbia menomato le sue competenze, senza precisare in che cosa la circostanza che tale atto non contenga alcuna motivazione specifica al riguardo abbia potuto di per sé ledere le sue prerogative"; c.f.r. C. Giust. UE, 8 luglio 1999 (causa C-189/97), in *Riv. dir. internaz.*, 1999, 1114.

<sup>14</sup> Sul punto, si rinvia alla nutrita ed univoca giurisprudenza della Corte di Lussemburgo innescata con le note sentenze "Roquette Frères", C. Giust. UE, 29 ottobre 1980 (causa C-138/79), e "Maizena", C. Giust. UE, 29 ottobre 1980 (causa C-139/79), in *Foro it.*, 1981, IV, 416. Tra le tante altre pronunce sul punto, c.f.r. C. Giust. UE, 5 luglio 1995 (causa C-21/94), *Racc.* 1827; 10 giugno 1997 (causa C-392/95), *Racc.* 3213; 11 novembre 1997 (causa C-408/95), *Racc.* 6315.

<sup>15</sup> C. Giust. UE, 30 marzo 1995 (causa C-65/93), in *Riv. dir. internaz.*, 1995, 795.

<sup>16</sup> C. Giust. UE, 10 maggio 1995 (causa C-417/93), in *Riv. dir. internaz.*, 1995, 801.

La Corte ha, inoltre, precisato che l'atto rimane valido quantunque il Consiglio abbia proceduto alla sua adozione senza attendere il parere parlamentare, quando il Parlamento non si sia espresso in un tempo ragionevole, pur in presenza di particolari condizioni di urgenza<sup>17</sup>.

In questo caso, infatti, il Parlamento "è venuto meno al proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio" e non può, quindi, fondatamente rimproverare a quest'ultimo di non aver atteso il suo parere prima di adottare l'atto comunitario<sup>18</sup>.

La Corte di Giustizia è altresì intervenuta per chiarire in quali casi è necessaria la consultazione del Parlamento in vista dell'adozione di norme attuative di precedenti regolamenti o direttive, in special modo con riferimento alla normativa in materia di politica agricola comune<sup>19</sup>.

In merito, essa esclude la sussistenza di un obbligo a che tutti i particolari dei regolamenti e delle direttive vengano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'art. 37 del Trattato CE (*ex art. 43*)<sup>20</sup>.

Detto articolo si considera, infatti, osservato "qualora i punti essenziali dell'emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme alla procedura in discorso, e quindi previa consultazione del Parlamento, mentre le disposizioni di attuazione dei regolamenti e delle direttive di base possono essere adottate dal Consiglio secondo una procedura diversa, stabilita da questi regolamenti o da queste direttive"<sup>21</sup>.

La Corte precisa, tuttavia, che le norme di attuazione, adottate senza il parere dell'Assemblea, devono comunque rispettare il contenuto della fonte di base, fissato previa consultazione parlamentare.

---

<sup>17</sup> C. Giust. UE, 30 marzo 1995 (causa C-65/93), *cit.*. Nel caso di specie, la Corte ha punito il ritardo del Parlamento nel rendere il parere richiesto dal Consiglio, avendo riscontrato inadempienze sia formali che sostanziali nella condotta dell'Assemblea. Sotto il primo aspetto, il giudice comunitario ha accertato che il Consiglio aveva espressamente informato il Parlamento della necessità di avviare una procedura di urgenza per l'adozione del regolamento controverso, ricevendo, inizialmente, ampia disponibilità ma, alla fine, nessun riscontro. Dal punto di vista sostanziale, la Corte ha, inoltre, ritenuto che le predette ragioni di urgenza fossero effettivamente fondate, trattandosi dell'adozione di un regolamento che avrebbe impedito un'interruzione brutale dell'applicazione delle preferenze tariffarie generalizzate a favore di taluni prodotti originari dei paesi in via di sviluppo (regolamento del Consiglio 21 dicembre 1992, n. 3917, in G.U.C.E. L 396, 1).

<sup>18</sup> Ritene contraddittoria questa posizione della Corte, G. TESAURO, *cit.*, 52, secondo il quale "non è affatto sicuro che, in assenza di termini per la consultazione, il richiamo al principio di leale cooperazione tra istituzioni riesca a giustificare la violazione di una norma del Trattato, per giunta definita "espressione di un principio democratico fondamentale" nella stessa pronuncia".

<sup>19</sup> C. Giust. UE, 10 maggio 1995 (causa C-417/93), *cit.*; 13 luglio 1995 (causa C-156/93), *Racc.*, 2019; 18 giugno 1996 (causa C-303/94), *Racc.* 2943.

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 37, par. 2, del Trattato CE, la normativa in materia di politica agricola viene adottata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, con deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata, e non più all'unanimità durante le prime due fasi e a maggioranza qualificata in seguito, come precedentemente previsto dall'*ex art. 43* TCE.

<sup>21</sup> C. Giust. UE, 13 luglio 1995 (causa C-156/93), *cit.*.

Un'altra questione di particolare rilievo emersa nell'ambito dei giudizi presso la Corte di Lussemburgo è quella relativa alla scelta della base giuridica di un atto comunitario, ai fini della corretta individuazione della procedura normativa da applicare per la sua adozione.

Secondo costante giurisprudenza, tale scelta deve basarsi su circostanze obiettive che possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, tra cui figurano, segnatamente, lo scopo ed il contenuto dell'atto<sup>22</sup>.

Particolarmente significativo, in proposito, appare il dato che emerge nei casi in cui l'atto da adottare può essere ricondotto a due differenti finalità o componenti giuridiche che giustificerebbero il ricorso a due distinte procedure normative.

In queste ipotesi, se una delle due basi giuridiche è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante<sup>23</sup>.

In casi eccezionali, è, tuttavia, ammesso un cumulo di basi giuridiche, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro. Ne consegue che tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi di pertinenza<sup>24</sup>.

Stante questi principi, il giudice comunitario ha tendenzialmente mirato a difendere la partecipazione del Parlamento, a parte qualche caso sporadico<sup>25</sup>, escludendo, anzitutto, il cumulo di basi giuridiche ove lesivo delle prerogative parlamentari<sup>26</sup>, e scegliendo, quindi, quel fondamento giuridico che favorisse una partecipazione più incisiva da parte dell'Assemblea.

Al riguardo, il giudice comunitario ha disposto che l'atto adottato dal Consiglio può essere impugnato qualora si è scelta una base giuridica che non preveda la consultazione del Parlamento quando, invece, era possibile sceglierne un'altra che l'avrebbe prevista.

In particolare, la Corte, ribadendo anche in questo caso che "il diritto ad essere consultato ai sensi di una disposizione del Trattato costituisce una prerogativa del Parlamento", ha annullato un atto

<sup>22</sup> C. Giust. UE, 11 giugno 1991 (causa C-300/89), in *Foro it.*, 1991, IV, 369; 4 aprile 2000 (causa C-269/97), *Racc.* 2257; 11 settembre 2003 (causa C-211/01), in *Riv. dir. internaz.*, 2003, 1132.

<sup>23</sup> In tal senso, v., in particolare, C. Giust. UE, 17 marzo 1993 (causa C-155/91), *Racc.* 939; 30 gennaio 2001 (causa C-36/98), *Racc.* 779.

<sup>24</sup> C. Giust. UE, 19 settembre 2002, (causa C-336/00), in *Foro amm. CdS*, 2002, 1957; 12 dicembre 2002 (causa C-281/01), *Racc.* 12049; 11 settembre 2003 (causa C-211/01), *cit.*.

<sup>25</sup> C. Giust. UE, 28 giugno 1994 (causa C-187/93), in *Foro it.*, 1996, IV, 283. Nel caso di specie, la Corte, ritenendo che la determinazione del fondamento giuridico di un atto deve effettuarsi "alla luce del suo scopo e del suo contenuto specifici", ha confermato la base giuridica scelta dal Consiglio, con la conseguente applicazione della procedura consultiva per l'adozione dell'atto, ritenendo che l'atto stesso fosse collegato solo in via secondaria alla base giuridica, pretesa dal Parlamento, che avrebbe determinato l'applicazione della procedura di cooperazione.

<sup>26</sup> C. Giust. UE, 11 giugno 1991 (causa C-300/89), *cit.*; 25 febbraio 1999 (cause C-164 e 165/1997), *Racc.* 1139. Tali sentenze hanno escluso il cumulo tra una base giuridica che preveda l'applicazione della procedura consultiva ed un'altra che preveda, invece, il ricorso a quella di cooperazione, ritenendo che, in casi del genere, "il cumulo di basi giuridiche potrebbe svuotare il procedimento di cooperazione della sua stessa sostanza".

emanato su una base giuridica che non prevedeva siffatta partecipazione, pur essendosi svolta una consultazione facoltativa<sup>27</sup>.

Va aggiunto che la propensione della Corte verso l'una o l'altra base giuridica è mutata nel tempo, giusto in funzione dell'introduzione di procedure normative progressivamente rafforzative del ruolo del Parlamento nell'ambito dei processi legislativi della Comunità.

Se quindi, originariamente, si preferiva scegliere un fondamento giuridico che prevedesse il carattere obbligatorio, anziché facoltativo, della consultazione parlamentare, in un momento successivo, con l'introduzione della procedura di cooperazione prima e della procedura di codecisione dopo, l'alternativa è stata risolta, quasi sempre, in favore della base giuridica che consentisse l'attivazione della procedura più favorevole all'Assemblea comunitaria<sup>28</sup>.

Nella stessa ottica di tutela delle prerogative del Parlamento, la Corte di Giustizia ha altresì chiarito che occorre procedere ad una nuova consultazione parlamentare quando l'atto infine adottato dal Consiglio, considerato complessivamente, risulti nella sostanza diverso da quello sul quale il Parlamento è già stato consultato<sup>29</sup>.

Unica eccezione a tale principio è l'ipotesi in cui gli emendamenti corrispondano essenzialmente al "desiderio espresso dallo stesso Parlamento" o abbiano un carattere meramente tecnico<sup>30</sup>.

Tuttavia, non è consentito al Consiglio sottrarsi all'obbligo di nuova consultazione eccedendo di essere sufficientemente informato quanto all'opinione del Parlamento sui punti essenziali in questione<sup>31</sup>.

Il "desiderio" dell'Assemblea deve essere, infatti, esplicitamente formulato in un atto che possa essere considerato espressione della posizione del Parlamento medesimo<sup>32</sup>.

Attualmente, la procedura di consultazione ha un'applicazione decisamente più limitata rispetto al passato.

<sup>27</sup> C. Giust. UE, 29 ottobre 1980 (causa C-138/79), *cit.*; 2 marzo 1994 (causa C-316/91), *Racc.* 625.

<sup>28</sup> Tra le decisioni in favore dell'applicazione della procedura di cooperazione, c.f.r. C. Giust. UE, 11 giugno 1991 (causa C-300/89), *cit.*; tra quelle, successivamente, favorevoli al ricorso alla codecisione, c.f.r. C. Giust. UE, 29 aprile 2004 (causa C-338/01), non ancora pubblicata in Raccolta.

<sup>29</sup> Tra le innumerevoli sentenze in tal senso, c.f.r. C. Giust. UE, 15 luglio 1970 (causa C-41/69), *Racc.* 661; 5 ottobre 1993 (cause C-13 e 16/92), *Racc.* 4751; 5 ottobre 1994 (causa C-280/93), *Racc.* 4973; 10 giugno 1997 (causa C-392-95), in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1997, 437.

<sup>30</sup> Il principio in discorso è stato recepito e specificato dall'art. 55 del regolamento del Parlamento, ai sensi del quale il Presidente può chiedere al Consiglio una nuova consultazione dell'Assemblea nei seguenti casi: quando la Commissione ritira la sua proposta iniziale, dopo che il Parlamento ha adottato la sua posizione, per sostituirla con un nuovo testo, a meno che si proceda in tal senso al fine di integrare gli emendamenti del Parlamento; qualora la Commissione modifichi o intenda modificare sostanzialmente la sua proposta iniziale, a meno che si proceda in tal senso al fine di integrare gli emendamenti del Parlamento; se, a seguito del passare del tempo o del mutare delle circostanze, la natura del problema su cui verte la proposta cambia sostanzialmente; qualora abbiano avuto luogo nuove elezioni al Parlamento dopo che quest'ultimo ha adottato la sua posizione e la Conferenza dei presidenti lo ritenga opportuno.

<sup>31</sup> C. Giust. UE, 5 luglio 1995 (causa C-21/94), *Racc.* 1827; 10 giugno 1997 (causa 392-95), *cit.*.

<sup>32</sup> C. Giust. UE, 1 giugno 1994 (causa C-388/92), *Racc.* 2067.

Il Trattato di Amsterdam, infatti, nell'intento di potenziare il ruolo del Parlamento nella formazione degli atti normativi comunitari, ha sottoposto diverse materie, prima disciplinate con la procedura di consultazione, alla procedura di codecisione.

E', comunque, ancora prevista l'obbligatoria consultazione del Parlamento, secondo le modalità e gli effetti sin qui descritti, per la disciplina di importanti settori del diritto comunitario, quali gli aiuti di Stato (art. 89 TUE), l'ambiente (175, comma 2), la concorrenza (art. 83), la lotta alle discriminazioni (art. 13), la revisione dei trattati (art. 48), la cooperazione rafforzata (art. 11), i trasporti (art. 71, par. 2), l'occupazione (art. 128).

## **2. La procedura di cooperazione**

La procedura di cooperazione, introdotta dall'Atto Unico Europeo ed attualmente disciplinata dall'art. 252 del Trattato CE, realizza rispetto alla procedura consultiva un più accentuato equilibrio tra le tre istituzioni comunitarie coinvolte nel processo di formazione degli atti, con l'intento di rafforzare, in particolare, il ruolo del Parlamento.

Essa introduce, all'interno del processo legislativo comunitario, una doppia lettura della proposta normativa da parte dell'Assemblea e del Consiglio, ritagliando anche un importante ruolo di mediazione in favore della Commissione.

La prima fase della cooperazione riproduce la medesima sequenza scandita nell'ambito del procedimento consultivo: proposta della Commissione, parere (non vincolante) del Parlamento, deliberazione del Consiglio.

Cambia, invece, il fatto che la decisione del Consiglio, adottata a seguito del parere parlamentare, non ha carattere definitivo, ma costituisce soltanto una "posizione comune", che il Consiglio assume a maggioranza qualificata se conforme alla proposta della Commissione, all'unanimità se intende modificarla.

Detta posizione viene comunicata all'Assemblea, insieme alle motivazioni che hanno indotto il Consiglio ad adottarla<sup>33</sup>.

Anche la Commissione è tenuta ad informare il Parlamento della sua posizione: in particolare, se essa ha ritenuto necessario modificare la sua proposta iniziale per consentire il formarsi della posizione comune del Consiglio, deve rendere note al *Plenum* le modifiche apportate fornendo adeguate spiegazioni sulle ragioni di questa scelta.

---

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 57 del regolamento parlamentare, la comunicazione della posizione comune del Consiglio ha luogo nel momento in cui viene annunciata dal Presidente dell'Assemblea in seduta. Il Presidente procede a tale annuncio dopo aver ricevuto i documenti in cui figurano la posizione comune stessa, tutte le dichiarazioni riportate a verbale dal Consiglio al momento dell'adozione della posizione comune, i motivi che hanno indotto il Consiglio ad adottarla nonché la posizione della Commissione, debitamente tradotti nelle lingue ufficiali dell'Unione europea.

Una volta comunicata al Parlamento, la posizione comune si considera deferita d'ufficio alla commissione competente per il merito e a quelle competenti per il parere in prima lettura (art. 59, par. 1, reg. PE)<sup>34</sup>.

La commissione competente approva a maggioranza dei voti espressi e presenta al *Plenum* una raccomandazione per la seconda lettura<sup>35</sup> che propone di approvare, emendare o respingere la posizione comune adottata dal Consiglio. La raccomandazione contiene una breve motivazione della decisione proposta (art. 59, par. 6).

Concluso l'esame in commissione, l'Assemblea ha un termine di tre mesi<sup>36</sup> dalla predetta comunicazione del Consiglio per approvare, rigettare o proporre emendamenti alla posizione comune.

Se il Parlamento approva la posizione comune - o lascia trascorrere il termine indicato senza pronunciarsi - il Consiglio "adotta definitivamente l'atto in questione in conformità con la posizione comune" (art. 252, lett. b), TCE). Quest'ultima specificazione sta ad indicare che il Consiglio, in questa fase della procedura, non può più modificare la posizione comune.

Va, inoltre, esclusa la possibilità che il Consiglio decida di non adottare l'atto, visto, peraltro, che l'art. 122 del regolamento interno assegna al Presidente del Parlamento, proprio per questa evenienza, il potere di proporre, previa consultazione della commissione competente per le questioni giuridiche, un ricorso in carenza a norma dell'art. 232 del Trattato CE<sup>37</sup>.

L'Assemblea può, invece, sempre nel termine di tre mesi, respingere la posizione comune a maggioranza assoluta dei suoi membri o, con la stessa maggioranza<sup>38</sup>, proporre emendamenti. In entrambi i casi, trasmette "il risultato delle delibere" al Consiglio ed alla Commissione (art. 252, lett. c)).

---

<sup>34</sup> Il regolamento precisa, anche, che "la posizione comune deve essere iscritta come primo punto all'ordine del giorno della prima riunione della commissione competente per il merito successiva alla data della sua comunicazione" (art. 59, par. 2). A tale seduta, inoltre, il Consiglio può essere invitato al fine di presentare la posizione comune.

<sup>35</sup> Dato che le raccomandazioni per la seconda lettura proposte dalle commissioni parlamentari sono testi assimilabili a una motivazione mediante la quale una commissione illustra il suo atteggiamento nei confronti della posizione comune del Consiglio, tali testi non sono posti in votazione.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 252, lett. g), TCE, il termine di tre mesi può essere prorogato di un mese al massimo. In tal caso, la necessità della proroga è decisa dal Presidente dell'Assemblea il quale deve ottenere l'assenso del Consiglio (art. 58, par.1).

<sup>37</sup> L'art. 122 del regolamento legittima il Parlamento a proporre il ricorso in carenza "se entro un termine di tre mesi o, con il consenso del Consiglio, al massimo di quattro mesi dopo la comunicazione della posizione comune conformemente all'articolo 252 del Trattato CE, il Parlamento non ha né respinto né modificato la posizione comune del Consiglio e qualora quest'ultimo non adotti la legislazione proposta secondo la posizione comune".

<sup>38</sup> Giova evidenziare che la maggioranza richiesta in Parlamento per il rigetto o la modifica della posizione comune del Consiglio, ossia la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea, è più severa di quella necessaria per deliberare, in prima lettura, sulla proposta della Commissione, ove è sufficiente la maggioranza dei voti espressi.

In caso di rigetto della proposta<sup>39</sup>, il Consiglio può adottare in seconda lettura la sua posizione comune, ma solo deliberando all'unanimità.

Detta previsione, se da un lato tutela i membri in minoranza del Consiglio, dall'altro introduce un elemento di forte rigidità nell'ambito della procedura di cooperazione.

Quest'ultima trova, infatti, applicazione nelle materie sulle quali il Consiglio può deliberare a maggioranza; è, quindi, inevitabile che si creino situazioni di *impasse* quando, a fronte di un rigetto del Parlamento, in Consiglio non si riesca a raggiungere l'unanimità dei consensi<sup>40</sup>.

Nell'ipotesi in cui il Parlamento, anziché respingere la posizione comune, vi abbia invece apportato emendamenti<sup>41</sup>, si inserisce nuovamente nella procedura la Commissione: a quest'ultima spetta, infatti, riesaminare entro un mese la posizione comune e ritrasmetterla al Consiglio con le modifiche che ha ritenuto di accogliere e con un parere sugli emendamenti parlamentari che invece non ha inteso recepire.

Considerata la natura fortemente collaborativa della procedura di cooperazione, il Parlamento non può apportare emendamenti nuovi rispetto a quelli già avanzati in prima lettura<sup>42</sup>, salvo in taluni casi espressamente indicati nel regolamento interno.

A tal riguardo, l'art. 62, par. 2, del regolamento prevede che un emendamento alla posizione comune è ricevibile solo quando: mira a ripristinare completamente o parzialmente la posizione approvata dal Parlamento in prima lettura; intende raggiungere un compromesso tra Consiglio e Parlamento; modifica una parte del testo della posizione comune che non figura nella proposta presentata in prima lettura o vi compare con diverso tenore e non costituisce una modifica

---

<sup>39</sup> L'art. 61, par. 4, del regolamento parlamentare dispone che "se la posizione comune del Consiglio è respinta, il Presidente dell'Assemblea chiede alla Commissione di ritirare la sua proposta". In sostanza, il Parlamento, facendo leva sul carattere antidemocratico dell'adozione di atti che sono stati respinti dai rappresentanti dell'unica istituzione elettiva dell'Unione Europea, impone politicamente alla Commissione il ritiro della proposta, pena l'approvazione di una mozione di censura. Sul punto, si veda la "Risoluzione sui risultati dell'applicazione dell'Atto Unico", approvata dal Parlamento in data 27.10.1988, e pubblicata in G.U.C.E. n. C 309 del 5.12.1988, 93 ss..

<sup>40</sup> Si veda, ad esempio, la mancata adozione della direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dall'esposizione al benzene, dopo che il Parlamento aveva approvato una risoluzione che respingeva la posizione comune del Consiglio, in G.U.C.E. n. C 281 del 19.10.1987, 188.

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 62, par. 1, del regolamento parlamentare, possono presentare emendamenti alla posizione comune del Consiglio, per un esame degli stessi in seduta plenaria, la commissione competente per il merito, un gruppo politico o almeno trentasette deputati. Il paragrafo 5 dello stesso art. 62, al fine di evitare l'approvazione di emendamenti che creino una frattura tra le istituzioni coinvolte nel procedimento, dispone che, "prima di porre in votazione gli emendamenti, il Presidente può chiedere alla Commissione di precisare la sua posizione e al Consiglio di formulare le sue osservazioni". Anche con riguardo agli emendamenti presentati in commissione, il regolamento tende a potenziare la collaborazione tra Parlamento e Consiglio. Al riguardo, l'art. 59, par. 5, prevede che "prima della votazione la commissione può chiedere al presidente e al relatore di esaminare, con il Presidente del Consiglio o un suo rappresentante nonché con il Commissario competente presente, i progetti di emendamento presentati in commissione". Tale discussione è funzionale a che il relatore possa presentare "emendamenti di compromesso".

<sup>42</sup> Sul punto, c.f.r. G. STROZZI, *Le Istituzioni dell'Unione Europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, *parte generale*, Milano, 1997, 151, secondo cui "gli emendamenti adottati dal Parlamento in seconda lettura dovrebbero avere come risultato quello di tornare al parere dato in prima lettura, altrimenti si porrebbero in contrasto con la finalità stessa della procedura di cooperazione, che è quella di avvicinare le posizioni e rinforzare il dialogo tra le due istituzioni".

sostanziale ai sensi dell'articolo 55; tiene conto di un fatto o di una nuova situazione giuridica intervenuti dopo la prima lettura.

Rispetto alla proposta riesaminata dalla Commissione alla luce degli emendamenti parlamentari, il Trattato prevede una seconda lettura nel termine di tre mesi<sup>43</sup> da parte del Consiglio il quale può procedere in tre differenti modi: a) approvare a maggioranza qualificata la proposta riesaminata dalla Commissione, superando, quindi, con la stessa maggioranza gli eventuali emendamenti del Parlamento dalla Commissione; b) modificare detta proposta, ma solo con deliberazione all'unanimità<sup>44</sup>; c) adottare, deliberando anche in questo caso all'unanimità, gli emendamenti parlamentari non recepiti dalla Commissione.

Qualora, invece, il Consiglio faccia decorrere il predetto termine di tre mesi senza deliberare, la proposta della Commissione si considera non adottata<sup>45</sup> e la procedura deve, nel caso, ripetersi integralmente, con una nuova proposta della Commissione evidentemente diversa da quella conclusasi con un nulla di fatto.

Gli aspetti più problematici della procedura normativa sin qui descritta sembrano emergere soprattutto nel caso in cui il Parlamento decida di proporre emendamenti alla posizione comune del Consiglio.

Si consideri, al riguardo, che, per effetto di tale evenienza, la Commissione riacquista un ruolo di primo piano all'interno del procedimento, giacché al centro della procedura rientra formalmente la sua proposta. Paradossalmente, infatti, gli emendamenti parlamentari alla posizione comune del Consiglio finiscono per determinare un "accantonamento formale"<sup>46</sup> di quest'ultima: è la proposta riesaminata della Commissione che ritorna all'esame del Consiglio ed è questa che il Consiglio può adottare definitivamente a maggioranza qualificata o modificare, ma solo all'unanimità.

---

<sup>43</sup> L'art. 252, lett. g), del Trattato CE prevede la possibilità che il termine di tre mesi previsto per la seconda lettura del Consiglio venga prorogato di un mese. Il Parlamento deve dare il proprio assenso a tale richiesta: è competente, al riguardo, il Presidente dell'Assemblea, che si pronuncia dopo aver consultato il presidente della commissione competente (art. 58, par. 3, reg. PE).

<sup>44</sup> L'esigenza che il Consiglio deliberi all'unanimità nel caso in cui intenda discostarsi da una proposta della Commissione, costituisce un principio di carattere generale, sancito dall'art. 250 del Trattato CE, che esclude solo le ipotesi previste nell'ambito della procedura di codecisione di accordo su un progetto comune assunto dal Consiglio e dal Parlamento in sede di comitato di conciliazione, ex art. 251, parr. 4 e 5 (v. *infra*, par. 5).

<sup>45</sup> Questo punto fu oggetto di vivaci discussioni nel corso della Conferenza intergovernativa che elaborò il testo dell'Atto Unico Europeo. In particolare, tra la posizione estrema del Parlamento che intendeva affidare a sè stesso l'ultima parola (nel progetto di Trattato UE si considerava approvata la deliberazione del Parlamento in assenza di deliberazione del Consiglio) e quella poi effettivamente recepita nel Trattato, non mancavano posizioni intermedie. Una, facente capo al Presidente della Commissione Delors e al Presidente belga Tindemans, ipotizzava che la proposta riesaminata dalla Commissione sarebbe stata approvata se non fosse intervenuta l'opposizione di una maggioranza semplice del Consiglio; un'altra, della delegazione italiana, richiedeva un comune accordo del Consiglio e del Parlamento per l'adozione della proposta, introducendo, quindi, *ante litteram*, un vera e propria forma di codecisione.

<sup>46</sup> L'espressione è di R. ADAM, *L'adozione di atti comunitari in cooperazione con il Parlamento Europeo*, in *Riv. dir. internaz.*, 1989, 525.

Va, in ogni caso, considerato che, dal punto di vista sostanziale, la seconda lettura continua pur sempre a ruotare intorno alla posizione comune, che rappresenta la base di accordo possibile in seno al Consiglio di cui la Commissione, nel riesaminare la propria proposta, non può non tener conto.

In definitiva, può ritenersi che nelle fasi più controverse della procedura di cooperazione, dal confronto tra Parlamento e Consiglio si ritorna a quello tra Commissione e Consiglio; è sul rapporto tra proposta riesaminata della prima e deliberazione del secondo che si decide la procedura di voto del Consiglio e che, soprattutto, si aprono per le due istituzioni ampi margini di manovra per la definizione del contenuto finale dell'atto, di certo meno condizionati dalle posizioni del Parlamento. In tal senso, se, a prima vista, gli emendamenti parlamentari appaiono il filo conduttore di questa fase della procedura, in realtà, essi tracciano un terreno fertile perché si trovi una soluzione di compromesso tra Consiglio e Commissione che potrebbe anche ignorare i rilievi mossi dall'Assemblea<sup>47</sup>.

Infatti, anzitutto, l'atto adottato dal Consiglio può discostarsi da quegli emendamenti con una deliberazione a maggioranza qualificata, mentre il recepimento della posizione del Parlamento, difforme da quella della Commissione, imporrebbe l'unanimità dei consensi.

Inoltre, non sembra che il riesame della proposta da parte della Commissione risulti limitato dagli stessi emendamenti parlamentari.

In proposito, potrebbe, viceversa, sostenersi che tale limite trovi fondamento proprio nell'art. 252, lett. d), in virtù del quale è "sulla scorta" degli emendamenti del Parlamento che la Commissione procede al riesame della proposta.

In realtà, tale conclusione appare difficilmente conciliabile con il potere di modifica della proposta che in generale l'art. 250, par. 2, del Trattato CE attribuisce alla Commissione fintanto che il Consiglio non abbia deliberato.

Una deroga a questo potere della Commissione non sembra, in sostanza, francamente sostenibile, di fronte, peraltro, all'esplicito riferimento dell'art. 250 alla possibilità che la Commissione lo eserciti "in ogni fase delle procedure che portano all'adozione dell'atto comunitario".

Quanto, in realtà, può sostenersi è che la regolarità formale e l'opportunità della nuova proposta della Commissione potrà dirsi compromessa solo da modifiche della proposta che, secondo il consueto principio, siano causa di un sostanziale allontanamento dal testo originario o comunque da

---

<sup>47</sup> Sotto questo profilo, sembra che l'ultimo momento utile per la ricerca di un compromesso tra le tre istituzioni comunitarie sia quello che precede la votazione degli emendamenti parlamentari, quando, cioè, il Presidente dell'Assemblea può chiedere alla Commissione di precisare la sua posizione e al Consiglio di formulare le sue osservazioni (art. 62, par. 5, reg. PE).

quello sulla base del quale si sono fino a quel momento avvicendati gli interventi delle altre istituzioni<sup>48</sup>.

Secondo qualche isolata opinione, l'introduzione della procedura di cooperazione avrebbe consacrato formalmente un processo decisionale di carattere "triangolare" in ambito comunitario: pur nei limiti delle sue tradizionali attribuzioni, il Parlamento europeo sarebbe cioè passato, grazie ad essa, al ruolo di "vero attore all'interno del processo legislativo"<sup>49</sup>.

Tale affermazione può essere condivisa solo qualora contribuisca a sottolineare il diverso e più importante ruolo assunto dall'Assemblea comunitaria rispetto ai compiti meramente consultivi svolti fino a quel momento.

L'analisi sin qui svolta non consente, tuttavia, di sostenere che la procedura di cooperazione abbia contribuito in maniera decisiva al superamento della squilibrata partecipazione del Parlamento all'attività di elaborazione degli atti comunitari, attività, anche in questo caso, rimasta sotto il segno del confronto tra Consiglio e Commissione.

Proprio in virtù di queste considerazioni, il Trattato di Amsterdam ha quasi completamente abolito la procedura di cooperazione in favore di quella di codecisione.

La cooperazione è oggi prevista unicamente nell'ambito della politica economica e monetaria, ed in particolare in materia di procedure di sorveglianza multilaterale (art. 99 Trattato CE), di divieto di facilitazioni creditizie (art. 102), di divieto di assunzione di impegni presi da Stati membri (art. 103), di armonizzazione delle denominazioni e delle caratteristiche delle monete (art. 106).

### **3. La procedura di parere conforme**

La procedura del parere conforme, introdotta insieme a quella di cooperazione dall'Atto unico europeo, veniva applicata originariamente soltanto nei casi di adesione di nuovi Stati alla Comunità (art. 49 TUE, *ex art. O*) e di conclusione di accordi di associazione (art. 300, par. 1, TCE, *ex art. 228*).

Soltanto con il Trattato di Maastricht, essa è entrata nel novero delle procedure propriamente normative: ne è stato, ad esempio, previsto l'impiego in materia di diritti di circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari (per cui è ora prevista, in virtù dell'art. 40 TCE, la procedura di codecisione), fondi strutturali (art. 161 TCE), ed elaborazione di disposizioni che consentissero l'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo secondo una procedura uniforme (art. 190, par. 4, TCE).

---

<sup>48</sup> Sui limiti alla modificabilità della proposta, una volta che il Parlamento abbia reso il proprio parere, v. *supra*, par. 2. Sul punto, G. STROZZI, *cit.*, 152, ritiene che "il potere della Commissione di modifica della proposta sia limitato alle sole materie interessate dagli emendamenti del Parlamento, poiché altrimenti ciò significherebbe ritiro della proposta iniziale e sua sostituzione con un nuovo testo: e in tal caso il Presidente del Parlamento, su richiesta della commissione interna competente, può chiedere al Consiglio una nuova consultazione".

<sup>49</sup> In questi termini si è espresso J.P. JACQUÈ, *L'evoluzione del triangolo istituzionale comunitario*, Parigi, 1986, 183.

Il Parlamento ha manifestato più volte il proprio apprezzamento per il decisivo ruolo che avrebbe così svolto in materie dal carattere strettamente giuridico e direttamente incidenti sul tessuto economico e sociale dell'Unione<sup>50</sup>.

La procedura del parere conforme ha, infatti, una struttura analoga a quella della consultazione, ma differisce diametralmente da questa quanto agli effetti giuridici che ne conseguono; mentre, infatti, il parere formulato nel corso della procedura di consultazione è "obbligatorio" ma non vincolante, quello "conforme", oltre a rappresentare una *conditio sine qua non* in vista della definitiva approvazione dell'atto da parte del Consiglio, si connota anche in termini di vincolatività in quanto, se negativo, impedisce definitivamente l'adozione di un atto.

Le uniche differenze, per così dire, strutturali, attengono, invece, all'oggetto ed al contenuto del parere.

Quanto al primo aspetto, va precisato che oggetto del parere consultivo è la sola proposta della Commissione (che il Parlamento potrà approvare, emendare o respingere); oggetto del parere conforme può, invece, essere - come si evince dal disposto degli artt. 75, 82, 83, 95 del regolamento interno - sia la proposta della Commissione, sia il "progetto normativo" elaborato, sulla base di quella proposta, dal Consiglio.

Riguardo al contenuto, il parere conforme non può proporre, a differenza di quello consultivo, alcun emendamento, circostanza questa che mette l'Assemblea nelle condizioni di dover "prendere o lasciare" l'atto<sup>51</sup>.

A tal proposito, va comunque precisato che il Parlamento ha tentato di superare questa rigida alternativa attraverso la previsione, nel proprio regolamento, di una differente procedura a seconda che oggetto del parere conforme sia una proposta legislativa ovvero un progetto di accordo (di associazione o di adesione).

In entrambi i casi è previsto il rinvio alla commissione competente<sup>52</sup>. Per le sole proposte legislative, tuttavia, l'art. 75, par. 3, del regolamento stabilisce che "la commissione competente

---

<sup>50</sup> Dopo Maastricht, il Parlamento ha tentato più volte di rafforzare la procedura del parere conforme, anche se con esiti infruttuosi. Ad esempio, nell'ambito della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato del 1996, l'Assemblea propose inutilmente, col successivo sostegno del Gruppo di Riflessione che formalizzò la proposta nella sua relazione finale, di estendere la procedura in discorso alle materie di natura costituzionale: revisione dei Trattati, risorse proprie, competenze create attraverso il procedimento di cui all'art. 235 e accordi con i Paesi terzi. Neanche il Trattato di Amsterdam, però, diede seguito alle istanze e alle indicazioni emerse nel corso dei negoziati, lasciando il regime del parere conforme sostanzialmente invariato.

<sup>51</sup> Solo in due casi l'Assemblea è tenuta ad assumere la propria decisione in merito al parere conforme a maggioranza assoluta dei membri che la compongono, ossia per i progetti di adesione (art. 49 TUE) e per la procedura uniforme di elezione del Parlamento europeo (art. 190, par. 4, TCE). Per tutti gli altri casi, vale la regola generale della maggioranza assoluta dei suffragi espressi, sancita dall'art. 198 TCE.

<sup>52</sup> L'art. 75, par. 1, recita testualmente: "Qualora sia stato invitato a fornire il suo parere conforme su un atto proposto, il Parlamento delibera sulla base di una raccomandazione della commissione competente volta ad approvare o a respingere tale atti".

può decidere, al fine di favorire il buon esito della procedura, di presentare al Parlamento una relazione interlocutoria sulla proposta della Commissione, con una proposta di risoluzione contenente raccomandazioni per la modifica o l'attuazione della proposta. Qualora il Parlamento approvi almeno una raccomandazione, il Presidente chiede di proseguire l'esame con il Consiglio; la commissione competente formula la sua raccomandazione definitiva per il parere conforme alla luce dei risultati dell'esame con il Consiglio”.

La norma in esame ha un valore politico e giuridico ben superiore a quello che *prima facie* potrebbe apparire.

Risulta chiaro, innanzitutto, che l'Assemblea di Strasburgo si è dotata di un utile strumento per esercitare una pressione politica nei confronti del Consiglio: l'approvazione di una raccomandazione di modifica della proposta costituisce, infatti, un invito formale al Consiglio a modificare quei particolari aspetti della proposta stessa che potrebbero incontrare il dissenso dell'Assemblea e indurla, in tal modo, ad un voto negativo sull'intero testo sottoposto al suo esame. Pare, inoltre, altrettanto chiaro che in questo modo trovano spazio nella procedura di parere conforme – tradizionalmente connotata da un ruolo meramente “negativo” del Parlamento - elementi e modalità procedurali attinenti propriamente al sistema della codecisione; al di là degli artifici linguistici utilizzati dalla norma, infatti, le “raccomandazioni per la modifica o l'attuazione di una proposta” altro non sono che proposte di emendamento le quali, se votate in aula, consentono al Consiglio e al Parlamento di proseguire nell'*iter* legislativo con un esame congiunto dell'atto in questione.

Un eventuale accordo tra le due istituzioni, dunque, avrebbe una notevole forza sul piano politico e potrebbe indurre la Commissione a modificare la propria proposta secondo le richieste avanzate congiuntamente da Parlamento e Consiglio.

Inoltre, va segnalato che, per le iniziative normative più rilevanti iscritte nel programma legislativo annuale<sup>53</sup>, si è andata formando negli anni una prassi - anch'essa, in parte, recepita all'interno del

---

<sup>53</sup> L'approvazione del programma legislativo annuale è regolata dall'art. 33 del regolamento parlamentare, ai sensi del quale “il Parlamento concorre con la Commissione e il Consiglio alla definizione della programmazione legislativa dell'Unione europea”. Tale programma è il frutto della cooperazione tra Parlamento e Commissione, basata su uno scadenziario e su delle modalità decise di comune accordo tra le due istituzioni e allegati al regolamento stesso (art. 33, par. 1). Rientra nello spirito collaborativo della procedura di approvazione del programma, anche il fatto che il Presidente dell'Assemblea trasmette la risoluzione approvata dal Parlamento alle altre istituzioni che cooperano alla procedura legislativa dell'Unione europea e ai parlamenti degli Stati membri (art. 33, par. 3). Nella stessa ottica, il Presidente chiede al Consiglio di esprimere un parere sul programma legislativo annuale della Commissione nonché sulla risoluzione del Parlamento. Infine, è previsto che, qualora un'istituzione non sia in grado di rispettare il calendario stabilito, essa notifica alle altre istituzioni i motivi del ritardo e propone un nuovo calendario (art. 33, par. 4). Sulla natura del programma legislativo annuale, c.f.r. G. VILELLA, *Le relazioni tra Parlamento europeo e Commissione esecutiva nella prospettiva di una loro sistemazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comparato*, 1995, 335. L'A. ricorda che, assumendo il programma la forma di un accordo interistituzionale (o dichiarazione comune), con valore giuridicamente

regolamento parlamentare - che ha reso possibile un rapporto di reciproca e fattiva collaborazione tra Commissione ed Assemblea nella fase di preparazione della proposta e che ha sovente impedito di concludere la procedura con un parere negativo.

Si tratta di un particolare procedimento che prende le mosse dal potere del Parlamento di nominare, per il tramite della commissione competente, un relatore con il compito di seguire la fase preparatoria della proposta (art. 40 reg. PE).

I rapporti e le relazioni del relatore, che costituiscono preziose fonti di informazione in ordine all'andamento dei lavori e agli orientamenti emersi in seno alle commissioni competenti, consentono il tempestivo e consapevole intervento dell'Assemblea. Quest'ultima, inoltre, può agevolmente verificare la sussistenza di uno spazio di mediazione in merito al contenuto dell'atto tramite un incremento del numero delle audizioni dei commissari competenti; ovvero attraverso la votazione di risoluzioni interlocutorie di orientamento volte ad esprimere ufficialmente la propria posizione; o, ancora, con l'adozione di due atti contemporaneamente, l'uno contenente un "progetto di risoluzione legislativa" e l'altro una dettagliata analisi delle motivazioni e delle eventuali azioni da intraprendere da parte della Commissione<sup>54</sup>.

Con riferimento all'applicazione della procedura in discorso nei due settori più rilevanti, ossia quelli estranei all'ambito strettamente legislativo, le norme dei trattati possono indurre a ritenere che il parere conforme del Parlamento abbia un peso diverso a seconda che ne sia oggetto un accordo di associazione (art. 300, par. 3, TCE) ovvero un progetto di adesione (art. 49 TUE).

Nella prima ipotesi, infatti, il Parlamento è chiamato a pronunciarsi sul testo dell'accordo, esprimendo "il suo parere o il suo parere conforme sulla conclusione, il rinnovo o la modifica di un accordo internazionale o di un protocollo finanziario con la Comunità europea in una sola votazione deliberando alla maggioranza dei voti espressi, senza che siano ricevibili emendamenti al testo dell'accordo o del protocollo"<sup>55</sup> (art. 83 reg. PE).

Nel caso di domande di adesione invece, in forza dell'art. 49 del Trattato UE, il Parlamento dovrebbe esprimere il proprio parere conforme non sul testo del relativo accordo, ma

---

vincolante, "qualsiasi atto giuridico derivato che violi l'accordo (o dichiarazione) potrebbe essere dichiarato non valido dalla Corte di Giustizia".

<sup>54</sup> Sul punto, c.f.r. G. VILELLA, *cit.*, 336-337.

<sup>55</sup> L'art. 300, par. 3, del Trattato CE specifica i tipi di accordo che sono sottoposti al parere conforme del Parlamento, ossia gli accordi di associazione di cui all'art. 310 del Trattato, "nonché gli altri accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità e gli accordi che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura di cui all'art. 251". In relazione a detti accordi, è, inoltre, previsto che, "in caso d'urgenza, il Consiglio e il Parlamento europeo possono concordare un termine per il parere conforme".

semplicemente sulla “ammissibilità” di quelle domande, ossia, in concreto, sulla decisione adottata all’unanimità dal Consiglio in ordine alla richiesta di adesione del Paese terzo<sup>56</sup>.

Il testo dell’accordo, contenente le condizioni per l’ammissione e i conseguenti adattamenti dei trattati istitutivi, sarebbe stipulato tra gli Stati membri e lo Stato richiedente, e successivamente sottoposto alla ratifica degli Stati contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Questa interpretazione rigorosamente letterale della norma appare, tuttavia, poco praticabile poiché è difficile sostenere che il Parlamento possa ammettere o, al contrario, negare l’ingresso di un nuovo Paese all’interno dell’Unione senza conoscerne le condizioni e le modalità, ed ignorando persino le implicazioni giuridiche che l’adesione provocherebbe nel sistema dei Trattati.

In tal senso, viene in soccorso l’art. 82 del regolamento interno secondo cui il Parlamento può, anzitutto, decidere, su proposta della commissione competente, di un gruppo politico o di almeno trentasette deputati, di chiedere alla Commissione o al Consiglio di partecipare a una discussione prima che inizino i negoziati con lo Stato candidato.

È, inoltre, previsto che, per l’intera durata dei negoziati, la Commissione e il Consiglio informino regolarmente ed esaurientemente la commissione competente del loro andamento - se necessario in forma riservata - e che, in ogni fase dei negoziati, sulla base di una relazione della commissione competente, il Parlamento possa adottare raccomandazioni<sup>57</sup> e chiedere che esse siano tenute in considerazione prima della conclusione del trattato di adesione.

Infine – ed è forse la disposizione più significativa – il paragrafo 5 dell’art. 82 dispone che “allorché i negoziati sono conclusi, ma prima della firma di un accordo, il progetto d’accordo è sottoposto al Parlamento per parere conforme”.

In sostanza, il Parlamento, non soltanto può seguire tutte le fasi del Trattato di adesione, ma è chiamato anche a pronunciarsi sul testo dell’accordo, così come elaborato all’esito dei negoziati e prima della sua firma.

A parte le materie già segnalate, la procedura di parere conforme viene applicata, attualmente, anche in materia di affidamento alla Banca Centrale Europea di compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre Istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione (art. 105, par. 6, TCE); per gli emendamenti di alcuni articoli dello statuto del sistema europeo di Banche Centrali (art. 107, par. 5, TCE); nella procedura tendente all’autorizzazione degli Stati membri per instaurare una cooperazione rafforzata

---

<sup>56</sup> L’art. 49 TUE dispone che “ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell’art. 6, par. 1, può domandare di diventare membro dell’Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all’unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono”.

<sup>57</sup> Ai sensi dell’art. 82, par. 4, reg. PE, le raccomandazioni vengono approvate con la stessa maggioranza prevista per l’approvazione del parere conforme, ossia la maggioranza dei voti dei deputati che lo compongono.

in un settore che rientri nell'ambito della procedura di codecisione (art. 11, par. 2, TCE); nella procedura di constatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente di uno o più dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto (art. 7 TUE).

#### **4. La procedura di codecisione.**

Introdotta dal Trattato di Maastricht quale evoluzione del procedimento di cooperazione, la procedura di codecisione<sup>58</sup> ha rappresentato il più sensibile rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'ambito del processo di formazione degli atti comunitari.

Detta procedura pone, infatti, su piani pressoché equivalenti il Parlamento ed il Consiglio ed è essenzialmente volta ad evitare soluzioni unilaterali nell'adozione degli atti normativi.

A tal riguardo, essa prevede diversi momenti di dialogo tra le due succitate istituzioni – mediati, anche in questo caso, dalla Commissione – fino all'attivazione, in ultima analisi, di un Comitato di conciliazione che ha lo specifico compito di favorire il ravvicinamento delle differenti posizioni.

Il Trattato di Amsterdam ha in parte riformato l'originaria disciplina della procedura di codecisione, con l'intento di rendere sempre più frequente e decisivo l'apporto del Parlamento nell'ambito dell'attività normativa ed attenuare, così, il *deficit democratico* tradizionalmente imputato alle strutture ed al funzionamento della Comunità.

In proposito, il relativo procedimento è stato reso meno farraginoso attraverso l'eliminazione della terza lettura del Consiglio; inoltre, è stato ampliato considerevolmente il suo ambito di applicazione tanto da rendere la codecisione il normale *iter* di approvazione degli atti comunitari.

A parte, comunque, i singoli interventi di riforma da ultimo citati, pare che la codecisione sia cambiata non tanto nei suoi aspetti tecnici e procedurali, quanto piuttosto nella sua impostazione di fondo, divenendo la sede di esercizio di una nuova gestione del potere legislativo comunitario, tendenzialmente partecipato e condiviso.

La procedura, disciplinata dall'art. 251 del Trattato CE, ha inizio con la presentazione da parte della Commissione di una proposta al Consiglio e al Parlamento<sup>59</sup>.

L'atto normativo viene immediatamente adottato qualora il Consiglio, a seguito del parere parlamentare, approvi a maggioranza qualificata la proposta, anche nel caso in cui questa contenga emendamenti proposti dal Parlamento (art. 251, par. 2).

---

<sup>58</sup> Alla procedura di codecisione non è stato mai assegnato formalmente un preciso *nomen iuris*, in quanto il termine "codecisione" non compare mai nel testo dei Trattati. Anche nel Trattato di Amsterdam essa viene individuata con l'espressione di "procedura ex art. 251". La circostanza è certamente singolare, se si considera che il termine in questione è entrato ormai da tempo a far parte sia del linguaggio scientifico, sia di quello della Corte di Giustizia, sia, infine, di quello politico, visto che già il Rapporto Vedel del 1972 auspicava che gli atti legislativi della Comunità fossero approvati attraverso un procedimento più democratico denominato, appunto, di "codecisione".

<sup>59</sup> In questa prima fase, il parere parlamentare viene reso secondo le stesse regole procedurali già illustrate con riferimento alla procedura di consultazione (v. *supra*, par. 2).

In caso contrario, l'organo consiliare delibera una posizione comune che trasmette al Parlamento, adeguatamente corredata delle motivazioni che lo hanno indotto a non accogliere tutti o parte degli emendamenti proposti.

Questa prima fase, certamente meno vischiosa rispetto al passato<sup>60</sup>, presenta tuttavia due aspetti che attestano il ruolo ancora preminente del Consiglio.

Anzitutto, la norma in esame consente al Parlamento di approvare o emendare la proposta della Commissione, ma non di respingerla, così impedendo l'ulteriore prosecuzione della procedura. Sembra da escludere, infatti, che l'Assemblea possa porre nel nulla una proposta normativa rifiutando il proprio parere, considerato che si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante, e come tale idoneo a produrre gli effetti giuridici del parere conforme.

Il secondo profilo riguarda il fatto che il Consiglio, una volta acquisito il parere parlamentare, ha il potere, ma non l'obbligo, di adottare l'atto (o eventualmente la posizione comune), com'è desumibile sia dalla lettera del precitato art. 251, par. 2, del Trattato CE<sup>61</sup>, sia delle pertinenti norme del regolamento del Parlamento.

Al riguardo, l'art. 54 del regolamento – che regola il “seguito da dare al parere del Parlamento” – non prevede alcuno strumento contro l'inazione del Consiglio, ma si limita a disporre che “nel periodo successivo all'approvazione del parere del Parlamento sulla proposta della Commissione, il Presidente ed il relatore della commissione competente seguono la procedura che dà luogo all'adozione della proposta da parte del Consiglio, in particolare per accertarsi che il Consiglio e la Commissione rispettino compiutamente gli impegni assunti verso il Parlamento riguardo alla modifiche da esso apportate”.

La seconda fase della procedura si sviluppa in dipendenza delle determinazioni assunte dal Parlamento rispetto alla posizione comune adottata dal Consiglio, entro il termine di tre mesi dalla sua comunicazione<sup>62</sup>.

L'ipotesi più semplice si verifica qualora il Parlamento approvi, nel suddetto termine di tre mesi, la posizione comune ovvero, nello stesso termine, non si pronunci<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Come visto, è sufficiente un accordo in prima lettura tra Consiglio e Parlamento per poter approvare definitivamente l'atto, non essendo più indispensabile la preventiva adozione di una posizione comune da parte del Consiglio, come invece era previsto, originariamente, nel testo introdotto dal Trattato di Maastricht.

<sup>61</sup> Tale articolo dispone, infatti, che il Consiglio, se approva tutti gli emendamenti contenuti nel parere parlamentare, “può adottare l'atto proposto così emendato”; e, nello stesso senso, se il Parlamento non propone emendamenti, esso “può adottare l'atto proposto”.

<sup>62</sup> Ai sensi dell'art. 57 reg. PE, la comunicazione della posizione comune ha luogo nel momento in cui viene annunciata dal Presidente in seduta. Il Presidente procede a tale annuncio non prima di aver verificato, unitamente al presidente della commissione competente e/o al relatore, che il testo inviatogli abbia effettivamente natura di posizione comune e che non sussistano gli estremi per la riconsultazione, e dopo aver ricevuto i documenti in cui figurino: a) la stessa posizione comune; b) tutte le dichiarazioni riportate a verbale dal Consiglio al momento dell'adozione della posizione comune; c) i motivi che hanno indotto il Consiglio ad adottarla; d) la posizione della Commissione.

In entrambi i casi, il Consiglio adotta definitivamente l'atto conformemente alla posizione comune (art. 251, par. 2, lett. a), secondo lo schema già visto con riferimento alla procedura di cooperazione.

Il Presidente del Parlamento, in tal caso, annuncia in aula che l'atto proposto è stato definitivamente approvato, firmandolo congiuntamente al Presidente del Consiglio e disponendone la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (art. 67 reg. PE).

Qualora, invece, il Parlamento respinga la posizione comune, deliberando a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono, l'atto proposto è da ritenersi non adottato (art. 251, par. 2, lett. b).

A questo proposito, va detto che il Trattato di Amsterdam ha opportunamente modificato la precedente disciplina: in passato, infatti, il rigetto della posizione comune da parte del Parlamento avrebbe consentito al Consiglio, ai sensi dell'art. 189 B, par. 2, TCE, di convocare un Comitato di conciliazione<sup>64</sup>, formato dagli stessi membri del Consiglio, o dai loro rappresentanti, e da altrettanti rappresentanti del Parlamento allo scopo di precisare la propria posizione. A seguito di tali precisazioni, il Parlamento avrebbe potuto proporre emendamenti, ovvero confermare il rigetto della posizione comune, così impedendo l'adozione dell'atto.

Questa disciplina, tuttavia, non solo determinava un'estensione dei tempi della procedura (il Trattato non prevedeva neppure un termine entro cui esaurire le operazioni di convocazione del Comitato di conciliazione), ma denotava anche l'inadeguata considerazione nella quale era tenuto un parere completamente sfavorevole del Parlamento.

L'attuale disciplina invece, oltre a favorire una maggiore linearità del procedimento, assimila la risoluzione con la quale il Parlamento rigetta la posizione comune del Consiglio al procedimento di parere conforme: il voto negativo dell'Assemblea, infatti, produce il peculiare effetto di "reiezione" dell'atto e ne assume i tipici caratteri della definitività e della irrevocabilità.

Ultima ipotesi prevista dall'art. 251, par. 2, lett. c) del Trattato, è che il Parlamento proponga, sempre a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono, emendamenti alla posizione comune<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> In virtù dell'art. 251, par. 7, TCE, il termine di tre mesi può essere prorogato di un mese. Il regolamento interno specifica che la proroga viene disposta dal Presidente del Parlamento, su richiesta del presidente della commissione competente (art. 58, par. 1).

<sup>64</sup> La composizione originaria del Comitato era la stessa di quella attuale, facendone parte i rappresentanti dei due organi in conflitto, in numero uguale, oltre ad una rappresentanza della Commissione; sembra, tuttavia, che la funzione principale di quest'organo fosse diversa, in quanto la sua convocazione era volta principalmente a far emergere le effettive motivazioni della posizione del Consiglio, in vista delle successive determinazioni del Parlamento.

<sup>65</sup> Per la proposizione e l'approvazione degli emendamenti parlamentari valgono le norme contenute nel regolamento interno già illustrate in merito alla procedura di cooperazione (v. *supra*, par. 3).

Il testo emendato è inviato alla Commissione, che formula un parere al riguardo, ed al Consiglio che, nel termine di tre mesi, potrà approvarlo integralmente “nella forma della posizione comune così emendata” (art. 251, par. 3).

Quest'ultimo inciso non figurava nel Trattato di Maastricht il quale prescriveva, invece, che il Consiglio, approvando tutti gli emendamenti, modificasse di conseguenza la propria posizione comune e adottasse l'atto in questione (*ex art. 189 B, par. 3*).

Questa differenza assume un significato molto più che formale: l'atto adottato con la nuova procedura non costituisce più, infatti, il risultato di una “novazione unilaterale”<sup>66</sup> della precedente posizione comune da parte del Consiglio - ancorché effettuata alla luce degli emendamenti del Parlamento - ma riproduce l'identico testo sottoposto all'esame e alla deliberazione dei due rami dell'autorità legislativa.

Non va trascurato, inoltre, il ruolo assunto in questa fase della procedura dalla Commissione<sup>67</sup>, chiamata ad esprimersi sugli emendamenti proposti dal Parlamento: il suo eventuale parere negativo rende infatti più gravose le condizioni di approvazione della posizione comune, così come emendata dal Parlamento, da parte del Consiglio, costretto a deliberare all'unanimità in base alla disposizione generale contenuta all'art. 250, par. 1; è sufficiente invece la maggioranza qualificata per gli emendamenti da essa condivisi.

Se il Consiglio non approva tutti gli emendamenti, analogamente a quanto disposto dal Trattato di Maastricht, il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del Parlamento europeo (i quali peraltro assolvono a turno il ruolo di *joint chairman*, ossia di “guida” dei lavori), convoca entro sei settimane - e non più immediatamente, come prescriveva l'art. 189 B, par. 3 - il Comitato di conciliazione.

A questo proposito va detto che, già nella vigenza del Trattato di Maastricht, il Consiglio, pur in presenza di un parere favorevole della Commissione, ha sovente avviato la procedura di conciliazione senza deliberare sugli emendamenti proposti dal Parlamento, cosicché, dinanzi al rischio di non riuscire ad accogliere in blocco detti emendamenti in seconda lettura, esso ha preferito prendere atto della mancanza di unanimità piuttosto che deliberare a maggioranza, come

---

<sup>66</sup> Così U. VILLANI, *L'adozione di atti comunitari con la procedura di codecisione*, in *Dalla Comunità all'Unione Europea* a cura di F. ATTINÀ e D. VELO, Bari, 1994, 85.

<sup>67</sup> Questo ruolo è destinato a potenziarsi con il progressivo allargamento dell'Unione, quando risulterà ancor più complicato rispettare la regola dell'unanimità in seno ad un Consiglio allargato ai rappresentati dei nuovi Stati membri. La Commissione, in pratica, non condividendo gli emendamenti parlamentari, potrebbe trovarsi sempre più frequentemente nella condizione di ritardare l'accordo tra Consiglio ed Assemblea, determinando uno slittamento della procedura verso la successiva fase di conciliazione.

espressamente previsto dall'art 251, par. 3, orientando in tal modo la procedura verso la fase di conciliazione<sup>68</sup>.

Le ragioni di questa prassi assumono connotati evidentemente politici e vanno ricercate, da un lato, nella volontà di evitare spaccature in seno al Consiglio sulle proposte parlamentari; dall'altro, nel timore che l'opposizione del Consiglio sugli emendamenti possa determinare un irrigidimento dei rapporti con l'Assemblea di Strasburgo tale da pregiudicare l'esito positivo della procedura.

Il Comitato di conciliazione è costituito dai membri del Consiglio e da altrettanti rappresentanti del Parlamento<sup>69</sup> nonché congiuntamente presieduto – in forza della Dichiarazione Comune del 4 maggio 1999 sulle “modalità pratiche della nuova procedura di codecisione”<sup>70</sup> - dai Presidenti delle due istituzioni (art. III, par. 3).

Esso ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune, deliberando a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento.

Anche la Commissione partecipa attivamente ai lavori del Comitato adottando tutte le iniziative necessarie a favorire un ravvicinamento fra le posizioni delle due istituzioni<sup>71</sup>.

Una nuova disposizione introdotta dal Trattato di Amsterdam stabilisce inoltre che il Comitato, nell'adempimento delle sue funzioni, “si richiama alla posizione comune in base agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo” (art. 251, par. 6).

Tale precisazione è rivolta ad attribuire un peso rilevante a quelle proposte di modifica, in modo che possano indirizzare e condizionare i lavori di questa fase.

---

<sup>68</sup> Il dato è contenuto nella Relazione d'attività del Comitato di conciliazione dal 1° agosto 1996 al 31 luglio 1997, Bruxelles, 1997, par. IX.

<sup>69</sup> In sede di conciliazione, il Consiglio è spesso rappresentato a livello di COREPER e non a livello ministeriale; di solito, infatti, dopo le prime due sedute, gli Stati partecipano ai lavori tramite i loro rappresentanti permanenti, e, il più delle volte, l'unico rappresentante che abbia uno *status* ministeriale è il Presidente del Consiglio (che è anche copresidente del Comitato di conciliazione). Nonostante tale prassi non vada apertamente contro il dettato legislativo, che parla solamente di “rappresentanti” dei due organi, è, tuttavia, inevitabile che si crei in tal modo un ostacolo ai lavori di mediazione, visto che i rappresentanti permanenti non hanno, di regola, alcun potere decisionale: non possono, infatti, prendere decisioni senza aver conferito con i ministri, salvo in casi eccezionali che richiedono, tuttavia, una conferma successiva del ministro stesso. Quanto alla delegazione parlamentare, essa è composta da semplici membri dell'organo (sebbene spesso membri delle commissioni parlamentari più rilevanti), che rappresentano in proporzione la composizione complessiva dell'Assemblea. Le determinazioni della delegazione parlamentare vengono assunte in sedi e tempi diversi sia da quelli del Comitato di conciliazione sia da quelli della delegazione del Consiglio; al riguardo, l'art. 64, par. 7, riferendosi alle riunioni preparatorie della rappresentanza parlamentare, precisa che “la delegazione decide a maggioranza dei suoi membri” e che “le sue discussioni non sono pubbliche”.

<sup>70</sup> Il testo della Dichiarazione, che ha modificato il precedente accordo siglato nel corso della Conferenza di Lussemburgo del 1993, è pubblicato in G.U.C.E. n. C 148 del 28.05.1999, 1 ss.

<sup>71</sup> Con riguardo alla partecipazione della Commissione in seno al Comitato, giova evidenziare le difficoltà che detta istituzione ha incontrato nell'adattare alla procedura conciliativa il proprio ruolo di mediatore imparziale. Ciò in quanto il rapporto che la collega al Consiglio, in ambito legislativo, è molto più risalente e solido di quello che intrattiene con il Parlamento: la Commissione è, infatti, sempre a conoscenza dell'attività dell'organo rappresentativo degli Stati Membri, ed è sempre rappresentata nelle sedute di lavoro del COREPER e nella stessa delegazione consiliare nel Comitato, cosa che non avviene invece nei confronti dell'organo assembleare. Questo spiega perché la Commissione ha, sino ad ora, tendenzialmente privilegiato il dialogo con il Consiglio e, per esso, con il COREPER, del quale molto spesso ha condiviso proposte ed iniziative che inevitabilmente costituivano la base del confronto con il Parlamento e, in genere, di ogni discussione in seno al Comitato di conciliazione.

È, infatti, ragionevole ritenere che, sebbene il Trattato non preveda alcun vincolo formale di questo genere, agli emendamenti parlamentari devono ispirarsi non soltanto i lavori del Comitato, ma anche quelli della Commissione, impegnata, come detto, nella delicata funzione di mediazione tra le diverse posizioni del Parlamento e del Consiglio. Una conferma in tal senso potrebbe venire dalla prassi secondo cui i Commissari europei competenti per materia prendono parte, nel quadro della procedura di conciliazione, ai dibattiti in seno alle delegazioni parlamentari.

Sempre in relazione alla funzione di mediazione svolta dalla Commissione, va chiarito inoltre se, durante lo svolgimento della procedura di conciliazione, possa trovare applicazione, e con quali limiti, la disposizione contenuta all'art 250, par. 2 del Trattato, che consente alla Commissione di modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto comunitario, fintantoché il Consiglio non abbia deliberato.

A tal riguardo, pur non potendosi escludere l'applicazione della disposizione in parola in virtù della sua portata generale, occorre tuttavia precisare che, durante tutta la fase della conciliazione, il potere di modifica non sembra illimitato, ma "strumentale" all'obiettivo imposto alla Commissione di favorire un ravvicinamento delle posizioni comuni del Consiglio e del Parlamento<sup>72</sup> (art. 251, par. 4).

Se entro sei settimane dalla sua convocazione (prorogabili di altre due, in caso di accordo fra Assemblea e Consiglio, in base all'art. 251, par. 7)<sup>73</sup> il Comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento ed il Consiglio dispongono di altre sei settimane - prorogabili ancora una volta di due settimane con il medesimo accordo - per adottare l'atto in questione, conformemente a quel progetto.

Il Parlamento è tenuto ad approvare il progetto a maggioranza dei voti espressi<sup>74</sup>, il Consiglio a maggioranza qualificata.

In mancanza di approvazione anche solo da parte di una delle due Istituzioni, l'atto deve considerarsi non adottato (art. 251, par. 5).

Lo stesso esito si realizza, qualora il Comitato di conciliazione non abbia approvato un progetto comune (art. 251, par. 6).

E' stata eliminata, come già rilevato, la "terza lettura" che, sotto il vigore del Trattato di Maastricht, consentiva al Consiglio di approvare l'atto normativo anche in assenza di un accordo con il

---

<sup>72</sup> Va, tuttavia, precisato che l'idoneità di una modifica della proposta a favorire il raggiungimento di un compromesso tra Parlamento e Consiglio, rientra in una valutazione discrezionale della Commissione, e, come tale, è difficilmente sindacabile dinanzi alla Corte di Giustizia.

<sup>73</sup> Il termine decorre dal momento in cui il Comitato si riunisce per la prima volta (art. 63 reg. PE).

<sup>74</sup> Ai sensi dell'art. 65, parr. 3 e 4, reg. PE, nessun emendamento può essere presentato al progetto comune che nel suo insieme forma oggetto di una votazione unica.

Parlamento, semplicemente confermando la posizione comune deliberata prima dell'avvio della procedura di conciliazione e, al limite, adottando gli emendamenti proposti dall'Assemblea.

Va, tuttavia, rilevato che, entro sei settimane dalla votazione definitiva del Consiglio, il Parlamento, a sua volta, avrebbe potuto respingere definitivamente il testo impedendo l'adozione dell'atto.

Questa eventuale ed ulteriore articolazione procedimentale suscitava non poche critiche in passato tanto che la procedura in parola veniva definita in termini di "compartecipazione" piuttosto che di codecisione<sup>75</sup>.

Si evidenziava, a tal riguardo, come l'esercizio del potere legislativo rimanesse comunque una prerogativa del Consiglio, e che al Parlamento spettasse un ruolo essenzialmente ostruzionistico, ossia consistente nel potere di impedire, attraverso un vero e proprio diritto di veto, l'adozione di ogni atto comunitario non condiviso.

Appare indubbio che le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam abbiano chiaramente aumentato la rapidità e, soprattutto, la democraticità della procedura di codecisione, favorendo un'adozione più propriamente "bicamerale" dell'atto normativo.

In altri termini, la codecisione rappresenta oggi uno dei principali indici di crescita del tasso di democraticità dell'Unione, consentendo all'assemblea rappresentativa di assumere finalmente un ruolo determinante nel processo di formazione degli atti comunitari.

Rimangono, invero, taluni elementi di complessità della procedura, potenzialmente dannosi per il funzionamento complessivo del sistema in quanto capaci di creare situazioni di stallo e di diffidenza tra le istituzioni comunitarie. Si pensi, ad esempio, alle complesse e farraginose modalità di lavoro delle due delegazioni in Comitato di conciliazione.

D'altra parte, questa stessa complessità può favorire soluzioni normative effettivamente condivise tra Parlamento e Consiglio, visto l'interesse, soprattutto di quest'ultimo e della Commissione, a non far cadere nel nulla le proposte normative.

Appannaggio delle prerogative del Parlamento risalta, inoltre, il già segnalato carattere generale della procedura di codecisione, in favore della quale il Trattato di Amsterdam ha trasferito quasi tutte le materie in precedenza rimesse alla procedura di cooperazione.

Lo stesso orientamento di favore è ravvisabile anche in sede giurisprudenziale, considerato che la Corte di Giustizia, sulla scorta delle citate pronunce relative alle procedure di consultazione e di

---

<sup>75</sup> Tra tutti, c.f.r. G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2001, 646 ss., secondo cui la possibilità per il Consiglio di deliberare un atto non concordato con il Parlamento, escludeva che gli atti così adottati fossero sempre il frutto di una volontà congiunta e positiva delle due istituzioni, le quali, pertanto, non avrebbero concorso con eguale determinazione alla formazione dell'atto normativo. In merito, V. STARACE, *Sul ruolo costituzionale della Corte di giustizia e sulla procedura di codecisione*, in *Jus*, 1994, 343 ss., sottolinea che, nella fase successiva al tentativo di conciliazione, la procedura in esame perdeva le proprie peculiari caratteristiche per assumere una fisionomia assai simile a quella del parere conforme, dacché il Parlamento comunitario si sarebbe venuto a trovare nella condizione di accettare o rifiutare l'atto senza poter concorrere in alcun modo alla determinazione del suo contenuto.

cooperazione<sup>76</sup>, ha difeso il ricorso alla procedura di codecisione anche quando un atto si fondi su una duplice base giuridica, a tutela della più incisiva partecipazione del Parlamento al processo legislativo della Comunità.

In ossequio ai principi sin qui riferiti, la Corte di Giustizia ha, infatti, chiarito che “in linea di principio, l’erroneo ricorso a un articolo del Trattato come fondamento normativo che produce come conseguenza la sostituzione dell’unanimità alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio non può essere considerato un vizio di pura forma, poiché un cambiamento delle modalità di voto può produrre conseguenze sul contenuto dell’atto”<sup>77</sup>.

Tale decisione - che applica un orientamento della Corte, già da tempo consolidatosi, secondo cui l’errore nella scelta del fondamento giuridico di un atto giuridico comunitario costituisce un vizio puramente formale, semprechè non ne risulti un’irregolarità nel procedimento di adozione di tale atto<sup>78</sup> - assume un significato ancor più rilevante se letto in relazione alle conclusioni presentate dall’Avvocato Generale nell’ambito della stessa causa<sup>79</sup>.

Quest’ultimo, aveva, infatti, censurato la scelta del Consiglio di ricorrere, per l’adozione di due decisioni relative alla conclusione di un accordo, ad un duplice fondamento normativo la cui combinazione aveva determinato la contemporanea presenza della procedura di codecisione e del requisito dell’unanimità in seno al Consiglio stesso.

L’Avvocato Generale aveva considerato del tutto incompatibile detta combinazione.

In particolare, considerato che “la procedura di codecisione obbliga il Parlamento ed il Consiglio a trovare una linea comune in merito ad un testo legislativo” e che “detto accordo può essere raggiunto, se del caso, solo in seno al comitato di conciliazione”, l’Avvocato Generale aveva dedotto che “l’attuazione di una procedura di conciliazione ha scarso significato se la delegazione del Consiglio, a causa del requisito dell’unanimità in seno al Consiglio stesso, non ha alcun margine discrezionale o ne ha comunque solo uno molto limitato”<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>77</sup> C. Giust. UE, 11 settembre 2003 (causa C-211/01), in *Riv. dir. internaz.*, 2003, 1132.

<sup>78</sup> In tal senso, c.f.r. C. Giust. UE, 27 settembre 1988 (causa C-165/87), *Racc.* 5545; 10 dicembre 2002 (causa C-491/01), *Racc.* 11453; 9 settembre 2004 (cause riunite C-184/02 e C-223/02), in *Foro it.*, 2004, IV, 464; 14 dicembre 2004 (causa C-210/03), non ancora pubblicata in *Raccolta*.

<sup>79</sup> Conclusioni dell’Avvocato Generale S. Alber presentate il 13 marzo 2003 (causa C-211/01), *Racc.* 8913.

<sup>80</sup> Il Consiglio, nel tentativo di dare copertura normativa alla propria scelta, aveva sostenuto che in alcune norme del Trattato CE si cumulano procedura di codecisione e unanimità in seno al Consiglio. L’Avvocato Generale respinge decisamente questa impostazione, evidenziando che tali “isolate disposizioni (...) sono in linea di massima contrarie al sistema” e “per questo non se ne possono trarre conclusioni generalizzate”, tanto che “esse vengono a poco a poco eliminate, non appena ciò risulta accettabile dal punto di vista politico”. Così, ad esempio, è stato fatto con riguardo all’art. 166 del Trattato CE (*ex art.* 130 I), in materia di programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, dove si è passati, con il Trattato di Amsterdam, dall’unanimità prevista nel Trattato UE, alla forma della maggioranza qualificata, più adeguata alla *ratio* della procedura di codecisione.

In definitiva, la procedura di codecisione diventa lo strumento essenziale per favorire un ravvicinamento dei punti di vista delle parti, e, quindi, per elaborare una soluzione di compromesso tra i due titolari del potere legislativo comunitario ai fini dell'adozione dell'atto normativo.

Stante queste premesse, l'Avvocato Generale ha concluso – e la Corte ne ha dato successiva conferma - che la combinazione della procedura di codecisione e dell'unanimità in seno al Consiglio contrasta con la finalità principale della procedura di codecisione che è, evidentemente, quella di “rafforzare l'elemento democratico presente nella legislazione”<sup>81</sup>.

Tra le numerose materie che espressamente richiamano la procedura di cui all'art. 251 del Trattato CE, e per la disciplina delle quali il mancato ricorso alla procedura di codecisione legittima il Parlamento ad esperire l'azione di annullamento *ex art. 250* per violazione delle proprie prerogative, si segnalano le seguenti: principio della non discriminazione in base alla nazionalità (art. 12, Trattato CE); accesso ai documenti delle istituzioni (art. 255); libertà di stabilimento (artt. 44 e 46); ambiente (art. 175, par. 1 e 3); occupazione (art. 129); salute (art. 152); trasporti (art. 71, par. 1); protezione dei consumatori (art. 153); istruzione (art. 149); ricerca e sviluppo tecnologico (artt. 166, par. 1, e 172); sicurezza sociale (art. 42); Autorità garante dei dati personali (art. 286); cittadinanza europea (art. 18); completamento del mercato unico (art. 95); cooperazione allo sviluppo (art. 179); cooperazione doganale (art. 135); libera circolazione dei lavoratori (art. 40); cultura (art. 151).

## **6. Considerazioni conclusive**

L'analisi sin qui svolta mette in evidenza la complessità, non solo procedimentale, dei sistemi di produzione delle norme comunitarie.

Si tratta, infatti, di un'attività che risente - forse ancor più nell'Unione che a livello nazionale - delle complicate condizioni di equilibrio tra i poteri, in un contesto, peraltro, reso ancor più problematico dalla natura estremamente eterogenea della struttura e degli obiettivi di Parlamento, Consiglio e Commissione.

In questo contesto, è evidente come il buon esito del processo di integrazione comunitaria dipenda anche da una maggiore condivisione delle scelte normative, condivisione che deve contraddistinguere sia il momento soggettivo, collegato alla provenienza dei soggetti chiamati a partecipare alla produzione delle norme, sia quello oggettivo, relativo, invece, al contenuto ed alle finalità della normativa posta in essere.

---

<sup>81</sup> Secondo l'Avvocato Generale, “il Trattato di Amsterdam sviluppa ulteriormente questa impostazione eliminando il n. 6 dell'*ex art. 189 B* del Trattato CE, che in definitiva consentiva ancora al Consiglio di prescindere dal voto del Parlamento”. Per effetto di questo intervento, quindi, “il Parlamento è divenuto a tutti gli effetti controparte del Consiglio con pari diritti nell'ambito della procedura di codecisione”.

Sotto il primo profilo, si è cercato di risolvere la conflittualità già segnalata tra le contrapposte esigenze di ampia partecipazione, da un lato, e di efficientismo produttivo, dall'altro, attraverso uno sforzo di maggiore rappresentatività e, al contempo, di semplificazione delle procedure.

Costituiscono, in questo senso, discreti passi in avanti sia il progressivo rafforzamento del ruolo del Parlamento, sia l'accelerazione dei processi decisionali, previsioni entrambe contenute all'interno del nuovo Trattato di Lisbona che estende, anzitutto, il potere di codecisione legislativa del Parlamento su altre materie, particolarmente delicate, quali la giustizia, la sicurezza e l'immigrazione regolare. I Parlamenti nazionali potranno, inoltre, chiedere alla Commissione di rivedere una proposta se ritengono che leda le loro competenze, mentre, sul versante del Consiglio, l'ambito delle decisioni prese a maggioranza qualificata è esteso ad una quarantina di nuovi settori, principalmente quelli relativi alla cooperazione giudiziaria e poliziesca.

Si tratta di piccoli correttivi che, in parte, recepiscono gli indirizzi contenuti nel Libro Bianco sulla *Governance* Europea<sup>82</sup> circa le necessità di semplificare l'*iter* legislativo e, al tempo stesso, di "rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo", assegnando un "ruolo preminente" al Parlamento, quale organo di rappresentanza dei cittadini. Nondimeno, altri obiettivi prefissi nel Libro Bianco vengono trascurati, soprattutto in termini di "partecipazione all'elaborazione delle politiche", da parte delle "associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali", o, comunque, di altre forme di aggregazione della società civile, probabilmente per una difficoltà, al tempo stesso politica ed economica, di ampliare eccessivamente lo spettro partecipativo.

Sotto il profilo oggettivo, i principi e gli obiettivi precisati nel Libro Bianco appaiono ancora più ambiziosi, e, per questo, più complessa risulta la loro concreta attuazione.

Il miglioramento qualitativo degli atti normativi, e, più in generale, delle politiche comunitarie, parte, anzitutto, dalla valutazione circa la necessità d'intervenire e, in caso affermativo, circa la necessità d'intervenire a livello dell'Unione.

In quest'ottica, occorre, pertanto, chiarire e definire con esattezza gli ambiti di competenza nazionali e sovranazionali, in modo da evitare sovrapposizioni e conflitti con le normative nazionali e di migliorare, quindi, il recepimento e l'applicazione del diritto comunitario.

In secondo luogo, appare indispensabile introdurre un maggiore livello di flessibilità nell'attuazione pratica delle norme, soprattutto degli atti normativi e dei programmi a forte incidenza territoriale, "purchè si preservi l'omogeneità delle condizioni di concorrenza, indispensabile per il funzionamento del mercato interno".

---

<sup>82</sup> Libro Bianco sulla *Governance* Europea, COM (2001) 428 del 5.8.2001, pubblicato in G.U.C.E. C 287 del 12 ottobre 2001.

Infine, un fattore determinante per lo sviluppo democratico dell'Unione è senz'altro quello collegato alla trasparenza ed alle modalità di comunicazione dell'azione comunitaria.

Sul punto, il Libro Bianco indica con chiarezza la via da seguire, che consiste, da un lato, nel rendere più intelleggibili gli atti normativi, dall'altro, nel "comunicare più attivamente con il grande pubblico sulle questioni europee", promuovendo iniziative intese a fornire informazioni a livello nazionale e locale.

L'importanza assegnata all'informazione e alla comunicazione è notevole, ove si afferma la necessità che i cittadini possano seguire sostanzialmente in tempo reale, tramite il sito web dell'Unione, le varie fasi delle procedure decisionali, ed accedere agevolmente alla stragrande maggioranza degli atti comunitari; nonché ove si precisa che "informare e comunicare di più e meglio è la condizione per sviluppare il sentimento di appartenenza all'Europa", affinché si crei uno "spazio transnazionale, nel quale i cittadini di paesi diversi possano discutere quelle che a loro parere sono le grandi sfide dell'Unione".

Vale la pena di rimarcare questo aspetto della trasparenza e della pubblicità dell'azione comunitaria, perché è proprio questo l'ambito che può costituire il terreno fertile per il superamento di molte delle problematiche connesse al modello di *governance* europea.

In altri termini, non sembra essenziale o determinante la creazione di un sistema che si consideri democratico per il sol fatto di potenziare i poteri dell'organo direttamente rappresentativo delle comunità di riferimento, vale a dire, nel caso di specie, il Parlamento, a scapito del Consiglio e della Commissione.

In questo caso, infatti, il costo che ne deriva per il funzionamento del sistema - ossia la complessità e, talvolta, lo stallo improduttivo negli equilibri tra i poteri - può essere troppo elevato rispetto all'incremento di democrazia conseguito.

Quel che appare, invece, indispensabile e assolutamente decisivo per lo sviluppo di un ordinamento davvero democratico è che esso sia tale per la trasparenza delle sue istituzioni, per l'efficienza dei sistemi di selezione e di decisione politica e, circolarmente, per la coscienza libera e responsabile dei cittadini che lo compongono.

Solo all'interno di questa idea di democrazia, possono trovar spazio - a livello nazionale, così come sovranazionale - rappresentanti dotati di quel *munus* pubblico che gli permetta di decidere nel pieno rispetto delle istituzioni che incarnano e delle comunità che rappresentano.