

L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI PRODUZIONE NORMATIVA NELLA DEMOCRAZIA SOVRANAZIONALE: “EUROPA DI STATI” O PARLAMENTO PROTAGONISTA?

di Angela Cossiri
(8 marzo 2008)

Sommario

I Parte - Il sistema dei processi decisionali per l'adozione degli atti comunitari – 1. La complessità del decision-making comunitario. – 2. La codecisione come espressione di tendenziale “bicameralismo”. – 3. La scelta della procedura applicabile ovvero il momento in cui si gioca la partita sul principio democratico. – 4. Gli attori sulla scena decisionale: il triangolo istituzionale comunitario. – 5. Il Parlamento europeo: un ruolo costante ascende nell'organigramma istituzionale. – **II Parte – La funzione di produzione normativa nella prassi della codecisione.** – 1. L'Europa “senza Parlamento”. – 2. Governance democratica vs. efficienza decisionale: un falso problema. – 3. Alle radici del dissenso: le materie problematiche. – 4. L'iniziativa è davvero monopolio della Commissione? – 5. La modifica e il rigetto della proposta: un punto di osservazione sul ruolo di mediazione della Commissione. – 6. L'approvazione dell'atto in Consiglio: come votano gli Stati membri? – 7. L'analisi quantitativa degli emendamenti parlamentari: chi vince il negoziato comunitario? – 8. L'analisi qualitativa degli emendamenti parlamentari: verso la tutela degli interessi “deboli”. – 9. I lavori in Parlamento: un importante difetto di trasparenza. – 10. Perché non si crea una dinamica maggioranza/opposizione? – 11. Note conclusive.

I PARTE: IL SISTEMA DEI PROCESSI DECISIONALI PER L'ADOZIONE DEGLI ATTI COMUNITARI

1. La complessità del *decision-making*¹ comunitario

Nell'ordinamento comunitario, non esiste un criterio generale che individui quali procedure decisionali si debbano applicare per l'adozione degli atti normativi, per cui esse vanno rintracciate di volta in volta. Come noto, la Comunità europea agisce nei limiti delle competenze che sono ad essa conferite dagli Stati attraverso il Trattato istitutivo e le sue successive modificazioni². Proprio per questa ragione, ogni atto comunitario deve indicare la propria “base giuridica”, cioè la disposizione del Trattato che attribuisce alla Comunità la competenza a disciplinare una determinata materia³. Le basi giuridiche individuano le

¹ Parlare di esercizio della funzione legislativa in ambito comunitario e di *law-making* non sarebbe del tutto corretto: va infatti tenuto presente che, nel sistema comunitario, non esiste il principio di separazione dei poteri nei termini in cui è vigente negli ordinamenti di tipo statale. Conseguentemente, con le stesse procedure, le istituzioni possono adottare atti di natura legislativa e atti di natura esecutiva. E' dunque più corretto, in riferimento ai processi decisionali comunitari, parlare, in generale, di *decision-making*. Tuttavia, nella prospettiva di questo articolo, ci si occuperà principalmente delle problematiche che i processi decisionali pongono nell'adozione di atti di tipo legislativo.

² Cfr. art. 5 TCE.

³ Ai sensi dell'art. 253 TCE, l'indicazione della base giuridica deve essere espressa o, comunque, implicitamente ricavabile dalla motivazione dell'atto.

istituzioni competenti a disciplinare una particolare materia, gli organi da consultare obbligatoriamente e la natura del parere, quale sia il *quorum* deliberativo in Consiglio e quali gli strumenti normativi utilizzabili (regolamenti, direttive, etc.) ed ogni altra condizione per l'adozione dell'atto⁴. L'obbligo di motivazione dell'atto normativo è da ricondurre alla natura "derivata" e non "originaria" dell'ordinamento comunitario e, più concretamente, alla preoccupazione degli Stati di una eccessiva e incontrollata espansione delle competenze⁵: attraverso questa via, si rende controllabile (ed eventualmente sanzionabile) il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dell'azione comunitaria.

Sebbene nel Trattato siano rintracciabili soltanto due procedure espressamente disciplinate (artt. 251 e 252 TCE, cit.), i processi decisionali comunitari sono numerosi: nel tentativo di classificazione, se ne contano circa 30⁶, differenti per struttura, per le maggioranze richieste, in ragione della difforme partecipazione agli *iter* delle istituzioni e degli organi consultivi, come il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni, la Corte dei conti, la BCE, etc. o per altre particolarità procedurali. L'"intricato groviglio" del *decision-making* comunitario è stato spesso oggetto di dibattito e bersaglio di critiche, sia sotto il profilo del *deficit* democratico, sia per la scarsa trasparenza; le discussioni sono state particolarmente accese durante i lavori della Convenzione europea per l'elaborazione del progetto di Trattato costituzionale.

Nella variegata casistica attualmente vigente, lo schema manualistico individua, oltre alla codecisione, quattro tipi principali di procedimenti decisionali, in riferimento al diverso ruolo assunto dal Parlamento: il caso più semplice è quello della *decisione del solo Consiglio*, a maggioranza qualificata o all'unanimità, sulla base di una proposta della Commissione con totale esclusione della partecipazione parlamentare. La procedura interessa a tutt'oggi oltre 60 basi giuridiche⁷, talvolta di capitale importanza⁸.

Tra le procedure decisionali interistituzionali, nel Trattato di Roma del 1957 la *consultazione* era considerata quella ordinaria: essa prevede che la Commissione invii la proposta al Consiglio e al Parlamento. Il parere di quest'ultimo, se richiesto dal Trattato, è obbligatorio, seppure non vincolante, e viene trasmesso al Consiglio, insieme a quello di altri organi eventualmente consultati, prima che questo assuma la decisione. Le caratteristiche della consultazione parlamentare sono state precisate dalla Corte di giustizia, che ha cercato di garantire e valorizzare quanto più possibile il ruolo dell'assemblea, integrando le scarse disposizioni del Trattato. Ciò è potuto accadere solo dal 1992 in avanti, poiché solo con il Trattato di Maastricht il Parlamento ha ottenuto la legittimazione ad impugnare in annullamento gli atti delle altre istituzioni. Sostiene la Corte che la consultazione del Parlamento è il riflesso, sul piano comunitario, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa. Tale partecipazione deve essere "effettiva"⁹. Nonostante questa garanzia

⁴ Ad esempio, in alcuni casi, la ratifica degli Stati membri o il parere preventivo della Corte di giustizia.

⁵ Se ne è avuto esempio in tema di visto, asilo e immigrazione (art. 67 TCE), materia originariamente compresa nel cd. terzo pilastro e "comunitarizzata" con il Trattato di Amsterdam nel 1997. In tale settore, veniva previsto un periodo transitorio quinquennale ed è stato possibile il passaggio alla procedura di codecisione solo attraverso un'unanime decisione degli Stati membri espressa con deliberazione del Consiglio.

⁶ Cfr. documento CONV 271/02 del 17/9/2002, in www.european-convention.eu.int.

⁷ Cfr. la lista delle oltre 60 basi giuridiche in CONVENZIONE EUROPEA, WORKING GROUP IX, *Liste des procédures de décision dans le traité instituant la communauté européenne*, Working document 03, all. II, V, in www.european-convention.eu.int.

⁸ Si veda, ad esempio, l'art. 133, par. 4, TCE in materia di politica commerciale comune.

⁹ Ad esempio, la Corte di giustizia ha sostenuto non è sufficiente che il Consiglio abbia chiesto al Parlamento il parere, ma è necessario che tale parere sia stato espresso prima dell'adozione dell'atto. Ovviamente ciò non significa che il Parlamento possa procrastinare oltre un tempo ragionevole la sua opinione, poiché, così facendo, violerebbe il principio di leale collaborazione tra le istituzioni e quindi il Consiglio potrebbe comunque adottare la delibera (cfr. sent. CG 30 marzo 1995, Parlamento c. Consiglio, causa C-65/93). La Corte ha anche affermato anche che il Parlamento deve pronunciarsi esattamente sul progetto di atto che sarà adottato, per cui ove il

minima elaborata dalla giurisprudenza, anche se formalmente il Consiglio deve attendere l'opinione parlamentare, spesso il negoziato tra gli Stati si svolge prima della effettiva ricezione del parere¹⁰. Di conseguenza, almeno fino ad un certo momento storico¹¹, il punto di vista del Parlamento è destinato generalmente ad avere poca incidenza nel contenuto definitivo dell'atto, salvo che le sue richieste non vengano accolte dalla Commissione attraverso una modifica della proposta. I limiti della consultazione sono stati stemperati, nel corso del tempo, nella prassi: nelle procedure diverse dalla codecisione, la Commissione si è impegnata, in virtù di accordi interistituzionali, ad esaminare gli emendamenti parlamentari, a rigettarli solo dopo aver espresso motivazione e a ritirare le proposte legislative respinte dal Parlamento, salvo diversa decisione del collegio resa in concorrenza di "motivi importanti" e con illustrazione all'Assemblea delle ragioni della scelta¹².

Secondo *la procedura di parere conforme*, l'atto non può essere adottato dal Consiglio se il Parlamento non approva la proposta: in sostanza, in questi casi il Parlamento ha un diritto di veto, ma non ha alcuna possibilità di negoziare il contenuto dell'atto. L'ambito di applicazione di questa procedura rimane limitato a pochi settori, tra i quali merita menzione la procedura sanzionatoria per violazione dei diritti umani, prevista all'art. 7 TUE; in questo caso, è previsto in Parlamento un *quorum* deliberativo aggravato, pari ai 2/3 dei voti espressi che rappresentino almeno la maggioranza assoluta. La *procedura di cooperazione*, introdotta con l'Atto Unico Europeo del 1986, è disciplinata nell'art. 252 TCE. L'ambito di applicazione è assai ristretto, ma essa è interessante perché ha costituito, sul piano storico, il primo passo nell'incremento dei poteri parlamentari per quanto attiene all'esercizio della funzione di produzione normativa ed è sul modello di questa procedura che si è conformato l'*iter* della codecisione.

2. La codecisione come espressione di tendenziale "bicameralismo"

La procedura di codecisione, disciplinata nell'art. 251 TCE, è stata introdotta dal Trattato di Maastricht e costituisce, sul piano strutturale, un'evoluzione della cooperazione: essa conferisce al Parlamento europeo il potere di adottare atti comunitari congiuntamente con il Consiglio. Con il Trattato di Amsterdam, al fine di rafforzare il carattere democratico della decisione politica, ne è stato esteso in modo sensibile l'ambito di applicazione ed è stato semplificato l'*iter* nell'intento di migliorarne efficacia e rapidità¹³. Con la codecisione nella versione "Amsterdam", Parlamento e Consiglio sono posti su un piano di formale parità, per cui l'atto non può essere adottato se entrambe le istituzioni non deliberano favorevolmente sul medesimo testo. Il sistema decisionale assume quindi una forma tendenzialmente "bicamerale".

Secondo la regola dell'art. 251, alla procedura di codecisione si accompagna il voto a maggioranza qualificata in Consiglio, tuttavia alcune basi giuridiche, pur richiamando l'art. 251, richiedono l'unanimità; con il Trattato di Nizza questa situazione, considerata un'anomalia poco compatibile con il tendenziale "bicameralismo" istaurato, è stata

Consiglio o la Commissione ne modifichino aspetti sostanziali, il parere deve esser reiterato (cfr. CG sent. 1 giugno 1994, Parlamento c. Consiglio, causa C-388/92).

¹⁰ Cfr., sent. CG 10 maggio 1995, Parlamento c. Consiglio, causa C-417/93: il Consiglio non è tenuto ad astenersi totalmente dall'esame della proposta della Commissione prima dell'emanazione dell'atto da parte del Parlamento "purchè non adotti la sua posizione definitiva prima di averne preso conoscenza".

¹¹ Le cose cambiano anche per la consultazione quando il Parlamento comincia ad acquisire credibilità istituzionale e potere contrattuale, in conseguenza dell'applicazione della procedura di codecisione.

¹² Cfr. Accordo-quadro Parlamento/Commissione del 5 luglio 2000 - Allegato I: Accordo specifico sul processo legislativo.

¹³ Per tutti, v. C. CROMBEZ, *The co-decision procedure in the European Union*, in *Legislative studies Quarterly*, 22/1997, p. 97.

parzialmente superata, prevedendo l'estensione della maggioranza qualificata in sede di Consiglio a quasi tutte le materie; parallelamente, quest'ultima riforma ha ulteriormente ampliato il campo di applicazione della procedura di codecisione. Il Trattato costituzionale, introducendo la distinzione tra atti legislativi ed esecutivi o d'attuazione, avrebbe previsto la generalizzazione di tale procedura a tutti gli atti legislativi comunitari¹⁴.

Il Parlamento europeo attualmente codecide con il Consiglio in un grande numero di casi, tanto che comunemente si afferma che questa procedura decisionale è la "più importante" dell'ordinamento comunitario. Comunque, nonostante le rivendicazioni formulate dal Parlamento in occasione di ogni Conferenza intergovernativa, restano ad oggi escluse dalla codecisione e, quindi dal controllo parlamentare, non solo le procedure decisionali dell'Unione afferenti il "secondo" e "terzo pilastro", ma anche, nel "pilastro comunitario", la politica monetaria, una parte significativa delle relazioni esterne, la politica agricola (artt. 32 ss. TCE) e commerciale (artt. 131 ss. TCE), la politica della concorrenza e degli aiuti di stato (artt. 81 ss. TCE), la politica di coesione economica e sociale (artt. 158 ss. TCE) e la determinazione delle risorse proprie della Comunità (art. 269 TCE), tutte deliberate attraverso la procedura di consultazione, nonché la gestione dei fondi strutturali (art. 161 TCE) decisa, almeno per le linee programmatiche, con la procedura di parere conforme, secondo la quale il Parlamento non partecipa attivamente all'*iter* di adozione dell'atto con il potere di emendamento, ma si limita ad esprimere approvazione o rigetto della proposta, attraverso un parere obbligatorio e vincolante.

Sul piano procedurale, la procedura di codecisione può comportare sino a tre letture e caratteristica peculiare è la previsione, nel caso in cui non si riesca a raggiungere un accordo tra Parlamento e Consiglio, di una sede di dialogo e negoziazione istituzionalizzata in cui si svolge l'ultima fase, preliminare alla terza lettura parlamentare. Si tratta del Comitato di conciliazione che riunisce un ugual numero di rappresentanti di Parlamento e Consiglio. La Commissione partecipa ai suoi lavori, attraverso un proprio rappresentante, che adotta tutte le iniziative necessarie a favorire un accordo tra i due colegislatori. Il complesso meccanismo previsto sulla carta viene sensibilmente semplificato nella prassi: quasi sempre le delegazioni ufficiali si limitano ad approvare, nelle riunioni del Comitato, testi di compromesso redatti nella sede informale del cd. "trilogo". È importante notare che in questo stadio della procedura, con il consenso del Parlamento, il Consiglio può discostarsi dalla posizione della Commissione a maggioranza qualificata, in deroga all'art. 250 TCE; per cui, in questa fase, la Commissione perde una delle sue più importanti prerogative, quella di poter condizionare, con la propria posizione, il *quorum* deliberativo del Consiglio¹⁵. Se il Comitato non raggiunge un accordo o se non si ha l'approvazione del progetto comune da parte di una delle due istituzioni entro i termini indicati, la proposta si considera non adottata. Questa è la più significativa modifica introdotta dal Trattato di Amsterdam con lo scopo di parificare la posizione di Consiglio e Parlamento quanto al potere di opporsi all'adozione dell'atto¹⁶.

¹⁴ Il trattato di Lisbona mantiene comunque la distinzione tra "procedura legislativa ordinaria" (codecisione) e speciale; cfr. NASCIBENE, LANG, *Il trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in www.forumcostituzionale.it, 2007.

¹⁵ Nella sent. IATA del 10 gennaio 2006, causa C-344/04, la Corte di Giustizia, interpretando l'art. 251 TCE, ha stabilito che il comitato di conciliazione non incontra "alcuna restrizione per quanto riguarda il contenuto delle misure adottate che consentono di raggiungere un accordo su un progetto comune". Nell'occasione la Corte ha anche chiarito sul tema della trasparenza della fase della conciliazione che il passaggio parlamentare cui è sottoposto il progetto comune adottato dal Comitato di conciliazione si svolge nelle normali condizioni di trasparenza dei lavori dell'Assemblea e "garantisce così in ogni caso la partecipazione effettiva del Parlamento all'attività legislativa nel rispetto dei principi di democrazia rappresentativa".

¹⁶ Nella codecisione "versione Maastricht", applicata dal 1993 al 1999, in caso di fallimento della conciliazione, il Parlamento invece avrebbe potuto evitare l'adozione del progetto comune elaborato autonomamente dal Consiglio, solo ponendo il veto a maggioranza assoluta.

Se il Consiglio decide di norma in applicazione della regola della maggioranza qualificata basata sulla ponderazione dei voti, il Parlamento delibera di regola a maggioranza semplice (art. 198 TCE). Tuttavia, l'art. 251 TCE stabilisce che il Parlamento delibera "a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono" nel corso della seconda lettura quando: respinge la posizione comune del Consiglio ovvero quando propone emendamenti alla posizione comune del Consiglio. Dunque, l'apposizione del veto all'adozione di un atto sostenuto dal Consiglio o la sua modifica richiede al Parlamento un importante aggravio che, come si vedrà meglio in seguito, ha ricadute notevoli sul funzionamento dell'istituzione, ad esempio sulla dinamica maggioranza/opposizione. Inoltre, il Parlamento è soggetto alla regola del silenzio-assenso nei confronti della posizione comune, cioè, per evitare l'adozione dell'atto in conformità al progetto elaborato dal Consiglio, ha l'onere di esprimere il suo dissenso, entro un termine relativamente breve di tre mesi. Con la modifica di Amsterdam è venuta meno la possibilità per il Consiglio di adottare unilateralmente l'atto nel caso di fallimento della conciliazione (salvo possibilità di successiva bocciatura da parte del Parlamento, entro sei settimane). Quindi tra i due colegislatori sembrerebbe raggiunto un maggior equilibrio; tuttavia, la dottrina ha ritenuto che gli ultimi aspetti procedurali descritti consentirebbero di concludere che, neppure secondo il disegno del Trattato di Amsterdam, Parlamento e Consiglio sarebbero posti su un piano di sostanziale parità: il modello realizzato non sarebbe assimilabile ad un "bicameralismo perfetto", trovandosi il Parlamento in una posizione di sfavore rispetto al Consiglio, a cui competerebbe, invece, una posizione di forza nella decisione finale¹⁷. In realtà, i dati empirici sembrano dimostrare che questi elementi, che in teoria potrebbero apparire di sfavore per il Parlamento, siano stati superati, tanto che quasi sempre è il Parlamento ad esercitare un potere più incisivo di quello del Consiglio, spesso in grado di condizionare la decisione finale.

3. La scelta della procedura applicabile ovvero il momento in cui si gioca la partita sul principio democratico

Si è detto che la procedura applicabile per l'adozione di un atto comunitario nonché le modalità di partecipazione delle istituzioni e degli altri organi comunitari al processo decisionale sono stabiliti nella disposizione del Trattato che individua la competenza comunitaria a produrre l'atto in questione. La scelta del fondamento giuridico è effettuata dalla Commissione, all'atto della presentazione della proposta. Sebbene il Consiglio, il Parlamento o la stessa Commissione possano modificare la proposta nel corso dell'*iter* (e quindi anche cambiare la base giuridica), la prima scelta, effettuata con l'iniziativa, detta, nella maggior parte dei casi, la procedura da seguire. In applicazione del principio di leale collaborazione tra le istituzioni, la scelta, così come l'eventuale modifica, richiede, secondo i codici di condotta¹⁸, la previa informazione delle altre istituzioni coinvolte nel processo decisionale e una motivazione compiutamente espressa. La Corte di giustizia ha precisato che tale determinazione non può dipendere solo dal convincimento dell'istituzione circa lo scopo

¹⁷ Al contrario, H. FARRELL, ADRIENNE HÉRITIER, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, 11.3.2001, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 6 (2002) N° 3, in <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-003a.htm>, sostengono che a prima vista, il dato normativo avvantaggi il Parlamento sul Consiglio anzitutto perché le due istituzioni hanno orizzonti temporali differenti: la Presidenza del Consiglio ha solo sei mesi di tempo per portare a casa il "risultato" (con la conseguenza che l'attore è più vulnerabile alle pressioni); inoltre, sarebbe differente la sensibilità al fallimento: sul piano politico, un insuccesso del Governo in Consiglio pesa di più che un insuccesso del Parlamento; infine, il Parlamento ha maggiori risorse nel negoziato: mentre il Co.re.per. è un unico *staff* che deve distribuire le sue energie su tutti i fascicoli, per cui può essere indotto a chiudere prima le negoziazioni, il Parlamento le distribuisce su diverse Commissioni e Relatori.

¹⁸ Cfr., in particolare, l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003.

perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, in particolare quando si tratti di stabilire se applicare o meno una procedura decisionale a partecipazione parlamentare¹⁹. Ancora più chiaramente, l'Avvocato generale Colomer, relativamente al procedimento di annullamento di una direttiva riguardante l'esercizio della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, ha sostenuto che "interpretare estensivamente i settori soggetti alla procedura di codecisione contribuisce a rafforzare la partecipazione del Parlamento al processo legislativo dell'Unione europea, partecipazione che è il riflesso, sul piano comunitario, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa"²⁰.

La procedura decisionale indicata dalla base giuridica che attribuisce la competenza alla Comunità si applica per l'adozione di qualsiasi fonte comunitaria nella materia, salvo che non sia la stessa base giuridica a porre una sorta di "riserva", indicando un'unica fonte competente a disciplinarla. Di conseguenza, la codecisione può applicarsi per l'adozione di atti tanto a contenuto generale, quanto a contenuto particolare ed anche per l'adozione di decisioni rivolte a precisi destinatari²¹. Salvo diversa specificazione del Trattato, poi, la procedura può venire in rilievo sia per l'adozione di atti vincolanti, come regolamenti, direttive o decisioni, sia per l'adozione di atti non vincolanti, come le raccomandazioni. La scelta della procedura decisionale per gli atti di esecuzione risulta problematica e foriera di tante frizioni interistituzionali: talvolta, infatti, regolamenti e direttive si limitano a dettare la normativa di base rimettendo la specificazione dei dettagli a successivi atti di esecuzione. La Corte di giustizia ha chiarito che tale disciplina esecutiva può essere adottata con procedure diverse rispetto a quelle previste per l'atto-base, quindi, un atto di esecuzione di un atto adottato in codecisione può adottarsi anche senza la consultazione parlamentare; però, in questo caso, è sempre necessario che l'atto di esecuzione sia conforme e rispetti i principi stabiliti nell'atto-base²².

4. Gli attori sulla scena decisionale: il triangolo istituzionale comunitario

Il *decision-making* comunitario richiede l'intervento delle tre principali istituzioni europee secondo uno schema originale, non paragonabile a quello tipico degli ordinamenti statali. Peraltro, i ruoli assegnati dai Trattati a ciascun attore sono stemperati sensibilmente nella prassi, tanto che quest'ultima è un tratto caratteristico imprescindibile per la

¹⁹ Cfr. sent. CG dell'11 giugno 1991, Commissione contro Consiglio, causa C-300/1989, concernente una direttiva sui rifiuti di biossido di titanio, annullata perché adottata in base all'art. 130S (tutela dell'ambiente – procedura di consultazione) e non all'art. 100A (azioni di riavvicinamento di normative nazionali sulle condizioni di produzione che possono provocare distorsioni della concorrenza – procedura di cooperazione).

²⁰ Conclusioni del 24 febbraio 2000, nella causa Lussemburgo contro Parlamento e Consiglio, C-168/98, punto 59.

²¹ Stati membri o persone fisiche e giuridiche; quest'ultimo caso non è riconducibile alla categoria degli atti normativi. Ad esempio, cfr. decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, che modifica la decisione n. 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna ed ai terminali intermodali (GUCE, serie L, n. 185, del 06/07/2001). La decisione, rivolta agli Stati membri, è stata approvata, secondo la procedura dell'art. 251, in sede di conciliazione. Va precisato che non si rintracciano nel campione esaminato nella II parte di questo articolo decisioni a carattere amministrativo (rivolte a singole persone fisiche o giuridiche) adottate in codecisione.

²² Il criterio gerarchico nel rapporto tra fonti comunitarie è attualmente riconosciuto solo dalla giurisprudenza, in forma peculiare ed attenuata (cfr. sent. 13 luglio 1995, Parlamento c. Consiglio, causa C-156/93). Il problema degli atti di esecuzione è noto in ambito comunitario con la denominazione di "comitologia" dai Comitati, emanazione del Consiglio, che sostanzialmente gestiscono la funzione esecutiva affidata dal Trattato alla Commissione. La decisione del Consiglio del 28 luglio 1999 recante la regolamentazione dell'esercizio della funzione esecutiva è stata di recente aggiornata con l'introduzione della "procedura di regolamentazione con controllo" (cfr. decisione del Consiglio del 23 luglio 2006).

comprensione del sistema “vivente”. Le istituzioni comunitarie affrontano le complesse procedure decisionali indicate dai Trattati con lunghi negoziati sia interistituzionali, sia al proprio interno; la loro attività è caratterizzata, in entrambi i livelli, dalla ricerca del più ampio consenso possibile e dal tentativo di appianare le divergenze attraverso soluzioni di compromesso.

Salvo ipotesi eccezionali del tutto marginali, la Commissione dispone, nel quadro del TCE, del monopolio dell’iniziativa; tuttavia, in un’ottica più ampia che abbraccia le dinamiche politiche dell’Unione europea, nell’esercizio del potere d’iniziativa, la Commissione non è affatto libera. In primo luogo, essa è politicamente vincolata dalle indicazioni del Consiglio europeo che fissa i “programmi di governo” e, con essi, gli obiettivi politici cui si riferirà la “strategia politica annuale”, il documento di programmazione legislativa a cura della Commissione²³. Il Presidente della Commissione partecipa alle riunioni del Consiglio europeo, le cui decisioni vengono prese in genere secondo il metodo internazionalistico del consenso, che “ingloba” formalmente anche la posizione della Commissione e questo è il modo in cui, nell’ordinamento comunitario, viene assicurato il raccordo tra l’organo di impulso politico e l’istituzione che ha il potere di proporre atti normativi. Il Parlamento, invece, è portato a conoscenza delle decisioni del Consiglio europeo solo in un momento successivo, attraverso la trasmissione di una relazione finale dei lavori svolti: oltre a non avere alcuna possibilità di incidere nella fase propositiva, dunque, non ha neppure la possibilità di manifestare la propria voce, se non *ex post*. In secondo luogo, l’obbligo di copertura finanziaria disposto dall’art. 270 TCE impone alla Commissione, nell’esercizio del suo potere di proposta, di modifica delle proposte e di esercizio del potere esecutivo, di restare entro i limiti delle risorse proprie della Comunità, derivanti dalle disposizioni stabilite dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento, secondo il disposto dell’art. 269.

A seguito della modifica introdotta da Maastricht, ai sensi dell’art. 192 TCE, il Parlamento ha la facoltà di chiedere a maggioranza dei suoi membri alla Commissione la presentazione di adeguate proposte sulle questioni che necessitano l’emanazione di un atto (cd. potere di iniziativa dell’iniziativa). Questo potere formalizzato in forma specifica, si affianca alla ordinaria facoltà di presentare risoluzioni ad impatto politico su temi di interesse. In questo caso, la richiesta può essere deliberata a maggioranza semplice, senza necessità di alcuna previsione specifica del Trattato, semplicemente *ex artt.* 48 ss. Reg. PE; l’art. 192, invece, richiede la maggioranza assoluta e si configura come *extrema ratio* per i casi in cui la Commissione non appare sensibile alle richieste parlamentari. In entrambi i casi, non sussiste un obbligo giuridico per la Commissione di dare seguito alle richieste, salvo l’impegno, formalizzato negli accordi interistituzionali, di motivare il rigetto²⁴.

Nella fase di elaborazione del contenuto della proposta, la Commissione subisce pressioni promananti da gruppi di interesse di stanza a Bruxelles per lo svolgimento dell’attività cd. di *lobbying*²⁵; a questo fenomeno, si aggiungono articolate consultazioni attivate dalla stessa Commissione che possono essere condotte in vario modo, a seconda della materia coinvolta: in genere vengono commissionati appositi *report* a gruppi di periti, si

²³ V. Documento SEC (2002)184, Lignes directrices politiques à suivre dans les relations avec le Conseil quand il s’agit de l’exercice par la Commission de son droit d’initiative, reperibile nel Registro interno della Commissione.

²⁴ Cfr. Accordo-quadro Parlamento europeo/Commissione del 5 luglio 2000 cit., che fa seguito a due precedenti accordi intercorsi tra le medesime istituzioni nel 1990 e nel 1995. Nel medesimo accordo, la Commissione si è impegnata anche, allorché elabora il programma legislativo annuale, a tenere in massima considerazione gli orientamenti proposti dal Parlamento, a non presentare le proposte legislative prima di averle comunicate al Parlamento, nonché ad informarlo tempestivamente in modo equivalente al Consiglio in ciascuna fase dell’*iter* in cui il Parlamento agisce a titolo legislativo.

²⁵ I gruppi di interesse accreditati sono sempre più numerosi. Tra i più potenti, l’Unione delle industrie della Comunità europea, nota come UNICE e la Confederazione europea dei sindacati (CES).

redigono studi sull'impatto della legislazione, si procede alla consultazione di esperti nazionali, di organizzazioni internazionali e di ONG (i comitati consultivi di cui la Commissione dispone sono oltre 700!²⁶), si elaborano i cd. Libri Bianchi o Verdi aprendo un dibattito pubblico su determinati temi²⁷. La fase preparatoria appena descritta appare come uno degli aspetti più interessanti dell'esercizio del potere legislativo in sede comunitaria, è anche, come ci si può aspettare, uno dei più difficili da indagare scientificamente.

Secondo lo schema descritto, Consiglio e Parlamento hanno un potere decisionale se ed in quanto la Commissione ha esercitato l'iniziativa. La proposta della Commissione non è un semplice progetto liberamente modificabile in corso di procedura: i colegislatori possono certamente introdurre emendamenti, ma non possono mutare radicalmente la sostanza della proposta. Una simile circostanza, oltre ad indurre la Commissione ad esercitare il suo potere di ritirare la proposta, vizierebbe di illegittimità l'atto eventualmente adottato.

Coerentemente all'attribuzione del monopolio dell'iniziativa, il Trattato assegna alla Commissione anche il potere di modificare o ritirare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto, fintantoché il Consiglio non ha deliberato (art. 250, par. 2, TCE). In tal caso, la Commissione dovrà informare previamente Parlamento e Consiglio²⁸. E' su quest'ultima prerogativa che in genere si fa risiedere, nell'analisi teorica, il potere contrattuale della Commissione rispetto ai colegislatori; la ricerca empirica svolta ha, tuttavia, dimostrato uno scarsissimo uso dello strumento del ritiro, che ove applicato, è in genere motivato dalla obsolescenza della proposta. Al contrario, molto frequente è la modifica della proposta. Ai sensi dell'art. 250, par. 1, se il Consiglio vuole emendare la proposta della Commissione, senza il suo consenso, deve farlo all'unanimità. La norma, più volte citata, fonda il ruolo centrale di mediazione tra i due colegislatori svolto dalla Commissione nella procedura di codecisione²⁹: attraverso il combinato disposto dei parr. 1 e 2 dell'art. 250 TCE, il Trattato conferisce alla Commissione il potere di condizionare il *quorum* di votazione richiesto in Consiglio per l'approvazione degli emendamenti parlamentari³⁰. L'art. 251, paragrafi 4 e 5 (disciplina della conciliazione), interpretato come eccezione rispetto alla regola dell'art. 250, introduce una scalfitura importante al monolitico potere della Commissione, prevedendo l'unico caso in cui il Trattato consente di scavalcare la sua posizione, pur senza raggiungere l'unanimità in Consiglio (purché si formi un asse tra Consiglio e Parlamento).

Il Consiglio, nel triangolo istituzionale comunitario caratterizzato dalla pluralità degli interessi rappresentati, dà voce gli Stati membri o, più correttamente, agli esecutivi degli Stati membri. L'organo ha una composizione variabile: siedono in Consiglio i ministri competenti per la materia trattata nella sessione di lavoro. Secondo la prassi, solo in casi particolarmente

²⁶ Il dato è tratto dal Libro bianco sulla *Governance* del 2001. La Commissione Prodi ha tentato un riordino di questa delicata fase nella direzione di maggiore trasparenza (cfr. *Documento di consultazione*, Com (2002) 277 del 5 giugno 2002).

²⁷ La Commissione ha, inoltre, inaugurato da qualche anno un apposito sito attraverso il quale chi desidera esprimere la propria opinione sulle politiche comunitarie ed influenzarne l'andamento può – in qualche modo – partecipare al processo decisionale europeo rispondendo ai sondaggi d'opinione relativi alle iniziative legislative in corso o in fase di preparazione. Il sito, che contiene anche i risultati dei sondaggi conclusi, è accessibile al seguente indirizzo web: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm.

²⁸ In virtù dell'accordo quadro Parlamento/Commissione del 5 luglio 2000.

²⁹ In atto pratico, alle sedute del Consiglio partecipa sempre almeno un membro della Commissione che dispone di un certo margine di manovra e può, su richiesta dello stesso Consiglio, procedere, seduta stante, a modificare la proposta, evitando così, se la Commissione è d'accordo, di dover giungere ad una votazione all'unanimità. In questo modo la modifica proviene formalmente dalla Commissione e non dal Consiglio, restando così al di fuori dell'ambito di operatività dell'art. 250. La prassi appare istituzionalizzata al punto che, in genere, la Commissione accompagna il disegno di un progetto normativo con una serie di modifiche che ritiene accettabili.

³⁰ Ovviamente questo potere vale nei casi in cui l'atto debba essere adottato a maggioranza: nei casi in cui occorre comunque l'unanimità, il potere della Commissione di modificare la proposta assume una valenza molto meno significativa.

problematici sul piano politico, il Consiglio, in questa composizione di massimo livello, si occupa direttamente di discutere la proposta. Le decisioni sono, infatti, preparate (e spesso sostanzialmente assunte) da strutture facenti capo all'istituzione: anzitutto il Comitato dei rappresentanti permanenti (Co.re.per.) che, ai sensi dell'art. 207 TCE, è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che esso gli assegna. Questa struttura, che, assieme al Segretariato assicura continuità ai lavori dell'organo coordina le attività degli oltre 250 "comitati" e "gruppi di lavoro", composti da delegati degli Stati membri che partecipano, a livello inferiore al Co.re.per., allo studio delle problematiche tecniche e politiche emergenti dalle proposte legislative.

E' al Consiglio che è tradizionalmente la funzione legislativa in ambito comunitario sebbene abbia visto erosi, nel corso del tempo, i propri poteri che, ad ogni riforma del Trattato, ha dovuto sempre più condividere con il Parlamento. Nel prosieguo si vedrà come il Parlamento abbia assunto pienamente il ruolo di colegislatore, non di rado imponendo la propria volontà al Consiglio: la casistica della codecisione dimostra che a casi di "bicameralismo di tipo cooperativo" si siano affiancati casi di "bicameralismo competitivo", in cui la volontà parlamentare è riuscita a prevalere sulla volontà degli Stati.

Mentre di regola le sessioni del Consiglio si svolgono a porte chiuse (art. 5, par. 1 Reg. CNS), il Regolamento interno stabilisce che debbano essere pubblici il dibattito, le deliberazioni finali e le votazioni sugli atti da adottare mediante procedura di codecisione (art. 8 Reg. CNS). I risultati sono soggetti a successiva pubblicazione (art. 9 Reg. CNS). La tradizionale segretezza dei lavori del Consiglio, motivata da ragioni tipicamente afferenti i metodi di decisione internazionalistici (può apparire più facile raggiungere un compromesso politico attraverso una discussione non formalizzata), ha ceduto il passo alle istanze di trasparenza e controllabilità solo nel 1999: il Trattato di Amsterdam ha infatti stabilito che debbano essere pubblici i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e le dichiarazioni a verbale (e accessibili i relativi documenti) quando il Consiglio delibera in qualità di legislatore (art. 207 TCE).

Appare interessante anche focalizzare le modalità con le quali le volontà degli Stati membri, che esprimono la loro voce attraverso il Consiglio, si formano e quale peso tali differenti scelte nazionali assumono in sede comunitaria: il regolamento interno del Consiglio prevede che, salvo i casi di urgenza, le deliberazioni del processo legislativo non possano essere poste all'ordine del giorno se non sono trascorse 6 settimane dalla comunicazione ai Parlamenti nazionali, secondo il disposto del punto 3 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al TUE³¹. E' noto, peraltro, che solo in alcuni Stati i Parlamenti nazionali riescono a controllare preventivamente e strettamente il mandato conferito ai ministri che si recano a Bruxelles, almeno per quanto attiene ai punti più importanti posti in discussione³².

La soluzione di un controllo nazionale in risposta al preteso *deficit* democratico che caratterizzerebbe l'ordinamento comunitario ha occupato molta parte dei lavori della Convenzione europea e ha trovato alcuni riscontri nel Trattato costituzionale, poi confluiti nel

³¹ Il trattato di Lisbona ne prevede la modifica: introducendo un controllo rafforzato sulla sussidiarietà che può portare al blocco della proposta, viene attribuito ai Parlamenti nazionali un ruolo più incisivo (sul punto, cfr. NASCIMBENE, LANG, *op. cit.*). In Italia la partecipazione delle Camere alla fase cd. ascendente, di formazione del diritto comunitario, è stata disciplinata dalla legge 183/1987 che prevedeva soprattutto obblighi di informazione al Parlamento da parte del Governo. Il ruolo di controllo del Parlamento è stato successivamente rafforzato con la legge 11/2005. Cfr. BIN R., CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il mulino, 2005, p. 212 ss.; TIBERI G., *La riforma della legge "La Pergola"*, in *Quad. cost.*, 3/2005, p. 671.

³² Sul tema, si vedano: FERRARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 183; GIROTTO D., *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, in *Quad. cost.*, 3/2002, p. 577.

trattato di Lisbona³³. In sostanza, l'attribuzione di un ruolo ai Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario è stata considerata da alcuni una sorta di recupero di democraticità della decisione comunitaria. Invero, proprio in ragione dei risultati ottenuti a seguito della ricerca empirica svolta (che dimostrano almeno la possibilità di *standard* democratici sufficienti nel *decision making* comunitario), la soluzione, se proposta come rimedio al mancato coinvolgimento del Parlamento europeo, non appare del tutto convincente: oltre all'irrigidimento del negoziato che il controllo preventivo dei Parlamenti nazionali inevitabilmente comporterebbe, sembra non tenersi in sufficiente considerazione come ciò mini la dimensione europea della decisione, screditando il ruolo del Parlamento transnazionale e riportando la questione nella dimensione politica nazionale. I due sistemi di controllo democratico, non possono che agire su circuiti differenti e completarsi vicendevolmente.

5. Il Parlamento europeo: un ruolo costante ascesa nell'organigramma istituzionale

Il grado d'intervento del Parlamento europeo nelle procedure di adozione degli atti comunitari e, più in generale, il suo ruolo nel quadro istituzionale comunitario, ha subito notevoli sviluppi con il progresso dell'integrazione comunitaria e il prevalere degli aspetti sovranazionali su quelli intergovernativi, soprattutto in risposta alle pressanti istanze democratiche formulate in conseguenza dell'espansione delle competenze comunitarie³⁴.

L'istituzione denominata "Assemblea Comune" fino al 1962³⁵, oltre a non avere grande peso nei processi decisionali, non disponeva in origine del potere di controllo sul bilancio e del potere di controllo sulla Commissione. Solo negli anni '70, con il Trattato di Lussemburgo, fu introdotta la cd. "mozione di censura" nei confronti della Commissione: ritenuto un potere "solo sulla carta", è rimasto uno strumento mai usato fino al 1999 quando, a seguito di una forte presa di posizione politica, il Parlamento ha di fatto costretto la Commissione Santer a rassegnare le dimissioni, dimostrando di poter esercitare un ruolo tutt'altro che marginale nei rapporti interistituzionali³⁶. Sempre con il Trattato di Lussemburgo fu introdotto il potere di controllo sul bilancio: anche in questo caso, i rapporti di forza tra le istituzioni si modificarono a favore del Parlamento a seguito dell'utilizzazione degli strumenti conferiti dal Trattato con l'episodio della bocciatura del bilancio presentato dalla Commissione nel 1979. Nello stesso anno il Parlamento fu eletto per la prima volta a suffragio universale e diretto³⁷, secondo il disposto dell'art. 138 del Trattato di Roma.

L'Atto Unico europeo del 1986, prima significativa riforma dei Trattati istitutivi, segna un incremento del potere legislativo del Parlamento: viene introdotta, infatti, per una decina di competenze, la nuova procedura di cooperazione, applicabile a settori assai rilevanti, quali quello del completamento del mercato interno e dell'attuazione dei fondi strutturali. La nuova

³³ Cfr. PETRANGELI F., Sussidiarietà e parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale, in *Quad. cost.*, 1/2003, p. 173.

³⁴ Per una efficace sintesi su origine, sviluppo e funzioni del Parlamento europeo, si veda: *Il Parlamento europeo*, L. BARDI, P. INGAZI, Il Mulino, 1999.

³⁵ La denominazione "Parlamento europeo", utilizzata in via di fatto dal 1962, è stata assunta ufficialmente solo con l'Atto Unico Europeo.

³⁶ Come noto, vennero presentate due mozioni, l'una da gruppi antieuropeisti, respinta in aula, l'altra, dai socialisti europei, ritirata a seguito dell'istituzione di un Comitato di cinque Saggi, incaricato dal Parlamento di verificare la fondatezza delle accuse di corruzione. Al giudizio negativo di tale Comitato, seguirono le dimissioni della Commissione. Cfr. ADAM R. (a cura di), *Dalla Commissione Santer alla Commissione Prodi: tappe e documenti di una crisi istituzionale*, in *Dir. un. eu.*, 3/1999, p. 557.

³⁷ Nonostante la decisione del Consiglio rendesse possibile sin dal 1978 l'elezione, si dovette attendere la pronuncia del Consiglio costituzionale francese, che subordinò l'assenso all'elezione diretta alla condizione che ciò non comportasse un incremento implicito dei poteri del Parlamento europeo.

procedura – come detto – aggiunge, al modello della consultazione, una seconda lettura, in cui il Parlamento, con il sostegno della Commissione, può emendare la proposta elaborata dal Consiglio e soprattutto ha un diritto di veto superabile dal Consiglio solo col voto all'unanimità. A seguito delle successive modifiche dei Trattati, questa procedura è caduta in disuso e, attualmente, resta applicabile praticamente solo nel quadro dell'Unione economica e monetaria. Con l'Atto Unico il Parlamento conquista anche il diritto di veto sull'adesione di nuovi Stati e sugli accordi di cooperazione con i Paesi terzi.

Il Trattato di Maastricht, siglato nel 1992 ed entrato in vigore il primo gennaio 1993, parallelamente all'estensione delle competenze comunitarie, proseguendo nella direzione individuata dall'Atto Unico, introduce un'innovazione radicale nel senso dell'incremento del ruolo istituzionale del Parlamento: esso deve essere consultato dagli Stati membri sulla candidatura del Presidente della Commissione ed esprime un voto di approvazione del collegio designato. Il Trattato non indica espressamente le conseguenze di un eventuale disapprovazione. Sul piano politico, tuttavia, è stato considerato, sin dall'inizio, una sorta di "voto di fiducia". Appare significativa la prassi avviata dal Parlamento, accettata sin dall'inizio dalla Commissione, di richiedere ai Commissari designandi dimostrazioni di competenza specifica e di procedere ad approfondite audizioni personali. Tale potere, non previsto sulla carta, ha assunto rapidamente una concreta efficacia nei rapporti tra le istituzioni: nel 1995, il Presidente del Consiglio europeo Kohl, per esempio, si impegnò a ritirare la candidatura della Commissione Santer in caso di mancata approvazione del Parlamento. Più di recente, nel "caso Buttiglione", è noto che il Presidente incaricato della Commissione, il portoghese popolare Barroso, è stato costretto alla sostituzione del commissario italiano e di altri membri designati in seguito ad una durissima presa di posizione del Parlamento, all'indomani delle audizioni³⁸. Il potere di approvare la nomina della Commissione si affianca a quello di censurare l'operato della stessa in corso di legislatura: questo "voto di fiducia" e questa "mozione di sfiducia" appaiono formalmente simili alle caratteristiche degli ordinamenti statali a forma di governo parlamentare. E' significativo, tra l'altro, che con Maastricht, la durata del mandato della Commissione venga portata da quattro a cinque anni, in modo da coincidere con quella del mandato parlamentare. Tuttavia, tenendo sempre presente l'importabilità dei modelli statali nell'ordinamento comunitario, va chiarito che non è possibile parlare di "rapporto di fiducia" in senso tecnico per una serie di ragioni. Si ricorda, in primo luogo, che i membri della Commissione sono indicati dai Governi degli Stati membri; per cui il voto del Parlamento si riduce ad una semplice approvazione o rigetto di quanto deciso in altra sede e non presuppone un patto programmatico. Inoltre, non vi è necessariamente corrispondenza tra la composizione politica del Parlamento e l'orientamento politico della Commissione, se si può parlare di orientamento politico per una istituzione tecnica indipendente³⁹.

Sul fronte delle procedure decisionali, il Trattato di Maastricht segna un incremento dei poteri di controllo del Parlamento sul bilancio, introduce il potere di iniziativa dell'iniziativa (art. 192, già 138B) di cui si è già detto e innova drasticamente nel campo delle procedure decisionali, introducendo la codecisione (*ex art. 189 B*, attuale art. 251 TCE), riguardante sin dall'inizio ben 15 settori materiali. Essa si presenta come una variante della cooperazione dalla quale si distingue per l'addizione della fase di conciliazione e per l'impossibilità che il Consiglio imponga la sua volontà al Parlamento, anche all'unanimità. In questo modo, il Parlamento per la prima volta partecipa a pieno titolo ad un procedimento decisionale comunitario: dal 1993 in avanti, anche formalmente risulta co-firmatario e co-autore dell'atto comunitario che deriva dall'applicazione di questa procedura.

³⁸ Cfr. ROSSI L.S., *Il Parlamento europeo e il "caso Buttiglione"*, in *Quad. cost.*, 1/2005.

³⁹ Ad esempio, nel caso della V legislatura (1999-2004), la maggioranza parlamentare era di centro-destra (PPE), mentre la Commissione Prodi risultava eletta da Governi per la maggior parte di centro-sinistra.

Il Trattato di Amsterdam⁴⁰, in vigore dal 1 maggio 1999, oltre ad aver rafforzato il ruolo del Parlamento nel quadro istituzionale comunitario, attribuendogli il potere di nomina del Presidente della Commissione dopo la designazione degli Stati membri, ha innovato sensibilmente nel campo delle procedure decisionali, introducendo nuove ipotesi di parere conforme⁴¹ e di consultazione⁴². Per quanto attiene alla codecisione, anzitutto ne è stato esteso l'ambito di applicazione, più o meno raddoppiando il numero delle basi giuridiche in cui essa viene in rilievo: essa viene sostituita ad altre procedure decisionali come la conciliazione e la cooperazione e prevista per molte competenze comunitarie nuove⁴³. Si deve segnalare peraltro che aumentano i casi, considerati un'anomalia, in cui, nell'ambito della codecisione, il Consiglio vota all'unanimità: ciò si spiega in ragione della ricerca del compromesso necessario per consentire l'espansione delle competenze comunitarie. In secondo luogo, il Trattato di Amsterdam ha introdotto specifiche modifiche procedurali volte, da un lato a parificare il peso decisionale dei due colegislatori, rafforzando il ruolo del Parlamento, e dall'altro, a semplificare l'*iter* rendendolo più efficiente⁴⁴. Una delle preoccupazioni che la procedura aveva sollevato nella sua prima fase di operatività era, infatti, quella dei tempi eccessivamente lunghi⁴⁵. Sul piano delle modifiche ad impatto sostanziale, in terza lettura, si è esclusa la possibilità che il Consiglio, anche in caso di fallimento della conciliazione, possa adottare unilateralmente l'atto, salvo successiva bocciatura dello stesso da parte del Parlamento entro 6 settimane. E' questa evidentemente la modifica procedurale più significativa in grado di ridefinire il ruolo delle due istituzioni coinvolte nel processo decisionale, ponendo le condizioni per l'attuazione pratica di un'effettiva parità di peso decisionale dei due colegislatori.

Come sempre accaduto nella storia dell'integrazione comunitaria, anche in questo caso i commentatori lamentano che la riforma non è stata sufficientemente incisiva come negli auspici. La ricerca empirica dimostra, però, come il livello di efficienza della procedura, così come disegnata definitivamente dal Trattato di Amsterdam, possa dirsi soddisfacente, anche con riferimento ai tempi di approvazione degli atti. Inoltre si avrà modo di dimostrare come il peso dei due colegislatori sia da considerarsi almeno pari, quando, su temi di particolare impatto politico, non si verifichi una forte presa di posizione dell'Assemblea che conduce ad una prevalenza parlamentare nella decisione finale. Si può anticipare sin d'ora, che la "voce forte" del Parlamento nella codecisione ha traciato, partendo da qui, ben oltre l'ambito di questa procedura, acquistando autorevolezza di fronte agli altri soggetti istituzionali ed espandendosi, nelle complesse dinamiche dei negoziati comunitari, sia nelle altre procedure decisionali sia nei rapporti interistituzionali in generale.

⁴⁰ Per una sintesi delle modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam, si veda, per tutti, A. TIZZANO, *Profili generali del Trattato di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 295 e ss.; sul ruolo del Parlamento in particolare, p. 299 e ss.; sugli interventi in materia di procedure decisionali, p. 309 e ss.

⁴¹ Ad es., cfr. art. 7 TUE.

⁴² Cfr., ad es., artt. 13 e 67 TCE.

⁴³ Ad es., v. artt. 129, 135, 137, 138, 255, 280, 285, 286 TCE.

⁴⁴ Nel dettaglio, per quanto riguarda le modifiche incidenti sul profilo dell'efficienza, è stata prevista la possibilità di chiudere la procedura con l'adozione dell'atto sin dalla prima lettura se Parlamento e Consiglio raggiungono un accordo, cosa che si verifica in assenza di emendamenti parlamentari ovvero nel caso in cui il Consiglio accetti in blocco tutte le modifiche proposte dal Parlamento. Viene così eliminato, in casi tutt'altro che infrequenti, un inutile allungamento della procedura. Sempre tra le semplificazioni formali, va ricordata la soppressione dell'annuncio del rigetto della posizione comune in seconda lettura: se il Parlamento respinge la posizione comune, attualmente si apre la conciliazione senza necessità di ulteriori adempimenti formali. Nella codecisione versione Maastricht, invece, alla formulazione dell'intenzione di respingere la posizione comune, seguiva la cd. "conciliazione minore": questo aggravio procedurale si era dimostrato però di minima utilità, essendo stata applicato solo due volte dal 1993 al 1999.

⁴⁵ Il dibattito in tema trova un'eco significativa in un'apposita dichiarazione allegata al Trattato, la n. 34, nella quale si invitano le istituzioni ad un rigoroso rispetto dei termini previsti, in modo che dalla seconda lettura del Parlamento e alla conclusione della procedura non passino più di 9 mesi

In occasione della CIG di Nizza⁴⁶, la Commissione aveva proposto l'introduzione, nel sistema delle fonti comunitarie, della distinzione tra atti primari aventi natura legislativi, contenenti norme generali di principio, e atti esecutivi di secondo livello, contenenti normativa tecnica e di dettaglio, suggerendo altresì l'applicazione generalizzata della codecisione per l'adozione dei primi e di procedure più snelle per gli atti di natura esecutiva⁴⁷. Benché una tale generalizzazione, raggiunta successivamente nel Trattato costituzionale siglato a Roma nell'ottobre 2004, non abbia avuto luogo, il Trattato di Nizza, oltre ad occuparsi della materia prospettata sin dall'inizio come l'urgenza del momento (cioè l'adeguamento del quadro istituzionale in vista dell'allargamento), ha inciso sensibilmente anche nel campo delle procedure decisionali, sempre nel segno di un rafforzamento del ruolo del Parlamento, seguendo il *trend* costante del cd. "negoziato comunitario permanente" dell'ultimo ventennio⁴⁸. In particolare, è stato esteso l'ambito di applicazione delle procedure di consultazione e di parere conforme; significativa è l'introduzione della necessaria approvazione parlamentare per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata nei settori che rientrano nell'ambito di applicazione della procedura di codecisione; è stata generalizzata la legittimazione attiva del Parlamento a promuovere giudizi di annullamento degli atti comunitari, prima limitata dalla necessaria dimostrazione della lesione di una prerogativa; è stata rinforzata la posizione del Parlamento nei negoziati che conducono alla conclusione degli accordi internazionali attraverso il conferimento del potere di richiedere il "previo parere" alla Corte di giustizia. Inoltre, nell'ampliare l'applicazione della votazione a maggioranza qualificata in Consiglio in vista dell'imminente allargamento dell'Unione, il Trattato estende il campo di applicazione della procedura di codecisione a diverse basi giuridiche, tra cui la politica d'asilo, la cooperazione giudiziaria civile e la disciplina dei partiti politici europei⁴⁹.

6. Processi decisionali e modelli di democrazia

La varietà e ricchezza di processi decisionali rispecchia un ordinamento strutturalmente ricco, policentrico, flessibile, "a differenti velocità" e in continuo sviluppo; il disegno che emerge dal Trattato attualmente vigente è evidentemente ispirato alla logica di dare voce (e coinvolgere nei processi decisionali) soggetti portatori di interessi diversi. Il triangolo istituzionale rispecchia, in modo evidente, il tentativo di rappresentare questo policentrismo: il Consiglio in cui siedono i Governi degli Stati membri, il Parlamento direttamente espressione dei popoli, la Commissione, istituzione tecnica che presidia l'interesse generale della Comunità. I processi decisionali, frutto dell'equilibrio tra questi tre principali centri di rappresentanza, sono arricchiti, poi, dalla consultazione, nella fase che precede la proposta, di

⁴⁶ Per una disamina analitica delle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza, si vedano le schede tematiche pubblicate *on line* sul sito della Commissione nella pagina "Archivio della conferenza intergovernativa del 2000" (<http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000.html>). Tra la dottrina che ha commentato la riforma, con particolare riferimento ai profili attinenti a questa ricerca, si vedano: P. CAVALERI, *Il Trattato di Nizza a prima lettura*, in *Quad. cost.*, 1/2001, p. 213 e S. GOZI, *La nuova conferenza intergovernativa di revisione dei Trattati europei*, in *Quad. cost.*, 1/2000, p. 187.

⁴⁷ Cfr. CONV162/02, punti 35 e 65 in www.european-convention.eu.int. Il tema dell'introduzione di una gerarchia tra gli atti comunitari era stato segnalato alla successiva CIG, sin dalla Dichiarazione n. 16 allegata al trattato di Maastricht.

⁴⁸ Si veda, per un approfondimento specifico, I. DIÈZ PARRA, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Nizza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 368 ss.

⁴⁹ Art. 191 TCE II paragrafo L'introduzione di questa previsione normativa (sia pur temperata dalla Dichiarazione n. 11 con la quale gli Stati si preoccupano di arginare l'estensione di questa competenza nella sola dimensione transnazionale) si accompagna all'introduzione della maggioranza qualificata per l'esercizio della competenza, *ex art.* 190, par. 5, ad emanare lo Statuto dei parlamentari europei, introdotta con Amsterdam ma di difficile esercizio secondo l'originaria regola dell'unanimità in Consiglio.

comitati di tecnici, di organizzazioni pubbliche e private, etc., nonché, in corso di procedura, di organi come il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale.

Uno dei tratti caratteristici del sistema sovranazionale, così come vive, sembra essere la ricerca della propria legittimazione, oltreché nella partecipazione alla decisione dell'organo rappresentativo, nel consenso o almeno nel coinvolgimento diretto della società in tutte le sue forme organizzate. Su questa lunghezza d'onda, addirittura verso un'idea dei due modelli quasi come "alternativi", sembra muoversi anche la giurisprudenza comunitaria quando ha a che fare con il principio di democrazia: si veda, ad esempio, in modo assai esplicito, per quanto riferito ad una materia particolare come la politica sociale, la sentenza che afferma – in *obiter* – che, ove nel processo decisionale non sia coinvolto il Parlamento europeo, in via alternativa è necessaria la partecipazione dei popoli attraverso le parti sociali⁵⁰.

Su questa linea, il Libro bianco sulla *Governance*⁵¹, presentato dalla Commissione Prodi, ha definito obiettivi precisi da perseguire a Trattato invariato, applicando, ove necessario, il principio di leale cooperazione tra le istituzioni e gli Stati membri⁵². Per quanto attiene ai processi decisionali, la buona *Governance* prevede, tra l'altro, l'apertura del sistema comunitario (da attuarsi mediante esaustiva e tempestiva informazione *on-line* sulle politiche e i processi decisionali); la partecipazione dei cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche europee (cd. "elaborazione interattiva della politica" mediante coinvolgimento, nella elaborazione delle politiche, di enti regionali e locali, delle organizzazioni della società civile, di CES e CdR, il cui ruolo sarebbe da incrementare, di esperti, dei cittadini mediante consultazione *on-line*, etc.); misure specifiche volte a rendere più efficiente il processo legislativo quali l'accelerazione dell'*iter*, da realizzarsi promuovendo l'approvazione in prima lettura degli atti, ove possibile, e la promozione della votazione in Consiglio appena sembri possibile raggiungere la maggioranza qualificata, piuttosto che proseguire i dibattiti nell'intento di raggiungere il consenso unanime.

La partecipazione alla formazione dei contenuti decisori di soggetti "interessati", al di fuori del circuito della rappresentanza tradizionale elettiva, apre problemi interessanti in merito alla democrazia europea. In primo luogo, suscita grande perplessità la questione della selezione dei soggetti cui si attribuisce peso. E' logico aspettarsi infatti che riescano a conquistare una voce a Bruxelles soggetti portatori di interessi "forti", abbastanza potenti sul piano economico da sostenere i costi di struttura richiesti dall'attività di *lobbying*. E' inevitabile domandarsi chi controlla la reale rappresentatività di questi soggetti e, da un'altra prospettiva, se l'acquisizione dei punti di vista tecnici e delle categorie interessate non rischi di porre in secondo piano l'interesse generale e gli interessi cd. "diffusi", impoverendo, anziché arricchendo, la decisione finale. Questi aspetti conducono il ragionamento sul tema della necessaria coesistenza tra i due modelli di democrazia - quello rappresentativo e quello partecipativo (o deliberativo) -, che erano stati citati nel Trattato costituzionale quali principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e sono ripresi nel testo che sarà introdotto con la modifica di Lisbona.

Alla luce delle considerazioni precedenti, appare evidente che la *governance* decisionale non possa in alcun modo sostituire il modello di democrazia rappresentativa tradizionale, ma possa, al più, affiancarsi ad esso. E' chiaro però che, nonostante i sensibili passi in avanti compiuti nell'ultimo decennio, la partecipazione alla decisione politica del

⁵⁰ Sent. Trib. I grado, del 17/6/1998, UEAPME contro Consiglio, in causa T-135/1996 relativa alla domanda di annullamento di una direttiva in materia di politica sociale. La sentenza stabilisce che gli accordi con le parti sociali contenenti regolamentazione destinata ad essere recepita nel diritto comunitario devono essere conclusi con associazioni realmente rappresentative, per cui le istituzioni comunitarie hanno l'obbligo di verificare in via preliminare la rappresentatività.

⁵¹ Comunicazione della Commissione COM 428/2001 def./2 del 5 agosto 2001.

⁵² V. G. TIBERI, *Il Libro bianco sulla "Governance" europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche dell'Unione?*, in *Quad. cost.*, 1/2002, p. 163

Parlamento europeo non possa assumere, nell'ordinamento comunitario, l'identica forma che è nota nelle organizzazioni statuali, trattandosi di un'organizzazione diversa per matrice originaria. E' necessario fugare la tentazione di importare categorie giuridiche tipicamente statuali all'organizzazione comunitaria e porsi invece nell'ottica secondo cui, nell'Unione europea, il Parlamento ha un ruolo di partecipazione ad un equilibrio istituzionale complesso, partecipazione la cui massima espressione è appunto la procedura di codecisione. Il *framework* in cui si inserisce il Parlamento è destinato irrimediabilmente ad incidere sul funzionamento interno dell'istituzione: se il suo ruolo si gioca in un complesso equilibrio di istituzioni, è chiaro che la sua voce potrà assumere un qualche peso solo nella misura in cui si esprima in maniera unitaria o fortemente compatta (si ricordi che il Trattato impone di raggiungere la maggioranza assoluta per le decisioni più rilevanti). Ecco quindi che la logica della contrapposizione maggioranza/opposizione, tipica degli ordinamenti statali, in ambito comunitario cede il passo all'esigenza di maturare accordi che consentano una posizione istituzionale forte. Quanto più il Parlamento si dimostrerà compatto e coerente, tanto più avrà possibilità di incidere nel compromesso finale con il Consiglio.

In questo quadro, dopo quindici anni dall'entrata in vigore della codecisione, può essere interessante misurare quale sia stato il reale apporto (qualitativo e quantitativo) dell'istituzione rappresentativa alla decisione politica ed è questo il profilo del quale si cercherà di dar conto nella II Parte di questo articolo.

II PARTE: LA FUNZIONE DI PRODUZIONE NORMATIVA NELLA PRASSI DELLA CODECISIONE

1. L'Europa "senza Parlamento"

I fascicoli legislativi interessati dalla procedura di codecisione dal momento della sua entrata in vigore, nel 1993, sino al 28 febbraio 2008 sono 1.161.

Nella fascia temporale dal 1993 al 31 aprile 1999 (periodo "Maastricht"), la distribuzione dei *dossier* tra le 4 procedure decisionali interistituzionali è approssimativamente la seguente:

- consultazione: 61%;
- codecisione: 22%;
- cooperazione: 12%;
- parere conforme: 5%;

Ripetendo la ricerca sulla fascia temporale che va dal 1 maggio 1999, dunque a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, al 29 febbraio 2008, i dati cambiano, anche se non tanto quanto ci si potrebbe aspettare:

- consultazione: 52%;
- codecisione: 43%;
- parere conforme: 5%;
- cooperazione: 0,04%⁵³.

⁵³ La ricerca è stata effettuata utilizzando la banca dati istituzionale Prelex, curata dalla Commissione, accessibile alla pagina web <http://www.europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=it>; l'archivio, disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, dà conto della legislazione comunitaria in preparazione dal 1976, purché sottoposta ad una procedura decisionale interistituzionale, e consente di ripercorrere l'intero processo decisionale seguendo, avvenimento per avvenimento, le procedure aperte da documenti ufficiali (proposte, raccomandazioni, comunicazioni, ecc.) inviati dalla Commissione ai legislatori (il Consiglio e il Parlamento) e agli altri organi coinvolti nella procedura decisionale.

E' agevole verificare un *trend* costantemente progressivo nell'utilizzo della procedura di codecisione, corrispondente al decremento della conciliazione, in sintonia con il percorso di ampliamento dell'ambito di applicazione della prima procedura, maturato a seguito delle riforme dei trattati. Comunque, stando ai dati attuali, la codecisione, seppure può essere considerata la procedura decisionale comunitaria più significativa, tenuto conto della sua rilevanza politica e dei presumibili futuri sviluppi, *allo stato non è ancora la principale procedura decisionale dal punto di vista quantitativo*. Nell'analisi del dato, va anche considerato che non è possibile rilevare, attraverso lo strumento di ricerca utilizzato, l'incidenza quantitativa delle decisioni assunte dal solo Consiglio senza il coinvolgimento del Parlamento o anche da altre istituzioni, che dunque non sono considerate nel calcolo percentuale⁵⁴. E' noto che II e III pilastro dell'Unione siano, almeno per la gran parte, sottratti al Parlamento e rimessi alla disponibilità degli Stati, che operano, quasi esclusivamente, attraverso il metodo internazionalistico; ma anche nel pilastro comunitario, come si è visto nella prima parte di questo articolo e come è confermato dalle risultanze empiriche, residuano ampie aree del tutto sottratte alla partecipazione parlamentare: le basi giuridiche decise dal solo Consiglio sono oltre 60 e quelle decise dalla sola Commissione 13. Nell'elenco figurano competenze importanti, in grado di avere sensibili ricadute sugli ordinamenti giuridici nazionali, come, ad esempio, alcuni aspetti della politica monetaria⁵⁵, la politica commerciale o, per quanto riguarda la Commissione, gli aiuti di Stato e, in parte, la politica della concorrenza. Oltre ai settori materiali in cui il Parlamento non ha alcuna voce in capitolo, sono escluse dalla codecisione anche le basi giuridiche che prevedono tutt'oggi procedure decisionali diverse diverse: in questi casi la partecipazione parlamentare è diversamente modulata, ma mai è assimilabile, almeno sulla carta, alla partecipazione dell'unico organo rappresentativo dei cittadini in un sistema democratico. Tra queste competenze ricordiamo la politica agricola comune e, in parte, quella della concorrenza (decise in consultazione), molti aspetti della politica monetaria (in cooperazione) e la politica di coesione, compresi i fondi strutturali (decisa con il parere conforme). Va per altro verso rilevato che con le future riforme, l'applicazione generalizzata della "procedura legislativa ordinaria", incrementerebbe sensibilmente il numero delle basi giuridiche interessate dalla codecisione.

2. Governance democratica vs. efficienza decisionale: un falso problema

Considerando solo il periodo successivo al 1999⁵⁶, dei fascicoli chiusi in codecisione:

- il 42% è stato approvato in prima lettura;
- il 40 % in seconda;
- mentre solo l'11% è stato approvato a seguito della conciliazione.

Per il resto:

- 12 (2,4%) sono le proposte ritirate dalla Commissione;
- i fascicoli respinti sono solo 2, pari allo 0,5%: entrambi sono stati respinti dal Parlamento, quindi, almeno per quanto riguarda il campione esaminato, non ci sono atti respinti dal Consiglio;

⁵⁴ La bancadati Prelex è mirata esclusivamente al controllo delle procedure che prevedono il coinvolgimento di più di una istituzione.

⁵⁵ Con riferimento alla politica economica e monetaria, v., ad es., J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Il Mulino, 2003.

⁵⁶ I dati citati in questo articolo emergono da una ricerca originale effettuata tramite il database "CODECISIONE" che riguarda tutti i fascicoli interessati dalla procedura a partire dal 1 gennaio 1999. Il campione esaminato è composto da tutte le procedure di codecisione avviate nel periodo compreso tra il 1 gennaio 1999 e il 31 agosto 2007. L'archivio è liberamente consultabile *on-line* all'indirizzo web <http://www.robortobin.it/database.htm>.

- 7 dossier, pari al 1,4%, sono stati originariamente avviati secondo la procedura di codecisione, ma sono passati, successivamente, a quella di consultazione e sono stati approvati secondo quest'ultima;

- infine, i restanti casi sono *iter* anomali, a cui viene attribuito formalmente il codice della codecisione, ma afferiscono ad aspetti particolari della procedura di bilancio.

Nell'ottica dell'efficienza della procedura, è molto interessante notare che *solo l'11% dei fascicoli giunge fino alla terza fase della procedura e viene approvato in sede di conciliazione, mentre quasi il 90% viene approvato nelle due prime fasi*. Dunque, in genere le istituzioni tendono a raggiungere l'accordo quanto prima, per cui si arriva in Conciliazione solo in un numero assai limitato di casi.

Nel corso del tempo e nonostante l'allargamento del 2004 ai 10 Paesi neoaderenti, che sulla carta poteva apparire come un fattore di preoccupante destabilizzazione del *decision making* comunitario, si osserva un incremento di efficienza della procedura⁵⁷: di anno in anno, infatti, si riducono i fascicoli che giungono in conciliazione e si incrementano quelli approvati nelle prime fasi della procedura. L'ipotesi accreditata al riguardo è che la buona *performance* della procedura dipenda delle prassi di lavoro delle istituzioni comunitarie che operano a stretto contatto tra loro, applicando regole di comportamento ispirate alla leale collaborazione e al dialogo. Le prassi dimostrate utili sono state cristallizzate negli accordi interistituzionali di cui si è detto e in taluni casi anche recepite nelle modifiche dei Trattati. Grazie soprattutto alle negoziazioni informali anticipate, le istituzioni tendono a raggiungere l'accordo proprio nelle prime fasi, giungendo in conciliazione solo eccezionalmente.

Alla luce delle critiche mosse alla procedura di codecisione in termini di eccessiva lungaggine e di scarsa efficienza, è parso utile rilevare il dato della durata della procedura. Dalla formalizzazione della proposta all'approvazione dell'atto trascorrono in media circa 21 mesi, con punte occasionali di 4/5 anni per le negoziazioni particolarmente complesse. La durata media della codecisione risulta simile a quella della consultazione: appaiono quindi infondate le preoccupazioni, espresse da più parti in occasione dell'introduzione della procedura in esame, relative alla perdita di efficienza del sistema decisionale comunitario, conseguente all'intervento condizionante dell'assemblea rappresentativa.

La durata media dei fascicoli conclusi in I lettura, l'unica per cui il Trattato non prevede termini, è di circa un anno; quella dei fascicoli conclusi in II lettura è approssimativamente di 20 mesi; in III lettura si arriva in totale ad una media di due anni. È significativo che nelle ultime due letture, i tempi stretti previsti dal Trattato non sono mai stati sforati: i due colegislatori hanno, infatti, adattato i loro Regolamenti interni in modo da assicurare sempre la deliberazione, evitando la decadenza della procedura. Nei casi in cui si verifica un ristagno dei tempi, questo è in prima lettura. In sede di Convenzione europea, si è discusso dell'opportunità di introdurre un termine di decadenza anche in questa fase, ma ha prevalso la tesi contraria che assicura più ponderazione e, ai fascicoli particolarmente delicati, una maggiore probabilità di successo.

Sette sono i fascicoli che hanno oltre tre anni di anzianità: si tratta di procedure in corso che non possono dirsi "arenate" in quanto gli ultimi avvenimenti recano date recenti. Quattro di essi pendono in I lettura, mentre per gli altri è già stata adottata la posizione comune che segna il "punto di accelerazione" dal quale prendono avvio i tempi scadenzati dal Trattato. Esaminando la casistica, si può notare che il ristagno nella prima fase della procedura non dipenda mai dall'attesa del parere parlamentare, che viene fornito poco dopo l'adozione della proposta, ma dal protrarsi di affannose discussioni in Consiglio, spesso in sede tecnica. Si può dunque affermare che quando c'è un ritardo esso non è mai addebitabile a ragioni tecniche (complessità o inefficienza della procedura decisionale), ma esclusivamente a

⁵⁷ Considerando solo il biennio 2004-2006, addirittura quasi 2/3 dei dossier legislativi sono conclusi in prima lettura ed è frequente la prassi degli accordi "nelle prime fasi" della seconda lettura, prima di questo periodo non utilizzati.

ragioni politiche, consistenti nella volontà o necessità degli Stati di prolungare i negoziati per maturare e/o ampliare il consenso sui contenuti dell'atto. Più precisamente, i tempi si allungano pressochè esclusivamente in attesa dell'adozione della posizione comune e il fattore che incide sulla durata è la prassi in Consiglio di prolungare la discussione fino a maturare il consenso più ampio possibile, evitando di votare a maggioranza: infatti i casi di atti approvati con voti contrari sono molto più rari di quanto il Trattato consentirebbe.

Sempre con riguardo alla problematica della durata, è vero che nell'ordinamento comunitario non esistono procedure legislative d'urgenza; tuttavia, all'interno delle istituzioni, si nota negli ultimi anni la tendenza ad introdurre meccanismi che assicurino maggiore rapidità nei casi in cui ciò sia necessario. Questi meccanismi semplificati e accelerati assicurano risultati notevoli in termini di celerità del *decision making*: vi sono casi in cui le istituzioni sono riuscite ad approvare regolamenti o direttive in tempi *record*. L'approvazione più rapida è stata quella della decisione del contributo della Comunità europea al Fondo mondiale per la lotta contro AIDS, tubercolosi e malaria⁵⁸, avvenuta in meno di due mesi: l'atto è stato approvato il prima lettura, con emendamenti parlamentari accettati all'unanimità dal Consiglio. In questo caso, in Parlamento è stata applicata la procedura "senza relazione". Altri due atti, esaminati congiuntamente, sono stati approvati in poco meno di tre mesi: si tratta di due regolamenti relativi a sostanze che riducono lo strato di ozono nell'atmosfera⁵⁹. Anche questa volta, non si è passati in seconda lettura, avendo il Consiglio approvato, senza opposizioni interne, gli emendamenti proposti dal Parlamento, che ha lavorato secondo la procedura "senza discussione". Da questa casistica emerge un dato importante: quando le istituzioni lo vogliono e vi sono le condizioni politiche per l'accordo, l'atto può essere approvato molto rapidamente anche in codecisione.

3. Alle radici del dissenso: le materie problematiche

Le basi giuridiche più frequentemente invocate nel procedimento decisionale esaminato, da sole o in concorso con altri articoli, sono quattro:

- l'art. 95 TCE (ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno) è presente nel 23% del totale dei fascicoli interessati dalla procedura di codecisione. La circostanza è del tutto fisiologica rispetto ad una competenza trasversale, individuata non da un ambito materiale vero e proprio, ma semplicemente da un criterio teleologico. Non stupisce che questa sia anche la base giuridica che crea più controversie giudiziarie;

- l'art. 175 TCE (ambiente) nel 10% dei fascicoli;

- l'art. 71 (trasporti) nel 7% dei fascicoli;

- l'art. 152 TCE (protezione della salute umana) nel 5% dei fascicoli;

- l'art. 80, par. 2, TCE (navigazione marittima e aerea) nel 4% dei fascicoli.

E' interessante notare quali sono le basi giuridiche (e quindi le materie) più problematiche, quelle, cioè, per le quali il consenso viene raggiunto più difficilmente. Per quanto riguarda la difficoltà nel maturare l'accordo interistituzionale, *le materie che richiedono più di frequente la terza lettura sono la tutela dell'ambiente, compresa la tutela della salute umana, e il settore dei trasporti*. Una delle conseguenze che deriva da questa circostanza è che le Commissioni parlamentari più spesso coinvolte nella conciliazione sono due: la Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) e la Commissione trasporti e turismo (attuale TRAN, in passato denominata RETT e comprendente anche la politica regionale). E' noto che queste Commissioni abbiano acquisito una sensibile esperienza nella gestione degli aspetti tecnici della conciliazione e che

⁵⁸ COD240/2004.

⁵⁹ COD 170/2000 e COD175/2000.

esprimano una posizione politica talvolta più radicale dell'Assemblea parlamentare sulla materia di competenza. Solo in casi rarissimi, altre commissioni si sono trovate a gestire la conciliazione, ma è significativo che in conseguenza della estensione della codecisione ad alcune aree del settore Giustizia e affari interni, come previsto dal Trattato di Nizza (in particolare le materie del controllo alle frontiere e delle misure di asilo e immigrazione) un nuovo ruolo è stato assunto dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE).

Dal punto di vista del consenso tra gli Stati membri, la situazione non cambia di molto: le materie che raccolgono il maggior numero di voti contrari in Consiglio sono la tutela della salute (in particolare, l'adozione di programmi di coordinamento sulla tutela della salute *ex art. 152, par. 2, TCE*), il ravvicinamento delle legislazioni per il funzionamento del mercato interno (*art. 95 TCE*), soprattutto quando sono in gioco questioni riguardanti la tutela della salute umana o dell'ambiente, ed, infine, i trasporti (*art. 71 TCE*).

4. L'iniziativa è davvero monopolio della Commissione?

Come si è visto, secondo quanto emerge dalla ricerca empirica, le proposte legislative rigettate, ritirate o "arenate" sono in numero irrilevante. Il significato più probabile di questo dato è che l'adozione di una proposta da parte della Commissione avviene solo ove sia stato verificato il preventivo consenso degli Stati membri e delle istituzioni all'adozione dell'atto. Senz'altro ciò va letto alla luce del fatto che è il Consiglio europeo a definire "gli orientamenti politici generali" dell'Unione (*art. 4 TUE*), fissando le priorità strategiche di semestre in semestre o più frequentemente, come accade negli ultimi tempi. Dunque la Commissione, con il suo potere di iniziativa, si muove all'interno di un quadro preconcordato almeno nelle sue linee più generali: sebbene questi programmi politici non siano giuridicamente vincolanti, è facile intuirne il peso politico. A ciò si aggiunga che la Commissione è (politicamente) tenuta a dare seguito alle priorità strategiche indicate dalla Presidenza di turno dell'Unione, a dare esecuzione agli accordi internazionali sottoscritti dalla Comunità, ad aggiornare la legislazione comunitaria quando siano previste clausole di revisione. Da ultimo, il suo potere di iniziativa incontra il vincolo finanziario del "limite delle risorse proprie", stabilite con decisione del Consiglio. Entro i margini stretti così individuati, è stato calcolato che meno del 10% delle iniziative comunitarie scaturisce da attività autonoma della Commissione⁶⁰.

La *ratio* del sistema monopolistico previsto nel Trattato sembra riconducibile alla necessità di garantire i diritti degli Stati "in minoranza", specie i "piccoli", rendendo accettabile la regola della maggioranza per l'adozione delle delibere. Ne è conferma l'*art. 250, par. 1, TCE*, secondo il quale la proposta della Commissione può essere modificata dal Consiglio solo all'unanimità. Tuttavia, nella prassi, appare di molto ridimensionata, la portata concreta del potere attribuito *ex art. 250 TCE* alla Commissione quale istituzione "tecnica" rappresentante dell'interesse generale della Comunità. Merita ricordare, in proposito, che proprio argomentando a partire dalla caratteristica di autonomia tecnica dell'istituzione, si è sostenuto che il potere di iniziativa non fosse attribuibile anche al Parlamento. Alla luce dei dati esposti, ci si potrebbe dunque domandare se esistano tutt'oggi ragioni sufficienti per escludere l'istituzione rappresentativa, ora eletta a suffragio universale⁶¹, da una delle

⁶⁰ J. FITZMAURICE, *The European Commission*, in A. DUFF, J. PINDER, R. PRYCE (a cura di), *Maastricht and beyond: building the European Union*, Londra, 1994, citato in S. GOZI, *La Commissione europea*, Il Mulino, 2005, p. 126, nota 5.

⁶¹ Fino al 1978, in effetti, mancava questo importante requisito.

prerogative parlamentari più tipiche⁶². Dal punto di vista politico, il problema è evidentemente connesso ai principi di competenza “attribuita”, di sussidiarietà e di proporzionalità dell’azione comunitaria, che rendono difficilmente importabili, nell’ordinamento sovranazionale, modelli di riferimento tipicamente statuali. L’attuale ruolo del Parlamento nell’iniziativa si gioca con riferimento all’art. 192, c. 2, TCE, introdotto con il Trattato di Maastricht (cd. “iniziativa dell’iniziativa”, di cui si è detto). La portata pratica della previsione si è dimostrata assai scarsa, posto che dall’entrata in vigore ad oggi è dato riscontrare un solo caso di “iniziativa parlamentare indiretta”⁶³. Assai più efficace si è dimostrato, in atto pratico, un canale di incidenza non previsto dai Trattati: spesso, nel corso del negoziato di codecisione, il Parlamento, sfruttando il potere contrattuale acquisito, subordina la propria adesione al compromesso, alla presentazione di proposte legislative correlate, richiedendo un impegno della Commissione in tal senso.

Quanto all’elaborazione del contenuto della proposta, si è detto della consultazione dei gruppi di interesse e dei comitati tecnici consultivi nella fase preparatoria gestita dalla Commissione. Riguardo a questo aspetto, interessantissimo ma difficile da indagare scientificamente⁶⁴, sono evidenti i problemi di trasparenza: su di essi la Commissione Prodi ha cercato di intervenire istituzionalizzando le consultazioni in modo da rendere il sistema più ordinato e trasparente, ma i risultati della riforma non sono ancora valutabili appieno⁶⁵.

5. La modifica e il rigetto della proposta: un punto di osservazione sul ruolo di mediazione della Commissione

La Commissione modifica la sua proposta in corso di *iter* in circa la metà dei casi; dunque l’utilizzo di questo potere è tutt’altro che occasionale. E’ parso interessante rilevare anche a seguito di quale avvenimento interviene la modifica: a parte alcuni sporadici episodi in cui la decisione è stata presa autonomamente dalla Commissione in ragione di avvenimenti esterni come fatti nuovi o conclusioni del Consiglio europeo e a parte pochi altri casi in cui l’adozione è stata sollecitata da discussioni svoltesi in seno al Consiglio, la stragrande maggioranza delle volte (95% dei casi) la Commissione si è mossa per seguire la posizione del Parlamento. Sembra dunque che si possa parlare di un asse Parlamento-Commissione che si forma a sostegno di contenuti “osteggiati” dal Consiglio in corso di procedura e che serve per facilitare l’adozione dell’atto in Consiglio.

Approfondendo questo fenomeno, soprattutto per quanto riguarda gli atti adottati in seconda lettura, si possono elaborare significative considerazioni sulla dinamica dei rapporti tra le istituzioni: la Commissione modifica la propria proposta a seguito degli emendamenti di seconda lettura più frequentemente di quanto non accada per quelli di prima, al fine di consentire l’adozione della modifica parlamentare senza la necessità del voto unanime in Consiglio. Attraverso la modifica della proposta, in sostanza, la Commissione sceglie di

⁶² Sul punto v. R. MASTROIANNI, *L’iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in *Costituzione italiana e diritto comunitario*, a cura di S. GAMBINO, 2002, p. 433 e ID., *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l’Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 1746. Neppure il Trattato costituzionale aveva segnato un passo in avanti in questa direzione, limitandosi a prevedere un’iniziativa popolare indiretta, poi confluita nel Trattato di Lisbona.

⁶³ Procedimento COD244/2002 – Direttiva sull’assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli.

⁶⁴ Per una interessante disamina della fase di preparazione della legislazione, si veda S. GOZI, *La Commissione europea. Processi decisionali e potere esecutivo*, cit., p. 125 ss.

⁶⁵ V. documento COM 277 del 2002, *Documento di consultazione: verso una cultura rafforzata di consultazione e di dialogo. Proposta relativa ai principi generali e alle norme consultive applicabili alle consultazioni svolte dalla Commissione con le parti interessate*. V. anche Libro Bianco sulla Governance europea, Comunicazione della Commissione COM 428/2001 def./2 del 5 agosto 2001.

togliere il potere di veto agli Stati in minoranza. In prima lettura, dunque, la Commissione rinuncia a forzare eccessivamente la mano sugli atti per i quali vi è un sostanziale consenso Parlamento-Consiglio, rimettendo le decisioni alla dinamica spontanea che si crea tra i colegislatori; mentre, per quanto riguarda la seconda lettura, la Commissione assume un ruolo di mediazione più attivo, spesso a sostegno del Parlamento.

Nel campione esaminato, tutte le proposte formalmente trasmesse dalla Commissione ai colegislatori sono state approvate, ad eccezione delle 12 ritirate dalla Commissione e di 2 rigettate dal Parlamento⁶⁶. Come già detto, non vi sono esempi di rigetto del Consiglio. Per completezza va detto che al di fuori del campione esaminato, esistono altri casi di atti rigettati dal Parlamento: essi sono molto interessanti perché dall'esercizio di questi "atti di forza", soprattutto nella prima fase di applicazione della codecisione, si sono misurati i poteri delle istituzioni coinvolte nei processi decisionali.

6. L'approvazione dell'atto in Consiglio: come votano gli Stati membri?

In merito al voto espresso dagli Stati membri in Consiglio in sede di approvazione degli atti finali, si può rilevare che:

- nell'82% dei casi il Consiglio ha approvato all'unanimità e senza alcuna astensione;
- nel 8% dei casi, seppure non vi siano voti contrari, si rileva la presenza di almeno un Paese astenuto;
- nel residuo 12%, l'approvazione dell'atto è avvenuta nonostante il voto contrario di almeno uno Stato membro.

Nei casi di atti che hanno registrato voti contrari o astensioni, normalmente il dissenso è di uno, massimo due Stati. Quando sono in gioco temi riguardanti l'ambiente, si può registrare qualche caso di approvazione con 3 voti contrari. I *record* negativi di consenso, dal punto di vista degli Stati, si sono avuti con l'adozione del VII programma quadro sulla ricerca (approvato con il dissenso di Austria, Lituania, Malta, Polonia e Slovenia) e del regolamento sugli alimenti e mangimi geneticamente modificati, avvenuta in seconda lettura nonostante il disaccordo espresso da 4 Paesi (Austria, Danimarca, Regno Unito e Lussemburgo). Nell'interpretazione di questi dati va tenuto presente un aspetto politico che può, in qualche modo, inficiare la veridicità del dato giuridico formale: la posizione espressa dagli Stati in sede di verbale finale può non corrispondere a quella espressa in sede di discussione; una delegazione nazionale può infatti essere del tutto contraria durante la discussione e poi, al momento del deposito del voto (successivo alla riunione), verificata la propria posizione di minoranza, può rinunciare a formalizzare il proprio dissenso. La cosa si verifica perché il voto contrario in sede di approvazione di un atto comunitario certifica pubblicamente il fallimento politico della delegazione governativa. Nonostante questa precisazione, emerge con evidenza che il Consiglio, in atto pratico, non usa il voto a maggioranza qualificata tanto quanto sarebbe consentito dai Trattati, ma tende piuttosto a prolungare le discussioni per maturare il più ampio consenso possibile, riassorbendo i dissensi: la formalizzazione del voto contrario avviene solo in casi sporadici.

Un ulteriore aspetto che si giudica significativo nell'ottica in cui si muove la ricerca, è quello che emerge dal confronto con i dati relativi al Parlamento: nel campione esaminato,

⁶⁶ Il primo dei fascicoli respinti nel 2003 è la proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali (COD47/2001): si tratta di uno dei due soli casi nella storia della codecisione in cui il Parlamento in terza lettura ha respinto il Progetto comune approvato dal Comitato di conciliazione, sconfessando l'operato della propria delegazione. Un unico precedente è rintracciabile, al di fuori del campione esaminato, nel 2001 (v. direttiva "Opa", COD341/1995). Il secondo rigetto è del 2005 e si riferisce alla proposta di direttiva sulla brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici: in questo caso, il Parlamento ha respinto a grandissima maggioranza (con 648 voti favorevoli, 14 contrari e 18 astensioni) la posizione comune del Consiglio problematica già di per sé, visto che era stata approvata con l'astensione di Austria, Belgio e Italia, e con il voto contrario della Spagna.

mentre ci sono atti respinti dal Parlamento, non è dato riscontrare casi di atti respinti per la posizione contraria espressa dal Consiglio e dunque da una minoranza di blocco di Stati.

7. L'analisi quantitativa degli emendamenti parlamentari: chi vince il negoziato comunitario?

Prendendo in esame i soli fascicoli chiusi, emerge che l'82% di essi è stato oggetto di emendamenti da parte del Parlamento europeo. Di questi, il 49% è stato emendato soltanto in prima lettura, mentre il 33% è stato emendato sia in prima che in seconda lettura.

Un approfondimento d'indagine è stato dedicato ai 50 fascicoli giunti alla fase della conciliazione⁶⁷. A parte la difficoltà di documentare con precisione l'accaduto in corso di negoziazione, dai dati raccolti emerge che in conciliazione il Parlamento riesce ad ottenere risultati positivi, tanto che le sue delegazioni hanno sempre espresso soddisfazione sui progetti comuni elaborati. E' interessante anche rilevare come la delegazione abbia votato il progetto comune in 23 casi all'unanimità e in 27 a maggioranza (ma i dissensi raccolti da questi fascicoli sono generalmente in numero assai esiguo). I buoni risultati ottenuti dal Parlamento sono confermati dalla raccolta-dati sul numero degli emendamenti presentati nel corso dell'intera procedura decisionale su questo campione di fascicoli.

Si veda la Tabella 1, contenente dati raccolti ed elaborati a partire dai documenti ufficiali, interni al Parlamento, relativi a ciascun fascicolo. Come si evince dai valori medi calcolati in calce, per quanto attiene agli atti approvati in terza lettura, il Parlamento riesce a far entrare nell'atto - in prima battuta - una media del 50% degli emendamenti presentati; successivamente, entra nel progetto comune elaborato in conciliazione il 44% degli ulteriori emendamenti approvati in II lettura (in gran parte emendamenti respinti in prima lettura e riproposti⁶⁸); se si considerano anche i cd. "emendamenti di compromesso" inseriti nel progetto comune, cioè quelli elaborati dalle due delegazioni in sede di conciliazione e volti a ravvicinare le posizioni divergenti espresse dai due colegislatori, la percentuale media sale al 56%. Se il Parlamento tiene ferma la sua posizione durante le tre fasi l'*iter*, agli emendamenti di prima lettura entrati nell'atto con la posizione comune, si somma la maggior parte degli ulteriori emendamenti approvati in seconda. In terza lettura, dunque, il Parlamento, anche grazie al sostegno della Commissione, è il vincitore della competizione. Ovviamente si tratta di un'analisi meramente quantitativa e come tale vanno tenuti ben presenti i suoi limiti: è ovvio che l'importanza politica o tecnica degli emendamenti non è certamente identica e un emendamento non è assimilabile all'altro *sic et simpliciter*. Si noti, ad esempio, che in paio di casi, la fase della conciliazione si apre per un solo emendamento parlamentare di seconda lettura, evidentemente ritenuto irrinunciabile dal Parlamento. Il dato è comunque molto interessante e in grado di rimettere in discussione il disegno tradizionale dei rapporti tra Parlamento e Consiglio: emerge con chiarezza che il Parlamento si è inserito a pieno titolo nel tradizionale asse Commissione-Consiglio che aveva da sempre caratterizzato i procedimenti decisionali comunitari fino ai primi anni '90. Il costo del successo parlamentare è misurabile in termini di malcontento degli Stati: dopo la conciliazione gli atti vengono approvati in Consiglio con almeno un dissenso nel 26% dei casi, una percentuale più che doppia rispetto alla media (12%). Solo in questa fase, infatti, il Consiglio rinuncia realmente alla ricerca del consenso unanime e accetta di mettere in minoranza i Paesi dissenzienti, pur di non assumere la responsabilità politica del fallimento della codecisione.

⁶⁷ Si ha sempre riferimento ai fascicoli schedati nel database "CODECISIONE" cit.

⁶⁸ Secondo le regole procedurali del regolamento, gli emendamenti di II lettura possono essere la riproposizione degli emendamenti respinti in prima lettura, emendamenti di mediazione ovvero emendamenti sulle parti nuove della proposta inserite dal Consiglio con la posizione comune.

TABELLA 1 – *Analisi quantitativa degli emendamenti parlamentari*

Codice fascicolo	Emendamenti di I lettura	Emendamenti recepiti dalla Commissione	% em. recepiti dalla Commissione	Emendamenti recepiti nella posizione comune	% em. recepiti nella posizione comune	Emendamenti di II lettura	Emendamenti recepiti dalla Commissione	% em. recepiti dalla Commissione	Emendamenti recepiti nel progetto comune	Emendamenti di compromesso nel progetto comune	% em. recepiti nel progetto comune	% em. recepiti + em. di compromesso nel progetto
15/99	34	19	56%	19	56%	11	5	45%	8	0	73%	73%
20/99	53	28	53%	29	55%	13	13	100%	9	0	69%	69%
67/99	12	9	75%	9	75%	9	3	33%	3	0	33%	33%
68/99	19	12	63%	10	53%	17	13	76%	7	1	41%	47%
152/99	34	0	0%	6	18%	15	0	0%	8	2	53%	67%
244/99	47	23	49%	15	32%	32	22	69%	17	2	53%	59%
259/99	36	28	78%	24	67%	3	1	33%	0	3	0%	100%
15/00	5	4	80%	4	80%	7	0	0%	1	0	14%	14%
65/00	11	8	73%	9	82%	2	2	100%	0	2	0%	100%
66/00	18	7	39%	14	78%	7	4	57%	5	0	71%	71%
73/00	30	10	33%	21	70%	7	5	71%	2	0	29%	29%
77/00	31	21	68%	17	55%	29	4	14%	7	0	24%	24%
114/00	4	1	25%	1	25%	2	0	0%	0	2	0%	100%
115/00	103	63	61%	54	52%	27	5	19%	4	6	15%	37%
117/00	83	47	57%	47	57%	19	1	5%	0	7	0%	37%
119/00	110	19	17%	66	60%	50	31	62%	37	1	74%	76%
136/00	25	14	56%	20	80%	27	12	44%	20	5	74%	93%
142/00	46	38	83%	31	67%	15	7	47%	4	2	27%	40%
157/00	47	31	66%	25	53%	15	5	33%	7	5	47%	80%
158/00	82	69	84%	31	38%	46	35	76%	24	12	52%	78%
159/00	23	15	65%	11	48%	9	9	100%	7	0	78%	78%
169/00	30	13	43%	11	37%	47	13	28%	23	8	49%	66%
194/00	37	22	59%	16	43%	10	6	60%	4	2	40%	60%
195/00	17	13	76%	8	47%	14	9	64%	4	3	29%	50%
221/00	15	6	40%	6	40%	14	3	21%	4	2	29%	43%
259/00	92	86	93%	22	24%	8	6	75%	6	1	75%	88%

Codice fascicolo	Emendamenti di I lettura	Emendamenti ricevuti dalla Commissione	% em. ricevuti dalla Commissione	Emendamenti ricevuti nella posizione comune	% em. ricevuti nella posizione comune	Emendamenti di II lettura	Emendamenti ricevuti dalla Commissione	% em. ricevuti dalla Commissione	Emendamenti ricevuti nel progetto comune	Emendamenti di compromesso nel progetto comune	% em. ricevuti nel progetto comune	% em. ricevuti + em. di compromesso nel progetto
262/00	42	24	57%	24	57%	21	3	14%	10	0	48%	48%
323/00	70	50	71%	35	50%	8	8	100%	6	1	75%	88%
331/00	21	13	62%	15	71%	19	6	32%	6	1	32%	37%
343/00	10	8	80%	8	80%	2	2	100%	1	1	50%	100%
18/01	8	1	13%	3	38%	4	0	0%	3	0	75%	75%
29/01	226	30	13%	184	81%	18	13	72%	16	0	89%	89%
47/01 ⁶⁹	41	19	46%	?	?	38	19	50%	17	5	45%	58%
60/01	33	25	76%	14	42%	18	11	61%	3	6	17%	50%
107/01	38	17	45%	16	42%	7	3	43%	2	1	29%	43%
110/01	2	0	0%	0	0%	1	0	0%	0	1	0%	100%
234/01	14	12	86%	2	14%	32	16	50%	10	2	31%	38%
235/01	39	31	79%	21	54%	16	13	81%	4	4	25%	50%
236/01	29	19	66%	13	45%	15	13	87%	2	2	13%	27%
237/01	15	10	67%	8	53%	1	1	100%	0	0	0%	0%
257/01	47	24	51%	21	45%	11	4	36%	3	2	27%	45%
291/01	44	19	43%	16	36%	12	10	83%	6	4	50%	83%
305/01	40	22	55%	17	43%	15	8	53%	9	1	60%	67%
310/01	16	5	31%	0	0%	17	7	41%	5	4	29%	53%
14/02	19	13	68%	11	58%	5	4	80%	4	1	80%	100%
21/02	58	26	45%	34	59%	4	2	50%	2	2	50%	100%
22/02	71	0	0%	8	11%	28	12	43%	18	0	64%	64%
23/02	20	0	0%	8	40%	5	5	100%	3	2	60%	100%
24/02	48	0	0%	5	10%	32	27	84%	23	3	72%	81%
25/02	11	0	0%	5	45%	9	5	56%	2	2	22%	44%
Media	40	19	48%	20	50%	16	8	50%	7	2	44%	56%

⁶⁹ Il fascicolo dopo l'approvazione del progetto comune è stato rigettato dal Parlamento in III lettura. Tranne questo caso, gli atti sono stati tutti approvati. Non si è mai verificato che le delegazioni abbiano mancato di raggiungere un testo di compromesso. Ciò va letto anche alla luce del fatto che, è sicuramente preferibile lasciar decidere all'Assemblea e alla formazione politica del Consiglio, piuttosto che decidere in senso negativo in delegazione, impedendo di fatto ai colegislatori di discutere e votare sul testo.

8. L'analisi qualitativa degli emendamenti parlamentari: verso la tutela degli interessi "deboli"

Dai fascicoli esaminati, emerge chiaramente la capacità del Parlamento di esercitare appieno il ruolo di colegislatore in posizione paritetica con il Consiglio, quando non prevalente. Soprattutto nei fascicoli approvati in conciliazione, gli emendamenti parlamentari incidono in maniera significativa nei testi definitivi degli atti.

Dall'analisi qualitativa degli emendamenti emerge che il Parlamento tende a sostenere valori tipicamente "assembleari", come la difesa dei consumatori, la tutela dell'ambiente, il miglioramento dei diritti dei lavoratori, talvolta con la consapevolezza evidente di farsi istituzione-portavoce dell'opinione pubblica europea. Ne abbiamo avuto esempio nel caso della legislazione sui mangimi animali e sull'etichettatura di prodotti alimentari, votate sull'onda del dibattito apertosi in Europa con lo scandalo della BSE. Più di recente, nel febbraio 2006, ha avuto larga eco il voto di prima lettura sulla direttiva Bolkenstein in materia di libera circolazione dei servizi: sulla scia di accesi dibattiti e manifestazioni popolari di piazza, il Parlamento ha modificato la proposta, cassando il criterio di riferimento scelto dall'*ex* commissario capofila per stabilire il diritto applicabile al prestatore di servizi (cd. principio del Paese d'origine) che avrebbe potuto creare svantaggi per i lavoratori del terziario⁷⁰.

Dall'esame analitico delle procedure legislative che arrivano nella terza fase dell'*iter*, risulta che i temi sui quali il Parlamento si trova a dover insistere maggiormente, per superare il disaccordo del Consiglio, sono riconducibili ad alcuni settori chiave del diritto comunitario:

a) *la tutela dell'ambiente* è terreno in cui si radicalizza maggiormente la distanza tra i due colegislatori, poichè il Parlamento non retrocede dalle proprie posizioni. In linea generale, il Parlamento ha sostenuto il principio della responsabilità ambientale, secondo cui "chi inquina paga", ottenendo che gli operatori economici debbano soddisfare le norme in materia di ambiente e gli Stati membri siano obbligati a garantire l'efficacia dei controlli e l'accesso del pubblico alle informazioni in materia. Scorrendo la casistica nel dettaglio, l'Assemblea di Strasburgo si è impegnata in materia di inquinamento atmosferico (numerose sono le procedure di conciliazione nate per il convincimento del Parlamento di ridurre i valori limite delle immissioni atmosferiche oltre i limiti ammessi dal Consiglio⁷¹) e di inquinamento marittimo, anche sulla scorta degli eventi di cronaca che hanno sensibilizzato l'opinione pubblica europea, della quale il Parlamento, in questo come in altri casi, si dimostra essere una cassa di risonanza; ha promosso la tutela degli aspetti ambientali nel settore dei trasporti⁷² e la gestione ecocompatibile dei rifiuti, spesso contribuendo in modo determinante ad attribuire i costi della tutela ambientale sui produttori, tutelando la categoria dei

⁷⁰ Il progetto di direttiva elaborato due anni prima dall'*ex* commissario Bolkestein voleva eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi accordando al prestatore la legislazione del suo paese d'origine (Principio del Paese d'Origine, Ppo). Soprattutto in conseguenza dell'allargamento ad est, si rischiava in questo modo di travolgere le legislazioni nazionali sulla protezione dei lavoratori. Il Parlamento europeo ha tentato di scrivere un testo meno drastico, che conciliasse le esigenze di unificazione con la protezione sociale. Si è trovato un compromesso tra popolari e socialisti, sulla semplificazione delle pratiche di trasferimento per un prestatore di servizi di un Paese che si stabilisce in un altro e sulla limitazione delle restrizioni poste dagli Stati. Il principio del Paese d'origine è invece scomparso. Al compromesso si sono opposti i nuovi Paesi membri, i liberali e, sul fronte opposto, una parte della sinistra che rifiuta qualsiasi direttiva sui servizi.

⁷¹ Si vedano le normative comunitarie volte alla protezione dello strato di ozono dagli effetti nocivi delle sostanze che lo riducono, quelle in materia di controllo dei processi di incenerimento dei rifiuti e di limitazione delle emissioni provenienti dai grandi impianti di combustione.

⁷² Tra le altre, si ricordano le direttive relative alle emissioni prodotte da autoveicoli nuovi, macchine mobili stradali e non stradali, motocicli e imbarcazioni da diporto, nonché alle conseguenze derivanti dall'uso di pneumatici tecnologicamente più avanzati.

consumatori⁷³. Particolarmente significativi sono stati, poi, i risultati ottenuti nell'approvazione della cd. direttiva-quadro sulle acque superficiali e di falda (il Parlamento ha insistito fino ad ottenere che gli obiettivi di una migliore qualità divenissero vincolanti) e della direttiva in materia di rumore ambientale, in cui il livello di protezione è stato sensibilmente aumentato.

b) Anche *la tutela della salute umana* è da sempre una delle preoccupazioni a cuore del Parlamento e si collega alla problematica più generale della tutela dei *consumatori*. All'indomani degli scandali in materia alimentare che hanno scosso l'Unione europea (v. casi della "mucca pazza", dell'afta epizootica, delle intossicazioni da diossina, e più di recente, dell'aviarica), il Parlamento ha accordato una particolare attenzione, nell'esercizio delle competenze legislative, alle questioni relative all'alimentazione e ai mangimi animali. Inoltre, in conciliazione sono state approvate quattro direttive sulle sostanze pericolose e cancerogene, nelle quali il Parlamento ha ottenuto l'irrigidimento dei valori-soglia; la stessa cosa si è verificata nell'approvazione delle direttive sulla sicurezza generale dei prodotti e sul controllo degli organismi geneticamente modificati. Sono da ricordare anche la direttiva sul tabacco, in cui il Parlamento ha imposto massimali più rigorosi per le sostanze pericolose e avvertenze sulla salute più persuasive sui pacchetti, e quella sui prodotti cosmetici in cui lo sforzo è stato di coniugare una migliore tutela della salute con tecniche di sperimentazione innovative, diverse dai test sugli animali (che, gradualmente, dovranno cessare entro il 2009). Come accade per la materia dell'ambiente, il filo rosso dell'interesse parlamentare è sempre quello della tutela dei consumatori, e più in generale dei cd. "interessi diffusi", rispetto agli interessi delle categorie di produttori, i quali devono assumersi i costi della tutela della salute e della sicurezza.

c) Attenzione particolare è stata posta dal Parlamento anche ai temi della *tutela delle condizioni di lavoro* e della *promozione dell'occupazione*. Due direttive hanno riguardato l'orario di lavoro: la prima era una direttiva generale, i cui punti controversi riguardavano l'orario di lavoro dei medici tirocinanti e dei marittimi, la seconda riguardava, nello specifico, l'orario di lavoro dei conducenti di mezzi pesanti. Inoltre, sono state concordate misure per il miglioramento della sicurezza e della protezione della salute dei lavoratori con riferimento all'esposizione a rischi specifici derivanti dalla presenza di atmosfere esplosive, vibrazioni e rumore. A livello più generale, la direttiva sulla parità di trattamento fra uomini e donne sul lavoro ha rappresentato una pietra miliare, imponendo agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie affinché la discriminazione non si produca. Un importante progresso è stato ottenuto anche con il miglioramento dei diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori.

d) In sede di approvazione dei programmi comunitari in materia di cultura e istruzione, energia e ambiente, politica sociale e sanità pubblica, il Parlamento ha sistematicamente aumentato le dotazioni finanziarie ed in molti casi ha insistito per includere nel testo clausole di revisione che consentissero aumenti successivi degli stanziamenti di bilancio⁷⁴. L'aumento

⁷³ Ad esempio, in seguito all'accordo sui veicoli fuori uso, i fabbricanti di autoveicoli saranno responsabili del riciclaggio dei vecchi veicoli e dovranno farsi carico di una parte significativa dei costi. Lo stesso principio vale per le direttive sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche che prevedono anche l'istituzione di un sistema di raccolta che consenta ai consumatori di restituire, senza costi aggiuntivi, le apparecchiature da smaltire o da riciclare. I fabbricanti avranno la responsabilità di finanziare la raccolta e lo smaltimento⁸⁰. Altri punti orizzontali, promossi dal Parlamento, riguardano la prevenzione dei rifiuti d'imballaggio e l'incremento del riciclaggio.

⁷⁴ Si vedano: nel settore della cultura e dell'istruzione, i programmi Socrates II, Cultura 2000 e Gioventù; in materia di energia, Save II sull'efficienza energetica e Altener II sulle fonti di energia rinnovabile; nel settore dell'ambiente, Life III e il Sesto programma d'azione comunitaria per l'ambiente; ed infine, il programma di lotta contro l'emarginazione sociale e il programma d'azione comunitaria in materia di sanità pubblica.

di bilancio è stato ottenuto anche per la promozione della dimensione ambientale nella cooperazione allo sviluppo e per conservazione delle foreste tropicali⁷⁵.

Così, mentre il Consiglio sembra essere *sponsor* di interessi “forti”, il Parlamento si trova più spesso a difendere interessi cd. “diffusi” o deboli, promuovendone la protezione rispetto alle autorità nazionali e agli operatori del mercato. In effetti, la competizione tra i colegislatori, quale che sia la politica che viene in gioco, si radicalizza (e arriva in conciliazione) quando si tratta di stabilire chi deve sostenere determinati costi, ad esempio il costo ambientale, sociale o della tutela della salute umana. Il Parlamento ha sempre chiesto (e spesso ottenuto) che questi costi gravassero sui produttori, tutelando la posizione dei consumatori e dei cittadini.

L’approfondimento sui ricorsi giurisdizionali successivi all’adozione degli atti è un importante punto di osservazione sulla rappresentanza degli interessi: le categorie di produttori, rimaste “dietro le quinte” nella fase di formazione dell’atto, escono allo scoperto nel momento della sua applicazione, affiancandosi agli Stati nelle azioni giudiziarie volte alla contestazione dell’atto (i giudizi di annullamento, approntati dagli Stati dissenzienti, si affiancano ai ricorsi dei produttori e ai rinvii pregiudiziali di validità, conseguenti all’inadempimento dei nuovi obblighi, posto in essere dalle categorie interessate). E’ interessante verificare che gli Stati che avevano assunto una posizione di dissenso in fase ascendente intervengono nei giudizi promossi dagli operatori economici a sostegno delle posizioni di questi ultimi⁷⁶.

9. I lavori in Parlamento: un importante difetto di trasparenza

Lo studio dei singoli fascicoli legislativi ha evidenziato come sia possibile accedere ai dati completi delle votazioni in Parlamento: in particolare, dai documenti disponibili, non è possibile verificare *ex post* la composizione politica del voto. Ciò dipende dal fatto che ai sensi del Regolamento interno (art. 159), il Parlamento vota normalmente per alzata di mano. Solo qualora il Presidente decida che il risultato è incerto ovvero lo ritenga opportuno per altre ragioni, si procede alla votazione elettronica. In questo caso viene registrato (e pubblicato in allegato al verbale della plenaria, ai sensi dell’art. 161 Reg. PE) esclusivamente il dato numerico della votazione, cioè il numero dei favorevoli, dei contrari e degli astenuti ma non è rintracciabile alcuna indicazione sulla provenienza politica di tali voti. Il regolamento prevede anche la votazione per appello nominale qualora un gruppo politico o almeno trentasette deputati lo chiedano (art. 161 Reg. PE). Solo in questo caso, il risultato è iscritto nel processo verbale della seduta con l’indicazione del voto espresso da ciascun deputato. Gli studi sulla coesione dei gruppi politici europei sono basati esclusivamente su questi campioni. Tuttavia queste ipotesi rappresentano solo il 15%⁷⁷ delle votazioni complessive in Parlamento e, dal momento che presuppongono l’istanza di un gruppo, non è detto che si tratti di un campione rappresentativo. Al di fuori di questo caso, informazioni meramente indicative sulla composizione politica del voto possono trarsi esaminando gli interventi dei parlamentari alle discussioni in plenaria che peraltro sono difficilmente riconducibili agli specifici contenuti tecnici degli emendamenti e, comunque, nulla possono rivelare riguardo alla coesione dei gruppi. Indicazioni più precise si rintracciano dalle

⁷⁵ Nel caso specifico della foresta tropicale, l’ammontare concordato è stato quattro volte superiore a quello indicato nella posizione iniziale del Consiglio.

⁷⁶ Si vedano, ad es., nel database “CODECISIONE” cit., i ricorsi riguardanti il fascicolo sul ravvicinamento delle legislazioni sulla vendita dei prodotti di tabacco (COD244/1999) o quello sui prodotti cosmetici (COD77/2001).

⁷⁷ Il dato è tratto da T. FAAS, *Why do MEPs defect? An analysis of party group cohesion in the 5th European Parliament*, 12 marzo 2002, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002) N° 2, in <http://www.wu-wien.ac.at/eiop/>

dichiarazioni che i deputati o i gruppi possono rilasciare allorché la discussione generale è conclusa e che sono inserite nel resoconto integrale delle discussioni. Tale facoltà è però usata assai di rado e quindi non assume un significato statistico. Anche per quanto riguarda le delegazioni parlamentari al Comitato di conciliazione, si possono conoscere i nomi dei componenti la delegazione e il numero dei voti favorevoli e contrari, ma non l'espressione di voto di ciascuno.

L'impossibilità di ricostruire la composizione politica del voto mina fortemente la possibilità di verificare sul piano scientifico (al di là di quanto può essere più o meno noto alle cronache) come il Parlamento maturi al proprio interno la volontà che esprime nel processo decisionale. Risulta quindi difficile misurare la coesione dei gruppi e dimostrare in via generalizzata, al di là dell'esame di casi specifici, se, nelle situazioni in cui entrino in gioco interessi nazionali, i parlamentari si discostino dall'orientamento del proprio gruppo politico per seguire la posizione espressa dallo Stato di appartenenza in Consiglio. Nell'ottica della misurazione di maturità democratica dell'ordinamento, non si può trascurare, inoltre, che, sebbene il voto sia palese, la responsabilità politica può essere gravemente inficiata dall'impossibilità di verifiche postume sul comportamento dei deputati.

10. Perché non si crea una dinamica maggioranza/opposizione?

La coesione interna del Parlamento è uno degli elementi fondamentali per il successo degli emendamenti dell'Assemblea, che hanno maggiori possibilità di entrare nell'atto, se il Parlamento ha la costanza di riconfermarli in II lettura. La necessità di assumere una posizione istituzionale forte, nel quadro di un sistema complesso (il Parlamento comunque "divide" il potere legislativo con un soggetto portatore di interessi antagonisti) ha come conseguenza anzitutto l'aggregazione delle forze politiche intorno alla difesa di valori tendenzialmente "parlamentari" contro valori antagonisti. La dinamica interna all'istituzione è condizionata da aspetti procedurali e dalla composizione politica dell'Assemblea. Anzitutto l'art. 251 richiede la maggioranza assoluta per l'esercizio dei due più importanti poteri del Parlamento: l'emendamento e il rigetto della posizione del Consiglio. In secondo luogo, il sistema elettorale proporzionale ha sempre creato un Parlamento composito. E' agevole verificare che la maggioranza assoluta non può formarsi con i soli seggi del gruppo di maggioranza relativa (PPE). Per raggiungere la soglia richiesta dal Trattato, occorre che uno dei due gruppi maggiori (PPE o PSE) si coalizzi con almeno altri tre gruppi minori o, come accade di solito, che PPE e PSE raggiungano tra loro un compromesso sui contenuti (ad esempio, è quanto si è verificato di recente nel voto di I lettura sulla direttiva Bolkenstein, citato sopra). In questa cornice, non stupisce che gli accordi politici maturino caso per caso e spesso, addirittura, emendamento per emendamento. Lo stadio meramente embrionale dello sviluppo del circuito fiduciario Parlamento/Commissione, il colore "politico" della Commissione non necessariamente simmetrico a quello delle forze politiche presenti in Parlamento ed il fatto che il voto di approvazione alla sua nomina non presuppone un patto politico o un accordo di programma sono ulteriori fattori determinanti⁷⁸.

Infine, un'ultima notazione. Dalle votazioni per appello nominale esaminate, in alcuni casi, sono emersi voti trasversali "per nazione" (Tabella 2): in particolare, si può notare, che, talvolta, alcuni europarlamentari, appartenenti alla nazione dissenziente nella deliberazione finale dell'atto, si staccano dal gruppo politico di appartenenza che vota, più o meno, in modo compatto. Si tratta in genere dei partiti maggiori e moderati (PPE e PSE), mentre più compatti appaiono i gruppi minori maggiormente ideologizzati. La frequenza degli episodi è significativa, però va detto che in nessuno dei casi visionati, i deputati "indisciplinati" sono riusciti a modificare l'esito della votazione parlamentare.

⁷⁸ Cfr. A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in *forumcostituzionale.it*, 2007.

TABELLA 2 A) – *Analisi delle votazioni per appello nominale in sede di approvazione dell'atto*

Codice fascicolo	Gruppo richiedente VAN	F	A	C	Stati contrari	Osservazioni
115/00	PPE	414	29	23	-	-
119/00	PPE	474	48	12	-	-
221/00	EDD	278	4	8	Francia	Degli 8 europarlamentari contrari, 7 sono francesi, tutti facenti parte del gruppo EDD
47/01	PSE, Verdi, GUE, EDD	209	16	229	Dopo il risultato in Parlamento il Consiglio non è addivenuto ad una formale votazione, ma secondo i lavori svolti il progetto comune sarebbe stato adottato con il voto contrario della delegazione belga	Hanno votato a favore del progetto comune i gruppi ELDR, UEN e PPE; contrari il PSE, Verdi e gli altri gruppi minori. Per quanto riguarda i membri belgi del Parlamento, solamente 3 hanno votato a favore, 13 contro e 2 si sono astenuti
305/01	PSE	467	13	4	Regno Unito, Irlanda	Dei 4 voti contrari, 3 si riferiscono a parlamentari del Regno Unito
310/01	Verdi	348	32	102	Austria	Tutti gli eurodeputati austriaci hanno votato contro l'adozione del regolamento
22/02	ELDR	406	6	51	Belgio, Lussemburgo	-
25/02	ELDR, GUE/NGL	387	6	78	Belgio, Lussemburgo	-

TABELLA 2 B) – *Analisi delle votazioni per appello nominale in I e II lettura*

Codice Fascicolo	Stato Contrario	Osservazioni
77/00	Francia (in III lettura)	In II lettura dal VAN su 6 em. emerge che gli eurodeputati francesi appartenenti al PSE e al PPE (in alcuni casi anche UEN e EDD) si sono discostati in larga parte dall'orientamento espresso dalla maggioranza dei loro gruppi di appartenenza: ad es. in quasi tutte le votazioni, 11 parlamentari francesi su 14 votanti del PSE hanno dissentito dall'orientamento espresso in modo compatto dal gruppo; in alcune delle votazioni, 4 o più deputati francesi del PPE, sugli 11 votanti, si sono espressi in modo autonomo. Più compatti appaiono i gruppi minori, in particolare i Verdi.
21/01	Austria Germania Irlanda (su posizione comune)	Hanno votato compatti a favore i gruppi PSE, GUE/NGL, Verdi e gli altri gruppi minori; risulta invece diviso il PPE, i cui membri tedeschi hanno tutti votato contro.
25/02	Belgio Francia Lussemburgo (su posizione comune)	In prima lettura hanno votato a favore i gruppi PPE, PSE, ELDR; contrari gli altri gruppi minori. Da segnalare che tutti i membri del Belgio, del Lussemburgo e della Francia facenti parte del PSE hanno votato contro, e che 7 dei 9 astenuti sono francesi.

11. Note conclusive

La ricerca empirica condotta ha prodotto risultati statistici per molti aspetti inediti e poco prevedibili. Tirando le fila di quanto emerso, si può concludere che il Parlamento, facendo passi da gigante nell'ultimo ventennio, ha conquistato un ruolo centrale nel sistema decisionale comunitario proprio a partire dall'opportunità offerta dai Trattati con la codecisione. Dove c'è codecisione sembra acquisita la capacità del Parlamento di imporre i "propri" contenuti: stando ai dati emersi, sembrano superati persino i limiti derivanti dalla natura condivisa del potere legislativo. Dove invece non c'è codecisione, il problema della democraticità della decisione ovviamente esiste.

Tuttavia, non si può non considerare che il Parlamento, negli ultimi anni, ha conquistato una voce autorevole e un peso importante nei negoziati interistituzionali, trascinando ben oltre quanto in discussione nelle singole procedure di codecisione dalle quali il potere nasce. L'incremento delle funzioni di controllo conseguenti ad ogni revisione dei Trattati e l'effettivo e condizionante esercizio delle stesse (v. il caso "Buttiglione"), la capacità di rigettare compromessi politici ritenuti importanti dal Consiglio e di imporre contenuti agli atti normativi, costituiscono un potere contrattuale che non può essere non considerato dalle altre istituzioni, anche quando si tratta di valutare un parere consultivo o una risoluzione politica dell'Assemblea.