

LA CODECISIONE NEL DIRITTO PARLAMENTARE EUROPEO

di Giuliano Vosa

1. Introduzione il background storico della codecisione. *Premesse di metodo.* **2. La Corte di Giustizia e la "nascita" del diritto parlamentare europeo. *Sottigliezza e continuità dei mutamenti istituzionali.* **3. Il Regolamento 1049\2001 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi: cronaca di un caso paradigmatico.** **4. Parlamento Europeo e procedura di codecisione: gli ultimi sviluppi e la Revisione Generale del Regolamento.** **5. Conclusioni. Il Parlamento Europeo co-legislatore: finalmente sullo stesso piano del Consiglio, ma a che prezzo?****

Come la storia ha finora mostrato, l'evoluzione della Comunità va letta in parallelo sotto il profilo delle attribuzioni e dell'assetto istituzionale. All'incremento delle funzioni esercitate da una Comunità non più solo Economica¹, ha fatto da contrappeso una sempre più penetrante azione di direzione politica da parte degli Stati membri; parallelamente si è puntato sul rafforzamento di un organo altamente simbolico ma, nell'originario approccio dei "Padri Fondatori", alquanto ininfluenza².

Il Parlamento Europeo nasce come organo *inutile* ma potenzialmente *diverso*. "Inutile", perché la Comunità non si è inizialmente proposta quale processo di integrazione politica bensì di integrazione economica, per la quale si è ritenuta sufficiente la legittimazione democratica *indiretta* e *mediata* in capo agli esecutivi degli Stati membri, controllati dai rispettivi Parlamenti. "Diverso", perché nessuna, tra le istituzioni comunitarie, poteva riunire tre caratteristiche così peculiari: una legittimazione diretta, universale, sovranazionale; una rappresentanza generale dei popoli *europei*; una struttura organizzata in gruppi³ che, pur rispettando giocoforza le

¹ Una bibliografia completa sull'evoluzione della Comunità Europea sarebbe pretenziosa in questa sede. In lingua italiana, può consultarsi G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea, 1926 – 2005*, Roma-Bari, 2005; una efficace sintesi in M. PATRONO, *La forma di Governo dell'Unione Europea: una breve storia*, in *Riv. dir. pubbl. comp. Eur.*, 2005, p. 1763 ss.

² Si confrontino i primi studi che la letteratura scientifica italiana e non solo ha dedicato al tema: E. VINCI, *Il Parlamento Europeo*, Milano, 1968; C. SASSE, *Les pouvoirs du Parlement Européen*, in ID., *Huitième colloque sur les communautés européennes*, Liège, 1976; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento Europeo*, Padova, 1977; V. HERMAN – J. LODGE, *The European Parliament and the European Community*, New York, 1978; R. JACKSON – J. FITZMAURICE, *The European Parliament*, Harmondsworth, 1979; J.-L. BURBAN – P. GINESTET, *Le Parlement Européen*, Paris, 1981; M. PALMER, *The European Parliament*, Oxford, 1981; A. CHITI BATELLI, *Il Parlamento Europeo. Struttura, procedure, codice parlamentare*, Padova, 1982 e ID., *I poteri del Parlamento Europeo*, Milano, 1981. Per un confronto in chiave riassuntiva, si veda N. LUPO – A. MANZELLA, *Parlamento Europeo* (voce), in *Diz. Dir. Pubbl.*, dir. da S. CASSESE, 2006, p. 4112 ss.

³ Risulta difficile parlare di veri e propri "partiti politici" a livello europeo, benché la vita del PE sia in pratica dominata dai Gruppi parlamentari, sin dall'inizio padroni della scena. La letteratura in materia è molto vasta e il dibattito fervido. Limitandosi all'essenziale, si può affermare che essi nacquero "dall'alto" come settorializzazione europea delle "Internazionali" socialista, liberale e popolare; in ciò differenziandosi dai partiti nazionali, a suo tempo formati "dal basso" per far fronte a un'esigenza di catalizzazione e organizzazione della volontà popolare. I "partiti europei" sono stati riconosciuti dai Trattati come soggetti politici sin da Maastricht, quando fu inserito l'attuale articolo 191 Tr. CE: "I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a creare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". Il Trattato di Nizza aggiunse al suddetto articolo un secondo comma, dal seguente tenore: "Il

Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento". La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione così riafferma: "I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". In realtà una vera e propria strutturazione partitica europea non si è (ancora?) raggiunta. Permangono delle resistenze molto forti, che la dottrina ha ricondotto a diverse categorie. Anzitutto, alle sostanziali differenze, storiche e culturali, tra partiti nazionali ideologicamente affini ma nella pratica lontani su talune questioni. Scrive V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rass. Parl.* 2002, p. 952, "Se è vero che tre sono le grandi famiglie politiche europee (la popolare, la socialista e la liberale) è innegabile in concreto una frammentazione poiché non tutti i partiti nazionali sono riconducibili a questi filoni o perché comunque si fanno sentire divisioni derivanti da vicende politiche proprie dei singoli Paesi". Altri studi rilevano l'assenza di un *demos* europeo, ossia di una vera e propria "base di riferimento" per un ipotetico partito europeo. Lo stadio di integrazione socio-politica dell'Unione sarebbe ancora troppo arretrato perché possano emergere istanze provenienti dal livello europeo, e non da quello nazionale (al limite, di più Paesi insieme). Si veda al riguardo lo scritto di D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996; criticamente J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, *ibidem.*; nonché la relazione di I. PERNICE sul tema *L'Unione Costituzionale Europea (der Europaeische Verfassungsverbund) nella prospettiva della CIG del 2000*, convegno presso l'Università LUISS Guido Carli, Roma, introduzione a cura di S. P. Panunzio (resoconti online a:

<http://www.luiss.it/semcost/europa/pernice/index.html>). Un terzo filone d'indagine prende le mosse da una analisi dello scenario costituzionale europeo, in cui si scorge un potere di "governo" che alberga nel binomio Consiglio – Commissione; sotto la direzione, negli ultimi anni sempre più incisiva, del Consiglio Europeo. La responsabilità politica verso l'organo intergovernativo è attivabile dagli Stati nazionali (da cui dipende in buona parte anche la composizione della Commissione) ed è inevitabile che i suoi membri sentano di dover rispondere ai rispettivi elettorati (il che spiegherebbe d'altronde perché le elezioni europee siano molto meno sentite di quelle nazionali, di cui rappresentano una sorta di banco di prova "se non addirittura di sondaggio" - V. LIPPOLIS, *cit.*, p. 954). Conseguenza di un tale scenario è la variabilità delle posizioni dei singoli "partiti europei" su ogni questione, il che complica ogni tentativo di definizione di un modello di comportamento in base a *cleavages* definiti. Ciò è del tutto evidente, ad es., nelle votazioni su persone: il 15 settembre 1999 la nomina di Romano Prodi a Presidente di Commissione è stata sostenuta da tutti gli eurodeputati italiani di Forza Italia e Alleanza Nazionale, ironia della sorte gli stessi partiti sconfitti da Prodi nella tornata elettorale interna del 1996. Così come si è evidenziato l'asse tra Popolari e Liberali all'atto della nomina del Presidente del PE negli anni 1999 – 2002: i liberali appoggiarono la candidatura della popolare on. Nicole Fontaine (FR), ricevendo in cambio appoggio dai popolari per la successiva nomina del liberale on. Patrick Cox (IRL). Per contro, i dati dicono che sulle questioni contingenti i Liberali, nella legislatura 1994 – 1999, hanno votato più spesso con i Socialisti e con i Verdi che con i Popolari: si veda L. BARDI – P. IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, II ed., 2004. Dal canto suo G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in *Rass. Parl.* 1999, p. 785 ss., chiarisce che è "insita nel Trattato stesso" l'impossibilità di produrre politica, in quanto esso incorpora già al suo interno le disposizioni di indirizzo politico rilevanti e non modificabili" dalle forze in campo. Il Trattato ha dunque già operato le scelte di fondo, "amputando" lo sviluppo della politica e quindi impedendo il formarsi di veri e propri partiti. Una tesi condivisibile, cui si aggiunge (da parte di T. BURNS – S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica post-parlamentare*, trad. it., Il Mulino, 3/ 1998) la constatazione che il modello di *governance* cui l'Europa si ispira non è una "democrazia politica" ma una democrazia "delle organizzazioni di interessi", in cui l'influenza del popolo si fa sentire in misura assolutamente marginale. Sull'appartenenza a tali gruppi di interesse si basa allora la rappresentanza, *ergo* la partecipazione e l'influenza sulle relative scelte degli organi di governo; non già sulla cittadinanza europea, né sull'affiliazione ad un dato partito riconducibile ad una pretesa "ideologia" politica. Uno scenario di questo tipo, del resto non estraneo a tutti i sistemi politici occidentali, sarebbe ancor più estremizzato a Bruxelles, ove i precisi vincoli posti dai Trattati e la non generalità dei fini ordinamentali restringono la forbice delle divergenze "storiche" tra i partiti, diminuendo il numero delle materie riconducibili ad una autentica contesa politica. Come scrive J. L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union Européenne*, Paris, 1994, il PE spesso funzionerebbe col sistema del "congiungimento dei centri", ovvero con l'accordo più o meno completo – a livello di componenti nazionali – tra i gruppi maggiori. In effetti la sede decisionale comunitaria è più tecnica che politica e

tradizioni e la storia di ciascun partito nel rispettivo Stato, dessero nuova e suggestiva eco al confronto fra le grandi ideologie politiche del Novecento. Le elezioni dirette, celebrate per la prima volta il 7 giugno 1979, costituirono il coronamento di una sofisticata evoluzione strutturale e funzionale dell'organo⁴, e contemporaneamente il punto di partenza del processo di associazione dell' "Assemblea dei popoli d' Europa" al *decision making* comunitario⁵.

La prassi in materia aveva conosciuto importanti innovazioni sin dalla prima metà degli anni '70. Senza voler tenere qui conto dei fondamentali sviluppi concernenti l'approvazione del bilancio⁶ e rinviando ad *infra* sulla procedura di c.d.

quindi uno sviluppo in tal senso richiederebbe forse un intervento a livello istituzionale, che conferisca alle relative istituzioni compiti "politici" più rilevanti. Si confrontino, a titolo meramente esemplificativo, M. JOLLY, *The European Union and the People*, Oxford, 2007; AA. VV., a cura di R. Holzhaecher, *Democratic Legitimacy and the European Union*, in *Journ. of Eur. Integration*, 2007, p. 255 ss., online; *ibid.*, per una accurata analisi sotto il profilo statistico degli organi rappresentativi sia nazionali che europei, M. MOARTENSSON, *Mixed Representation and Legitimacy in the European Union*, p. 285 ss., in particolare p. 292 per la tabella sui "tipi" di bicameralismo nei sistemi politici nazionali e nell' UE, ripresa ed aggiornata da uno studio di A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven – London, 1999. Si vedano inoltre J.-L. QUERMONNE, *L' Union Européenne entre gouvernance et gouvernement*, in *Riv. Dir. pubbl. comp eur.*, 2002, I, p. 510 ss.; N. Mc CORMICK, *European Democracy: new directions?*, in *Dir. pubbl. comp eur.*, 2002, II, p. 1526 ss.; E. STEIN, *International Integration and democracy: no love at first sight*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 518 ss.; G. GUARINO, *Verso l' Europa ovvero la fine della politica*, Milano, 1997.

⁴ Il Parlamento Europeo è il *jolly* che l' Unione cala là dove da cartello di mercati si trasforma in un complesso insieme di rapporti sociali, giuridici ed economici; per la cui regolamentazione si ritiene indispensabile, secondo i principi della democrazia, l'apporto di un organo che rappresenti i cittadini in quanto tali. La conformazione per gruppi ed il sapiente utilizzo delle norme del Regolamento hanno consentito di raggiungere un duplice obiettivo: strutturarsi come arena politica d' Europa, vero e proprio *foro della pubblica opinione* (secondo la lezione di B. CRICK, ad. es. in *Il Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, vol. V, Roma, 1988) ospitando nel suo seno un ampio numero di partiti politici europei, senza però perdere la sua unità istituzionale ed il senso alto della sua missione sovranazionale. A tale scopo la maggioranza moderata ed europeista dei primi decenni ha adoperato le norme del Regolamento per calibrare l'ingresso e l'impatto di forze "di rottura" quali i comunisti e i *gaullisti* francesi. Si veda per una chiara sintesi il già citato C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento Europeo*, Padova, 1977; nel dettaglio, l'accurato studio di G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento Europeo*, Rimini, 1983.

⁵ Delle elezioni dirette la letteratura ha dapprima celebrato il significato "storico" in vista della "nuova" democrazia europea: si vedano G. P. ORSELLO, *Diritto comunitario, poteri del Parlamento Europeo, elezioni a suffragio universale diretto*, in *Studi in onore di R. Monaco*, Milano, 1977, p. 489 ss.; A. MALINTOPPI, *L' elezione diretta del Parlamento Europeo e la redistribuzione del potere tra le istituzioni comunitarie*, in *Comunicazioni e studi*, dell' Istituto di Diritto Internazionale dell' Univ. di Milano, vol. VI, Milano, 1978; L. V. MAJOCCHI - F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento Europeo. Significato storico di un' elezione*, Napoli, 1979; A. PAPISCA, *Verso il Nuovo Parlamento Europeo. Chi come perché*, Milano, 1979; già dai primi anni, del resto, si nota un atteggiamento diffidente ed "insoddisfatto", dovuto a dire il vero più alla carenza di poteri reali del Parlamento stesso che alla consapevolezza della "difficoltà" operativa del principio rappresentativo a livello europeo. Così ad es. B. VISENTINI, *I limitati poteri del PE*, articolo su "La Stampa", 12-12-1979, concetti analogamente ribaditi in un' intervista al "Corriere della Sera", 6-5-1980; R. HRBEK – J. JAMAR – W. WESSELS, *Le Parlement Européen à la veille de la deuxième election au suffrage universel direct: bilan et perspectives*, Bruges, 1984; in una prospettiva più generale J.-P. JACQUE' – R. BIEBER - V. COSTANTINESCO, *Le Parlement Européen*, Paris, 1984; E.J. KIRCHNER, *The European Parliament. Performance and prospect*, Aldershot, 1984; A. CHITI BATELLI, *Il Parlamento Europeo. Struttura, procedure, codice parlamentare*, cit., 1982.

⁶ Sul quale si vedano i già citati A. CHITI BATELLI, *Il Parlamento Europeo. Struttura, procedure, codice parlamentare*, Padova, 1982 e prima ancora C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento*

“concertazione”, si sottolinea che fin dal 1973 la Commissione si impegnò a tenere un rapporto (scritto dal 1978) sull' esito delle risoluzioni del Parlamento Europeo; non soltanto quelle inerenti la procedura di consultazione, ma anche quelle più tipicamente “politiche”⁷. Nell'ambito della c.d. “procedura *Scheel*”, lo stesso Consiglio instaurò la prassi di informare con una dichiarazione il PE sui motivi che lo avevano indotto a non tenere conto del parere fornito in sede di consultazione. Nel 1973, una comunicazione interistituzionale, dal Consiglio alla Commissione, diceva:

“Se, in seguito ad una prima consultazione dell' Assemblea, la Commissione presenta una proposta modificata, dovrà avere luogo una nuova consultazione qualora le modifiche determinino un superamento dell' argomento trattato dalla proposta iniziale; d' altronde, essa potrà essere riconosciuta opportuna in casi specifici, tenendo particolarmente conto del termine di cui dispone il Consiglio prima dell' adozione della disposizione in questione, nonché dell' importanza della modifica proposta”. Si sviluppava insomma, in via informale, la consuetudine di coinvolgere il Parlamento Europeo nell'approvazione di taluni atti normativi, riconoscendone una certa “autorevolezza” politica. Tale prassi conobbe decisivi sviluppi a seguito di un caso discusso alla Corte di Giustizia appena dopo le prime elezioni dirette.

2. La Corte di Giustizia e la “nascita” del diritto parlamentare europeo. Sottigliezza e continuità dei mutamenti istituzionali. Ai sensi dell'art. 21 del Regolamento interno del Parlamento Europeo nel 1979, la proposta di risoluzione elaborata dalla commissione competente sulle domande di parere e le consultazioni richieste dalla Commissione e dal Consiglio si componeva di due parti: la proposta di risoluzione vera e propria, divisa in *visto*, *considerando* e dispositivo, e la motivazione. A sua volta, quest'ultima includeva la pagina regolamentare (*iter* procedurale delle proposte di risoluzione) e l'eventuale posizione di minoranza. In Assemblea si discuteva e si votava solo la proposta di risoluzione vera e propria. Se l'Assemblea votava sì, approvava la risoluzione di commissione e ufficialmente forniva il parere richiesto. *Quid iuris* se invece, in caso di consultazione obbligatoria, l'Assemblea respingeva la proposta di risoluzione di commissione? Poteva questo responso essere equiparato ad un parere negativo sul testo legislativo in questione, sì da consentire al Consiglio di adottare comunque l' atto?

E' questo il caso del Regolamento CEE 1293/79, emanato dal Consiglio il 25 gennaio 1979, dopo che il PE aveva bocciato la proposta di risoluzione inoltrata dalla commissione permanente investita del merito. Due ditte, una francese ed una tedesca, impugnarono il regolamento davanti alla Corte di Giustizia per mancato rispetto della procedura ed ebbero la meglio, guadagnandosi l' annullamento dell' atto lesivo e un posto sui manuali di diritto comunitario. Il Parlamento, per la prima volta nella sua storia, decise di intervenire nella causa davanti alla Corte, rendendo note le sue osservazioni con una risoluzione approvata il 14 dicembre 1979, relatore on. M. Ferri:

Europeo, Padova, 1977. Nello specifico, J.-M. LYON, *Le risorse proprie della Comunità Europea ed i poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio*, pubbl. a cura del Segretariato Generale del Parlamento Europeo, Luxembourg, 1970; J. VERGES, *Les pouvoirs financiers du Parlement Européen*, in *Cah. dr. Eur.*, 1972, p. 3 ss.

⁷ Nel rinviare *ad infra* per ulteriori approfondimenti, si faccia qui riferimento a L. BARDI, *Il Parlamento europeo: legittimità e riforma*, Bologna, 1989 ed a F. ATTINA', *Il Parlamento Europeo e gli interessi comunitari*, Milano, 1986.

“[...] la reiezione della proposta di risoluzione contenuta in una relazione non può essere interpretata come l'espressione del parere del Parlamento sul documento che costituisce la base della relazione[...]”.

Ciò sarebbe equivalente, a sua detta, al

“[...] rigetto di una relazione nella quale si raccomandi al Parlamento di respingere la proposta sulla quale esso è consultato”.

Dal punto di vista formale, l'argomentazione è ferrea: la proposta di risoluzione bocciata non equivale a parere negativo ma, a rigor di logica, a mancata emissione di un parere: quindi il Consiglio, per emettere legittimamente l'atto, avrebbe dovuto attendere una successiva relazione da parte della commissione, anche negativa, purché approvata dal *plenum*. Dal punto di vista sostanziale invece è priva di mordente, poiché il Consiglio avrebbe potuto decidere in senso difforme dal parere del Parlamento senza che quest'ultimo potesse obiettare; ben avrebbero potuto prevalere le ragioni dell'efficienza e della celerità decisionale (tra l'altro, nel caso di specie esplicitamente richiamate in sede di trasmissione dell'atto al Parlamento) piuttosto che lo sterile ossequio a una norma che non spostava di un millimetro il baricentro della decisione finale.

Nell'avallare la posizione sostenuta dal Parlamento Europeo, la Corte disse che:

“[...] la consultazione ... è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia: che i popoli partecipino all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa”.

Così stabilendo, la Corte si lanciò al di là dei Trattati stessi, sul terreno dell'integrazione, per mezzo di una duplice valutazione.

Da un lato, implicitamente avallava il potere di autoregolamentazione del Parlamento Europeo nel suo risvolto esterno; ossia ammetteva che una norma regolamentare interna condizionasse in modo sostanziale il procedimento decisionale, anche in pregiudizio delle facoltà che la lettera dei Trattati riconosceva ad altri organi. Il risultato fu di sancire la titolarità, da parte del Parlamento, di un potere negoziale *extra ordinem* rispetto all'ortodossia delle procedure: con la minaccia di una dilazione *ad libitum*, particolarmente temuta dal Consiglio (dalla Presidenza in particolare, a rotazione semestrale) diventava possibile ottenere concessioni politiche sul merito⁸.

D'altro canto, esplicitamente la Corte operava un collegamento inscindibile tra democrazia e Parlamento Europeo, meritevole dunque di una tutela ad amplissimo spettro, pena la rottura dell' "equilibrio istituzionale" dell'intero sistema⁹. La

⁸ Controprova dell' incisività di tale potere è che anche ove le procedure garantiscono poco o punto il diritto del Parlamento europeo all' emendamento del testo, ritardare artificiosamente l' emanazione del atto, con tecniche diverse a seconda delle circostanze, può portare a significativi risultati. Si veda, per una analisi dei dati riguardanti la procedura di consultazione, lo studio di R. KARDASHEVA, *The Power to Delay: The European Parliament's influence in the Consultation Procedure*, in *JMCS* 2009, V. 47, N. 2, p. 385 ss.; si veda a p. 387 per il collegamento alle Sentenze “Isoglucosio” e le successive pronunce confermate della Corte, menzionate alle note 2, 3, 4.

⁹ Annota S. NINATTI, *Quale democrazia per l'Unione Europea? La democraticità del processo decisionale comunitario al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Dir e Soc.*, 2003, p. 521 ss., in particolare p. 536, “Mentre per l' affermazione dell' equilibrio dei poteri la Corte si può appoggiare ad una previa giurisprudenza (di cui il primo caso è rappresentato dalla nota sentenza *Meroni*) e ad un fondamento testuale (art. 4), rispetto al principio democratico inteso come partecipazione dei popoli al processo

consultazione non è più soltanto un adempimento tecnico, irrilevante o quasi dal punto di vista politico, ma inerisce alla sostanza dell'atto: anzi, come si ebbe a dire con formula criptica ma di immediata percezione, è una “*formalità sostanziale*”¹⁰.

Sulla scia di questa “rivoluzionaria” sentenza, di cui non tutti colsero immediatamente la portata¹¹, successive pronunce di Corti nazionali e sovranazionali consacrarono il

decisionale il fondamento testuale è davvero minimo nei Trattati. Vi è, certo, la norma sulla composizione del Parlamento Europeo che qualifica i suoi membri come rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella comunità, ma la Corte si spinge evidentemente oltre questa affermazione. Il principio democratico cui la Corte attinge pare dunque doversi rinvenire nelle tradizioni costituzionali comuni europee – ed in particolare quelle seguenti alla seconda guerra mondiale, tutte volte a prevenire il rischio di un ritorno alla dittatura – segno di quell’ osmosi in atto tra il livello comunitario e quello nazionale: la Corte si appoggia, almeno inizialmente, alla teoria classica della democrazia rappresentativa come esperienza viva degli ordinamenti giuridici degli Stati membri”. La Corte insomma opera un’equivalenza fra Parlamento Europeo e democrazia, peraltro identificata in termini “rappresentativi”. Non può ampliarsi in questa sede il discorso relativo al rapporto fra democrazia rappresentativa e partecipativa; né del resto è dubbio che l’ ordinamento europeo, in relazione al suo “tasso di democraticità”, patisca la “tara” genetica di matrice intergovernativa. Si veda P. CRAIG, *Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment*, in P. CRAIG – B. HARLOW, *Lawmaking in the European Union*, London, 1998, con particolare riferimento alle pagine 60 e ss., peraltro citato dalla stessa S. NINATTI, il quale sottolinea come sia in fondo normale la posizione di svantaggio da cui parte la componente “popolare” della democrazia europea, attesa la natura eminentemente funzionalista ed internazionale della Comunità, nata per volere degli (esecutivi degli) Stati e da essi governata.

¹⁰ Espressione coniata dalla stessa Corte di Giustizia. Si veda la *Sent. Mario Roviello vs. Landversicherungsanstalt*, 7 giugno 1988, C-20\85; peraltro l’ Avvocato generale Mancini, nelle Conclusioni – punto 8 – mette in risalto l’ importanza della consultazione effettiva, “cuore del sistema di pesi e contrappesi” dell’ ordinamento costituzionale europeo. Si vedano inoltre la *Sent. 11 giugno 1991, Consiglio delle Comunità Europee*, C-300\89 (c.d. “Biossido di Titanio”), in cui si controverte sulla base giuridica da adottare; e la *Sent. Parlamento vs. Consiglio dell’ Unione Europea*, C-388\92, in cui l’ Avvocato Generale M. Darmon insiste sulla necessità di distinguere concettualmente tra procedura di cooperazione e di consultazione (punto 19) perché quest’ ultima non prevede, al contrario della prima, una generalizzata facoltà di seconda lettura da parte del PE. La “battaglia” istituzionale nei primi anni ’90 è davvero intensa e si gioca su vari piani: principalmente, la legittimazione attiva e passiva del PE in giudizio; l’ obbligo di leale cooperazione tra Consiglio e PE stesso; la base giuridica, che comportava l’ esperimento di una procedura più partecipativa. Si veda in generale U. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario. Parte istituzionale: ordinamento e struttura dell’ Unione Europea*, Milano, 1995; più nello specifico, J.- P. JACQUE, *Le labyrinthe décisionnel*, in *Europe, De la Communauté à l’ Union*, n. 69, 1994, p. 23 ss.; A. DASHWOOD, *Community legislative procedures in the Era of the Treaty on European Union*, in *Eur. Law rev.*, 1994, p. 343 ss.; E. MATTEI, *La pratique décisionnelle de la Communauté Européenne au quotidien*, in *Rev. Aff. Eur.*, 1993, p. 49 ss.; P. RAWORTH, *The legislative process in the European Community*, Kluwer, Deventer, 1993; B. GOMEZ DE ENTERRIA, *Dans les coulisses du Parlement Européen: neuf langues et trois procédures*, in *Revue française de l’ adm. Publique*, 1992, p. 425 ss.; F. KIRCHNER, *Decision making in the European Community*, Manchester, 1992.

¹¹ I casi in realtà sono due e furono decisi con due distinte sentenze, nello stesso giorno: *Sent. 29 Ottobre 1980, SA Roquette Frères vs. Consiglio delle Comunità Europee*, C138/79, ECR, 1980, p. 3333 ss., e *Sent. Maizena GmbH vs. Consiglio delle Comunità Europee*, C-139/79, ECR 1980, p. 3393 ss. All’epoca della pronuncia, non tutti ne sottolinearono il carattere innovativo e tendenzialmente dirimente: a molti l’argomentazione dei giudici di Lussemburgo sembrò leziosa. Si veda il commento di B. BEUTLER, *Anmerkung* (EuGH 138-139/79) in cui minimizza gli effetti di tale decisione, come riportato da S. NINATTI, *cit.*, in particolare p. 534 nota 22; *ibid.*, vedi anche le conclusioni dell’ Avvocato Generale W. Reischl, che istruì la causa, in C138/79, ECR, 1980, p. 3363 ss. Si confronti F. JACOBS, *Isoglucose Resurgent: two powers of the European Parliament upheld by the Court*, in *Comm. Mark. Law rev.*, 1981, p. 219 ss. Si veda anche S. DOMINICK, *La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau Règlement intérieur du Parlement Européen*, in *Rev. marché commune*, 1981, p. 274 ss. Sul ruolo svolto dalla Corte Europea e dalla Corti d’ Europa si veda il lavoro di A.

Parlamento Europeo baluardo della *democrazia* a livello della Comunità, fedele al suo *nomen* ed alla tradizione antica e gloriosa che evoca¹².

Con queste premesse, è naturale che dalla procedura di codecisione ci si attenda il “massimo” possibile di *democrazia* a livello della Comunità¹³. E' senz'altro vero che

STONE SWEET, *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*, Oxford, 2000.

¹² Riprendendo il discorso di R. BIEBER, *Democratization of Europe through the European Parliament*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, p. 164 ss. e F. MANCINI, *Democracy and Constitutionalism in European Union*, Oxford, 2000, come inteso in Italia da P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell' Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, 2005, http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/democrazia_europa/index.html. Una simile “investitura” comporta però onori ed oneri. E' il Parlamento che deve farsi carico della democratizzazione dell' Unione, ponendo rimedio a quella sorta di “peccato originale” che la tiene lontana dal paradigma sovranazionale e dai moduli tipici della sovranità popolare. Si veda in proposito F. MANCINI, *Democracy and the European Court of Justice*, in *Modern Law Review*, 1994, p. 31: “*shocking though it may seem, the Community was never intended to be a democratic organization*”. Un altro Avvocato Generale, G. Tesaurò, all' indomani dell' Atto Unico Europeo così delinea il ruolo del PE: “ [...] fra le novità di maggior momento da quest' ultimo introdotte vanno annoverate l' estensione del voto a maggioranza da parte del Consiglio ed il rafforzamento della partecipazione del Parlamento al *decision making* comunitario, attraverso la procedura di cooperazione. Novità che assumono valore di principio giacché rispettivamente finalizzate ad accelerare lo sviluppo dell' integrazione comunitaria e ad accrescere le garanzie di democraticità nella formazione di atti [...] attraverso una maggiore applicazione di procedure decisionali più snelle e [...] più incisive forme di partecipazione dell' Assemblea all' iter formativo degli atti”. E' implicito che l' equilibrio istituzionale da ricercare passasse per un reciproco bilanciamento fra Parlamento e Consiglio, i cui valori specifici dovevano essere “ritoccati” per limitare lo strapotere dell' organo intergovernativo. In merito al contributo offerto in merito da altre Corti nazionali e sovranazionali, annota L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell' UE*, in *Pol. e Dir.*, 2001, p. 224-225, che la Corte Europea dei Diritti dell' Uomo ha anch' essa qualificato il PE legislatore democraticamente legittimato, ai sensi dell' articolo 3 del I Protocollo aggiuntivo alla CEDU, sulla base dei poteri attribuiti ad esso dal solo Trattato di Maastricht. A tal proposito, si veda la celebre *Sent. 18 febbraio 1999*, ric. 24833\94, *Matthews vs. United Kingdom*. Esso è definito come « *la partie de la structure communautaire qui reflète le mieux le souci d' assurer au sein de celle-ci un “régime politique véritablement démocratique”* ». Sul punto S. NINATTI, *cit.*, p. 524-525 e note 3 – 4, opera un interessante paragone tra la giurisprudenza della ECHR e quella del Tribunale Costituzionale tedesco, laddove – nella celebre Sentenza “Maastricht”- si interroga sulla democraticità del processo decisionale comunitario e in particolare, sul trasferimento continuo di competenze al livello europeo. Scrive l' A.: “... in estrema sintesi, la tesi dei massimi giudici tedeschi consiste nel chiedersi se, essendo il reale legislatore europeo il Consiglio, ed essendo il Parlamento dotato di soli poteri consultivi, il principio democratico non sia – almeno ad un primo esame – apertamente contraddetto”. Si veda la *Sent. 12 \ 10 \ 1993, Maastricht Urteil, BVerfGE, 89, 155*. Del resto, la recente sentenza del BVG sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania, *BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30/6/2009*, in www.federalismi.it, non fa che rincarare la dose, con toni anche più critici.

¹³ La Comunità è storicamente retta dal principio di attribuzione, ovvero l' enumerazione tassativa delle competenze attribuite, sebbene temperata in via di prassi e di giurisprudenza. Il sistema dei Trattati è organizzato in modo che ad ogni competenza, ovvero ad ogni settore di intervento, corrisponda una certa procedura. Il criterio usato è un tipico criterio di diritto internazionale: più forte era l' esigenza da parte degli (esecutivi degli) Stati di conservare il controllo di un settore delicato, più snella e meno partecipativa era la procedura scelta. Per cui non vi è corrispondenza tra tipo di atto e procedura per l' adozione, ma tra procedura e settore d' intervento: ad es., la codecisione, nei settori a cui è stata estesa, può essere usata indifferente per i regolamenti o per le direttive. Il tipo di procedura dipende dunque dal settore d' intervento e non dal tipo di atto. Per cui la valutazione globale sul funzionamento democratico del sistema deve tenere conto fra l' altro di quali e quanti settori siano stati assegnati alle procedure più “partecipative”; almeno in attesa della ratifica del Trattato di Lisbona, che saluta la codecisione quale “procedura legislativa ordinaria”, pur contornata di eccezioni. Scrive A. COSSIRI, *L' esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: “Europa di Stati” o Parlamento protagonista?*, in www.forumcostituzionale.it, 8 marzo 2008, p. 2, “Sebbene nel Trattato

la procedura realizza una partecipazione tendenzialmente paritaria del Parlamento rispetto al Consiglio, equivalendosi sul piano formale le posizioni delle due Istituzioni. Ergo, per dirla in termini aristotelici, se 1) Parlamento = democrazia e 2) massima incisività del Parlamento nel processo decisionale = codecisione, allora 3) codecisione = massimo della democrazia. Ma ad un più approfondito esame emerge uno scenario complesso, estremamente frastagliato, forse lontano dalle attese (e dalle speranze) di chi della codecisione aveva celebrato l'avvento. Il modello decisionale che essa realizza è la raffigurazione stilizzata e sintetica di un mutamento profondo, di una crisi forse irreversibile d'istituti, principi e concetti che per lungo tempo hanno formato il bagaglio dello studioso di diritto pubblico. La *democrazia* promessa è invero un'ipotesi da specificare, costruire e verificare, più che un postulato di sicura affidabilità. Il Parlamento Europeo ha guadagnato sì, con l'aiuto decisivo della Corte, un potere sempre più incisivo; ma da esplicitarsi al di là delle procedure, sul piano della pura negoziazione, al di fuori di quegli schemi che la dottrina occidentale si è abituata a considerare tipici di un Parlamento. E ciò, si badi bene, non tanto in vista della fase conciliativa, non peraltro estranea al diritto parlamentare degli Stati nazionali, come l'esperienza tedesca¹⁴ insegna, ma nell'ambito stesso dei procedimenti parlamentari. Una breve analisi sinottica delle procedure più rilevanti illustrerà meglio il problema.

siano rintracciabili soltanto due procedure espressamente disciplinate (art. 251 e 252 del Tr. CE); i processi decisionali comunitari sono numerosi: nel tentativo di classificazione [Documento della Convenzione Europea 271\02 del 17\9\2002, in www.european-convention.eu.int] se ne contano circa 30, differenti per struttura, per le maggioranze richieste, in ragione della difforme partecipazione agli *itinerari* delle istituzioni e degli organi consultivi, come il Comitato economico e sociale, e il Comitato delle Regioni, la Corte dei conti, la BCE, etc., o per altre particolarità procedurali. [...] 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 della proposta della Commissione, con totale esclusione della partecipazione parlamentare. La procedura interessa a tutt'oggi oltre 60 basi giuridiche, alcune di capitale importanza" – v. note 7-8. Per queste fattispecie ovviamente il *deficit* di democraticità del procedimento legislativo è lampante. Aggiunge l'A., *op. cit.*, p. 16: "Comunque, stando ai dati attuali, la codecisione, seppur possa essere considerata la procedura decisionale comunitaria più significativa, *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 – la banca dati PRELEX, che non menziona le procedure che non prevedano il coinvolgimento di più di una istituzione – l'incidenza quantitativa delle decisioni del solo Consiglio senza il coinvolgimento del Parlamento o delle altre Istituzioni, che dunque non sono considerate nel calcolo percentuale". [corsivo dell'A.] Si vedano i dati della ricerca a p. 15 e note 53-54. Per un inquadramento storico e politico della codecisione in genere, si confronti il completo J. M. MARTINEZ SIERRA, *El Procedimiento legislativo de la codecisión*, Valencia, 2008.

¹⁴ La struttura del comitato di conciliazione e dell'intero procedimento conciliativo tipico della "terza lettura" della codecisione si ispira all'esperienza tedesca. Tuttavia, la diversità del contesto istituzionale in cui sono nate e si sono sviluppate le rispettive procedure impone qualche riflessione. Anzitutto, è necessario contestualizzare storicamente l'esperienza della *Bundesrepublik*, un "caso" abbastanza singolare e per qualche aspetto comparabile a quello dell'Unione Europea. Scrive F. PALERMO, *Riforme e proposte di riforma del Bundesrat in Germania e in Austria*, in *Rass. Parl.*, 2007, p. 132: "Per quasi un millennio, sotto il Sacro Romano Impero della Nazione tedesca, la storia federativa tedesca è stata la storia di diverse entità politiche, senza un unico punto di riferimento come, in altri Paesi, Parigi, Londra o perfino Roma, ma con una moltitudine reticolare di centri minori, gradualmente trasformatesi in Stati nell'età moderna. Ciò ha fatto sì che i rapporti tra tali entità si siano tradizionalmente basati su relazioni intergovernative e tra burocrazie ministeriali, istituzionalmente imperniate su un organo rappresentativo degli esecutivi degli Stati. Questa impronta storica è determinante per comprendere l'unicità del sistema federale tedesco, ancora oggi basato sulla

collaborazione intergovernativa e non assembleare, dei *Laender* tra loro, che ruota intorno ad un organo unico nel panorama comparato, per composizione e – almeno sinora – per efficienza, il *Bundesrat*".

E' questo un aspetto che avvicina il Consiglio dei Ministri dell' UE alla Camera degli Stati tedesca, se non altro dal punto di vista strutturale, per così dire, "genetico". Ancora F. PALERMO, *ibid.*: "Già nella Confederazione tedesca del 1806 e nella Federazione tedesca del 1815 era prevista la presenza di un organo rappresentativo dei governi dei vari principati. Quest' organo fu poi previsto anche dalla Costituzione del *Norddeutscher Bund* (1867) e fu poi ripreso nella Costituzione imperiale del 1871, col ruolo di consesso dei rappresentanti dei principi tedeschi riuniti nel *Reich*. Nella Costituzione di Weimar il *Reichsrat* era "organo di rappresentanza dei *Laender* tedeschi nella legislazione e nell'amministrazione del *Reich*" (art. 50) ma in quel sistema costituzionale fondato sulla sovranità popolare esso ebbe certamente un ruolo secondario rispetto alla Camera democraticamente eletta dal popolo, il *Reichstag*, in base al principio parlamentare e democratico esaltato dalla dottrina del primo dopoguerra, che tanto ha influenzato anche il costituente austriaco del 1920". E' quest'esperienza fortemente connotata di parlamentarismo, questa proclamazione ideologica della supremazia assoluta della rappresentanza parlamentare, che ha collocato da allora e (forse) per sempre il *Bundestag* al centro della forma di Governo tedesca. Senza volersi addentrare qui in discorsi che porterebbero davvero troppo lontano, si può dire che l'affermazione problematica del primato del Parlamento, quale formulata da Kelsen è corollario di una supremazia ideologica indiscussa del principio di rappresentanza generale, oggi revocata in dubbio. Tale esperienza manca nella genesi della "forma di governo" europea, e ciò rende irriducibili le vicende "costituzionali" dell' Unione degli Stati d' Europa e dei *Laender* della *Deutsche Vaterland*. Ogni paragone tra il procedimento legislativo "alla tedesca" e quello "all' europea" deve pertanto tener conto di questo: che il *Bundestag* nasce *primo* sul *Bundesrat*, mentre il Parlamento Europeo all' atto della sua costituzione è nient' altro che un' appendice di una Comunità intergovernativa, in posizione assolutamente subordinata rispetto al Consiglio. Sebbene il rafforzamento del ruolo del PE lo abbia formalmente collocato al centro del sistema, in posizione di co-legislatore alla pari, la "tara" intergovernativa, internazionalistica, che connota la genesi dell' Europa, si avverte sul piano dello stile, del *modus operandi*. E' il Consiglio a permeare di sé il contesto istituzionale; non il contrario, come avviene invece in Germania, ove l' architettura generale si ispira ai modelli – rodati da oltre un secolo di storia unitaria – di una democrazia parlamentare. Il *Bundesrat*, a norma di *Grundgesetz* (articoli 76 e ss.) dispone del potere di veto su alcuni progetti di legge; ma l' azione di indirizzo politico è nelle mani del binomio *Bundestag* – Governo, ai quali la Costituzione assegna la prevalenza nell' ambito del procedimento legislativo. A riprova di ciò, si consideri che le recenti riforme costituzionali varate in Germania hanno avuto come obiettivo quello di ridimensionare le possibilità del *Bundesrat* di bloccare i progetti di legge approvati dalla maggioranza. "Negli ultimi anni il *Bundesrat* si è dunque di fatto trasformato da organo federativo di partecipazione dei *Laender* in strumento dell'opposizione parlamentare al fine di impedire l' azione di governo imperniata sull' asse maggioranza–esecutivo" (F. PALERMO, *op. ult. cit.*, p. 135). E' insomma il modello del parlamentarismo a prevalere su quello della cooperazione intergovernativa, al contrario di quanto accade a livello comunitario. Ciò impone di considerare il rendimento del PE in funzione dell'intero sistema e non soltanto della procedura conciliativa, che di per sé presenta indubbiamente delle analogie con quella indicata dalla *Grundgesetz*. Ai limitati scopi del presente lavoro, si ritiene in definitiva utile rilevare che il sistema tedesco, data la sua peculiare vicenda storica nell'arco degli ultimi due secoli, alla struttura federale "interstatale" ne ha anteposto una di carattere rappresentativo, frutto del dogmatismo giuridico cui s'ispirò Weimar. Tale struttura manca del tutto all' Unione Europea, nata soltanto mezzo secolo dopo ma con in mezzo appena due guerre e l' ascesa e l' declino dell' idea comunista. Il primato della rappresentanza generale, esplicitato o meno, è il presupposto per concepire una forma di governo parlamentare; difficilmente può riproporsi in laboratorio se non ve ne sono (più) le condizioni. Per una sintetica esposizione del modello costituzionale tedesco, si veda in particolare S. MANGIAMELLI, *La forma di Governo della RFT tra Kanzlerdemokratie e Parteienstaat*, in *Ann. Dir. Tedesco*, 1998, p. 3 ss. Sulla recente riforma costituzionale, si legga il già citato F. PALERMO, *Riforme e proposte di riforma del Bundesrat in Germania e in Austria*, in *Rass. Parl.*, 2007, p. 130 ss.; AA. VV., a cura del servizio Studi della Camera dei Deputati, supervisione F. MARCELLI, *Foederalismusreform: La riforma costituzionale tedesca*, Doc. n. 22\2006. Per l' affermazione del "problema" del parlamentarismo, che si collega alla sua funzione "prima" nell' architettura costituzionale della Germania di Weimar, H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, 1924, trad. it. *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982. Sul problema della sovranità interna conferita all' organo parlamentare, si veda, per una rapida ed

La procedura “legislativa” inizialmente indicata dai Trattati era la consultazione, cui si sono poi aggiunti il parere conforme e la cooperazione (preceduta dalla concertazione¹⁵). Dal punto di vista giuridico, è possibile distinguere abbastanza nettamente le prime due procedure menzionate dalle altre. Esse hanno una caratteristica comune: riducono l'intervento dell'organo parlamentare ad un giudizio complessivo sull'atto di un altro soggetto. Nel primo caso, tale giudizio può essere trascurato con il semplice onere di una motivazione difforme; nel secondo caso no. Ciò non toglie che in ambo i casi il Parlamento non sia ufficialmente dotato di poteri di merito: può negare l'approvazione, ma non contribuire alla stesura del provvedimento, né in via di redazione del testo, né in via di emendamento di un testo da altri predisposto. Al PE è formalmente attribuito un mero potere di veto, l'unità minima del potere legislativo, il suo negativo: *pieno* (non superabile) in un caso, *vuoto* nell'altro. Dal punto di vista formale, consultazione e parere conforme appartengono al medesimo *genus*: al PE non residua che un commento a margine, ininfluente rispetto al contenuto dell'atto.

L'esigenza di allargare la partecipazione del PE all'attività legislativa ha inizialmente portato alla procedura di concertazione, sempre limitatissima per estensione e adoperabile “su richiesta” del PE e del Consiglio, con il beneplacito della Commissione. Tale procedura inseriva in coda una fase *negoziale* (la “concertazione”, appunto) in caso di divergenza tra il parere del PE e la posizione finale del Consiglio, che conservava il potere di decidere in ultima istanza; così attribuendo al PE la possibilità *formale* di incidere in via *informale* sul contenuto dell'atto. L'ossimoro è voluto: alla procedura si contrappone la libera attività negoziale fra le istituzioni, prevista come “eccezionale” e da ricondurre nei binari del procedimento stesso.

In questo contesto, la pronuncia del '79 segna un punto di svolta: il momento negoziale, quale generato dai contatti volti ad evitare l'esercizio del potere dilatorio del Parlamento, è considerato non più come un qualcosa di *eccezionale* nell'ambito del procedimento, quindi da controllare ed in qualche modo ingabbiare; inerisce invece all'esercizio normale e legittimo del potere “legislativo” del Parlamento stesso, che da mero veto si avvicina ad una potestà di “emendamento” in senso non formale, suscettibile di influire sul contenuto dell'atto. Lentamente ma inesorabilmente, muta il rapporto tra norme procedurali e prassi negoziale, che costituisce uno dei fili conduttori dell'evoluzione delle procedure: si assiste ad un progressivo calo di prescrittività della regolamentazione, che arriva a semplicemente *lasciar fare e presupporre i risultati* della negoziazione. Si instaura una vera e

efficace sintesi, G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità: Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 3 ss.

¹⁵ Introdotta dalla Dichiarazione Comune dell'Assemblea parlamentare, della Commissione e del Consiglio del 4 marzo 1975, adottata conformemente all'impegno assunto durante la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri svoltasi a Parigi il 9 e 10 dicembre 1974; oggi richiamata dall'art. 56 del Regolamento del PE. Tale procedura stabiliva che in caso di atti comunitari dalle notevoli implicazioni finanziarie (e solo dove la Commissione avesse preventivamente indicato, al momento della formulazione della proposta, che questa poteva formare oggetto della procedura in esame) in caso di divergenza tra posizione del Consiglio e parere dell'Assemblea, si aprisse “una procedura di concertazione tra Parlamento e Consiglio”. Essa “ha luogo in una Commissione di concertazione” fra Consiglio ed una delegazione del PE, allo scopo di trovare un accordo. Cfr. P. SIMONE, *La procedura di consultazione del Parlamento Europeo nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.*, 1997, p. 450-451 e note relative.

propria *disciplina della separazione* tra le due fasi, tra i due momenti intrecciati ma concettualmente diversi. Il procedimento eleva al rango di norma il proprio limite. L' estrema "sottigliezza" dei processi e dei loro microscopici mutamenti è una caratteristica tipica dell' intera vicenda giuridica comunitaria e una delle principali cause delle difficoltà che si incontrano nello studio. Le "grandi" modificazioni dei Trattati, considerate "tappe" dell'integrazione europea, non rappresentano il più delle volte che la ratifica di quanto già affermato nel diritto vivente, nella prassi istituzionale ed interistituzionale, negli accordi più o meno informali tra i soggetti della contrattazione. Ecco allora che il diritto parlamentare, applicato all'ordinamento europeo, dispiega potenzialità straordinarie, sia dal punto di vista teorico che pratico. Teorico, perché con la sua natura ibrida, politica ma pur sempre giuridica, col suo uso spregiudicato della prassi, con la sua tensione sempre viva tra le istanze del cambiamento e l' esigenza di trovare un appiglio nel "già dato", è forse l' unica scienza che può mediare con successo fra le due anime dell' ordinamento comunitario, il diritto costituzionale (che nasce, Kelsen *docebat*, a-politico) e il diritto internazionale, che della politica si è nutrito al seno ed è ancora alla ricerca di una sua dimensione compiutamente giuridica. Pratico, perché coniuga strumenti noti ad entrambi (ad esempio, la risoluzione) e ne cattura l' essenza intima. Perché studia i procedimenti e i loro effetti, sia giuridici (atti) sia politici (rapporti di forza tra soggetti che a tali atti contribuiscono). Perché, con l' attenzione alla vita concreta delle istituzioni e di ciò che attorno ad esse ruota, fornisce quell' apporto indispensabile per consentire al diritto internazionale di non perdere la bussola della "legittimità" ed al diritto costituzionale di non rifugiarsi nell' empireo cielo dei concetti, che del diritto costituzionale è stato e forse è tuttora (ma non deve più essere) il rifugio prediletto¹⁶. Perché in fondo è l'arma più affilata di cui il giurista dispone per svolgere una funzione di utilità sociale cui è indefettibilmente chiamato: valutare alla luce dei principi di democrazia rappresentativa e partecipativa i fenomeni giuridici e politici, di cui i procedimenti decisionali svelano il volto concreto, per anticiparne i futuri sviluppi e contribuire alla loro disciplina, di modo che la deriva della democrazia pluralista possa dirsi anch' essa democratica¹⁷.

¹⁶ Scrive V. E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, 1889, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti varii*, rist. Milano, 1954, p. 11, che i giuristi prima di lui erano bravi solo a costruire "prologhi in cielo". Al termine dell' analisi delle contraddizioni del metodo e dell' abiura, più o meno velata, da parte della sua scuola e di lui stesso, delle affermazioni di principio contenute nella prolusione, G. AZZARITI, *La "prima" scuola italiana di diritto pubblico tra continuità e rotture*, in *Pol. Dir.*, 1997, p. 533 ss., ora anche in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, p. 19 ss., a p. 27, commenta: "Sembra proprio possa dirsi che la scienza del diritto pubblico non si è mai presentata come assolutamente autonoma, ma ha sempre preteso il confronto con altre discipline e con quella giusprivatistica in particolare. Se si è tornati anche in questo caso nel cielo dell' indistinzione, si deve cominciare a sospettare che il cielo sia il luogo prediletto – e forse quello proprio – della scienza del diritto pubblico, in ogni tempo". Compito del diritto parlamentare, modernamente inteso, è appunto riacciuffare il diritto costituzionale ogni volta che, volteggiando alto, perde di vista quello che succede sulla terra. Per una rivisitazione del metodo di studio di questa affascinante materia, si veda D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo. Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare*, online:

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/organizzazionestato/piccione.html.2007>.

Sul rapporto fra diritto parlamentare e Parlamento Europeo, si veda N. CLINCHAMPS, *Parlement Européen et Droit Parlementaire: Essai sur la Naissance du Droit Parlementaire de l' Union Européenne*, Paris, 2006.

¹⁷ Così A. CHITI BATELLI, *Oltre il sistema rappresentativo? Per un superamento della democrazia*

Diritto parlamentare europeo, in altre parole diritto “del Parlamento Europeo”: una locuzione che si presta a due interpretazioni, entrambe valide e logicamente interdipendenti. Da un lato l’analisi delle procedure interne e delle norme di funzionamento; dall’altro, l’esame del fondamento costitutivo del Parlamento stesso (e di ogni parlamento) cioè il principio di rappresentanza generale attraverso le sue modalità di funzionamento concreto: sì da poter consapevolmente delineare il ruolo dei Parlamenti (Europeo e nazionali) nell’ambito della Comunità e le funzioni che ad essi vanno attribuite.

La possibilità di incidere in un procedimento di formazione di una norma giuridica può avere gradazioni differenti, realizzandosi a diversi livelli; a ciascuno di questi corrisponde una certa facoltà, che altro non è che un “fattore primo” del potere normativo stesso. In ambito comunitario, se ci si pone dalla prospettiva del PE, questa “scomposizione” è ben evidente, perché segue a ritroso la storia dell’integrazione europea. Il Parlamento, muovendo dal gradino più basso, è arrivato *quasi* all’ultimo stadio concepibile, riaccostandosi al paradigma dell’*Assemblée législative* di giacobina memoria; senza però riuscire in alcun modo a raggiungerne la pienezza dei poteri. Un’analisi storicamente contestualizzata porta a ritenere che l’attuale livello di coinvolgimento del procedimento legislativo del Parlamento Europeo, *nel merito* dei singoli provvedimenti in codecisione, si avvicini ormai al massimo ragionevolmente possibile allo stato delle cose della democrazia occidentale¹⁸; e che ulteriori passi per

partitica alla luce di una proposta di Adriano Olivetti, Padova, 2006.

¹⁸ Sulla perdita di centralità del Parlamento come organo legislativo nella dialettica istituzionale a livello degli Stati nazionali esiste ormai una consapevolezza diffusa: si legga, *ex plurimis*, F. SPANTIGATI, *Aprite le finestre: andare in Parlamento per guardare fuori*, in *St. parl e di pol. Cost.*, 2005, p. 7 ss. e L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, Roma, 2002, p. 919 ss. Essa si intreccia a doppio filo con la perdita di centralità dell’atto *tipico* del Parlamento legislatore, ovvero la *legge* formale, nel sistema delle fonti. Scrive A. BARBERA, *I parlamenti*, IV ed., Roma, 2006, p. 98: “L’affermarsi, con fasi alterne di successo, di pratiche *neocorporative* porta a privilegiare le forme *consensuali* degli *agreements*, piuttosto che quelle imperative della legge, talvolta chiamata soltanto a dare veste formale ad accordi sottoscritti tra governi, organizzazioni sociali, rappresentanze di “interessi forti” (corsivi dell’ A.). E di seguito: “La legge, anche nei paesi della tradizione continentale, tende a divenire, per effetto del sempre più spiccato attivismo dei tribunali costituzionali, non solo un atto sottoposto ai tradizionali limiti esterni sanciti dalle norme costituzionali, ma un atto altresì da valutare sotto il profilo della *reasonableness* e dell’uso corretto del potere legislativo. Da massima espressione della sovranità parlamentare, la legge tende a trasformarsi in espressione di mera discrezionalità” (corsivi dell’ A.). Del resto, sul fenomeno dell’avvicinamento progressivo dei modelli del provvedimento legislativo e di quello amministrativo, a proposito del fenomeno della “legge motivata”, già nel 2002 scriveva N. LUPO, *La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo Tit. V Cost.*, in

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2002/Torino%20apr-2002/Le%20motivazioni%20delle%20leggi%20Gianniti-Lupo.pdf> cui si rimanda per ulteriori indicazioni. Per una ricostruzione della decadenza del Parlamento legislatore si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quad. Cost.* 2002, p. 35 ss.; in termini più generali di perdita della centralità della rappresentanza generale, si legga il lucido scritto di G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir pubbl. comp ed eur.*, 2005, p. 791 ss.; per una analisi storico-comparatistica T. BURNS, U. CORTE, M. KAMALI, *L’evoluzione dei Parlamenti. Panorama storico – comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in *Storia d’Italia – annali 17 – Il Parlamento*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, p. 1281 ss.; N. LUPO, *Le funzioni dei Parlamenti contemporanei tra crisi della funzione legislativa e multifunzionalità dei procedimenti parlamentari*, in www.cahiers.org, 2001; dello stesso A., *The transformation of parliamentary functions: are parliaments still legislative bodies?* in P. FALCONER, C. SMITH, C. W.R. WEBSTER, *Managing Parliaments in the 21st century*,

la democraticità del sistema, più che su questo piano, andranno compiuti sotto il profilo del *metodo*, ovvero nell'ambito della tassonomia delle fonti e della trasparenza d'intervento delle istanze rappresentative, generali e no, che al procedimento medesimo sono chiamate a collaborare.

La codecisione è arrivata alla fine di una lenta e costante evoluzione¹⁹, anticipata nella prassi e poi sancita dalla lettera dei Trattati. La prima versione, entrata in vigore con il Trattato di Maastricht²⁰, rispetto all'attuale possedeva due importanti differenze: 1) l'impossibilità di una chiusura in prima lettura; 2) la previsione per il Consiglio, in caso di fallimento della conciliazione, di adottare a maggioranza qualificata l'atto conformemente alla posizione comune, a meno di un voto contrario del Parlamento a maggioranza assoluta. Segno, la prima, di una certa residua volontà di ingabbiare i negoziati interistituzionali in passaggi formali²¹; la seconda, di una contrapposizione non del tutto paritaria²², che rendeva l'accordo una probabile eventualità ma non

Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/ Washington, 2001, p. 29 ss.; G. CIAURRO, *La democrazia parlamentare nella fase neo-corporativa*, in *Nuovi Studi Politici*, 1986, p. 15 ss.

¹⁹ Sulla continuità sostanziale fra le procedure di cooperazione e codecisione si veda D. EARNSHAW – D. JUDGE, *From co-operation to co-decision: the European Parliament's path to legislative power*, in *European Union, power and policy making*, a cura di J. Richardson, London, 1996.

²⁰ Sulla quale la puntuale analisi di A. DASHWOOD, *Community legislative procedures in the Era of the Treaty on European Union*, in *Eur. Law rev.*, 1994, p. 343 ss. Si vedano inoltre E. MATTEI, *La pratique décisionnelle de la Communauté Européenne au quotidien*, in *Rev. Aff. Eur.*, 1993, p. 49 ss.; P. RAWORTH, *The legislative process in the European Community*, Kluwer, Deventer, 1993; R. GOSALBO BONO, *Codecision: An appraisal of the experience of the European Parliament*, in *Yearbook of Eur. Law*, 1994, p. 21 ss.; D. EARNSHAW – D. JUDGE, *Early days: the European Parliament, codecision and the European Union legislative process post- Maastricht*, in *Journal of European Public Policy*, 2, 1995, p. 624 ss.; C. ALBANI LIBERALI – M. SILVESTRO, *La codécision a été un succes, il faut aller de l'avant*, in *Rev. du marché commun et de l'U. E.*, 1997, p. 166 ss.; successivamente, C. NEUHOLD, *Into the New Millennium: The Evolution of The European Parliament from Consultative Assembly to Colegislator*, in *Eipascope*, 1/2000, p. 3 ss.; M. SHACKLETON, *The politics of Codecision*, in *J. of Common Market studies*, 2000, 38(2), p. 325 ss.

²¹ Nello stesso senso, con ogni evidenza, il sub-procedimento dettato dal paragrafo 2 capoverso 3 punto 3 del "vecchio" art. 189b del Trattato CE: "[Se ... il Parlamento Europeo ...] indica, a maggioranza assoluta dei suoi membri, che ha intenzione di respingere l'atto, ne deve immediatamente informare il Consiglio. Il Consiglio può convocare una riunione del Comitato di Conciliazione di cui al comma 4, per spiegare ulteriormente la sua posizione". E' questo il c.d. "*pre-conciliation meeting*": il tentativo più evidente (e ben congegnato, sebbene complicato) di ridurre a procedura i contatti interistituzionali. Questo meccanismo verrà eliminato dal Trattato di Amsterdam, che lascerà campo libero alla maggiore agilità dei contatti informali. Infatti, la convocazione del Comitato di Conciliazione ha qui il solo scopo di consentire al Consiglio di spiegare meglio la sua posizione, non essendo in teoria consentite modifiche della posizione comune su imbeccata del Comitato per evitare la reiezione. Ma nella pratica, l'esigenza di velocizzare la procedura una volta raggiunto l'accordo politico ha avuto la meglio; d'altronde, incorporare nella posizione comune i punti espressi dal PE – in seconda lettura, ovvero sotto minaccia di una reiezione da parte di questo - evita(va) l'esigenza di ricominciare da capo e perdere altro tempo per pervenire allo stesso risultato. La prassi si è chiaramente sviluppata in questa direzione, favorendo i contatti informali tra PE e Consiglio al di fuori delle fasi procedurali come stabilite dai Trattati; tanto che questi ultimi sono stati modificati *ad hoc*. Non è forse inopportuno ricordare che nel differente contesto del diritto nazionale, un congegno alquanto simile al *preconciliation meeting* (l'art. 10-bis l. 241/90, introdotto dalla l. 15/05, rubricata *Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*) è stato recentemente previsto nel procedimento amministrativo italiano: esso disciplina un sub-procedimento volto all'ulteriore scambio di informazioni fra Autorità amministrativa e privato cittadino, al fine di evitare l'adozione di un atto a quest'ultimo sfavorevole.

²² Denunciata dallo stesso A. DASHWOOD, *Community legislative procedures in the Era of the Treaty on European Union*, cit., p. 349 e nota 31. G. STROZZI, *Le modifiche istituzionali e del procedimento decisionale*, in *Il dir. dell' UE*, 1998, p. 407 ss., preferisce il termine "compartecipazione". Si veda

risolveva integralmente in esso il procedimento decisionale. La codecisione come la si conosce oggi è "nata" il 20 luglio 1994²³, quando la proposta di Direttiva ONP (*Open Network Provisions*) fu bloccata dal veto del PE, nel primo e unico tentativo da parte del Consiglio di adottare l'atto conformemente alla posizione comune contro gli emendamenti parlamentari²⁴. Con una tipica deliberazione *istituzionale*²⁵ il Parlamento mise in chiaro che da allora in poi, in caso di mancato accordo, avrebbe messo da parte le divergenze sul merito ed avrebbe opposto il suo "no" compatto alla primazia dell'istituzione avversaria.

Da allora, Consiglio e Parlamento hanno cooperato più o meno lealmente, fino a giungere alle modifiche istituzionali di Amsterdam. Dal 1999 al 2004, il 76% delle procedure ha riguardato solo 5 commissioni: 1) ambiente, sanità pubblica e consumatori; 2) politica regionale, trasporti e turismo; 3) giuridica e mercato interno; 4) industria, commercio, ricerca ed energia; 5) problemi economici e monetari²⁶. Attraverso la loro attività si è formata una prassi parlamentare alquanto uniforme: ciò ha portato, sia pure nelle differenze tra le singole commissioni dovute al diverso approccio delle singole persone coinvolte, ad un *idem sentire* di fronte alla codecisione stessa²⁷.

anche ID., *Il diritto istituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 1998.

²³ L'iter procedurale di questa travagliata e per certi versi "storica" proposta di Direttiva è momentaneamente indisponibile sul sito internet dell'Osservatorio Legislativo del PE; sperando che questa lacuna sia presto colmata, dato l'indubbio interesse del *dossier*, se ne segue l'evoluzione a: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=100998. Il riferimento all'atto ufficiale di rigetto della proposta è in G.U. C 261 del 19/9/1994, pag. 13.

²⁴ Ne parlano più diffusamente, con riferimento all'accordo tra i co-legislatori, quale categoria unica dell'attività decisionale comunitaria, M. SHACKLETON - T. RAUNIO, *Codecision since Amsterdam: a laboratory of institutional innovation and change*, in *Journ. of Eur. Publ. Policy*, 2003, 10:2, p. 171 ss., online. Si veda in particolare, per il collegamento tra quel *dossier* ed il successivo sviluppo della funzione legislativa comunitaria, *Introduction* a p. 171-172.

²⁵ Della differenza sostanziale fra *délibérations du Parlement* quale istituzione e *délibérations au Parlement* in cui risalta il contrasto fra Gruppi parla già O. COSTA, *Le Parlement Européen, assemblée délibérante*, cit., 2001.

²⁶ Così AA. VV., presentazione degli *on.* G. Dimitrakopoulos, C. Cederschiöld, R. Imbeni, prefaz. *Pres. P Cox, Relazione di attività delle delegazioni al comitato di conciliazione, dal 1° maggio, 1999*, presentata il 30 aprile 2004, Segr. Parlamento Europeo, Bruxelles, 2004.

²⁷ Nell'ultima legislatura la situazione è leggermente mutata nella forma, non nella sostanza. Si legga il Documento del PE *Conciliation and Codecision Activity Report*, da parte del Segretariato Conciliazioni e Codecisione, presentato il 31-1-2007 dai tre vice-presidenti designati per le delegazioni di conciliazione *on.* A. Vidal Quadras, *on.* A. Trakatellis e *on.* D. Roth-Behrendt, sull'attività del Parlamento in materia di codecisione dal Luglio 2004 al Dicembre 2006, a p. 9:

"Within the Parliament, the committee structure was reorganised after the June 2004 elections for the sixth legislature. One consequence was that the former Legal Affairs and Internal Market committee disappeared, to be replaced by two separate committees - Legal Affairs (JURI) and Internal Market and Consumer Protection (IMCO). Another was the division of the responsibilities of the former Regional Affairs, Transport and Tourism (RETT) committee between the new Transport and Tourism (TRAN) and Regional Development (REGI) committees. But, by and large, there was a considerable continuity of committee responsibilities despite the reorganisation. More significant than any redistribution of responsibilities has been the entry on to the stage of a new actor. The Nice Treaty provided for the extension of codecision in future to some areas of Justice and Home Affairs (notably to the legal bases covering border controls, asylum measures and immigration): the Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) consequently came to deal for the first time with legislation in codecision. (And, of course, within the Council, COREPER II now has a more prominent role in codecision). Six committees have been responsible for three-quarters of dossiers dealt with under the codecision procedure during the period under review. ENVI has been the

Subito dopo Amsterdam (ma le trattative erano iniziate già nel luglio 1998) Consiglio e Parlamento pervennero ad una Dichiarazione Comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (poi aggiornata nel 2007 ma sostanzialmente inalterata)²⁸. Il preambolo diceva che c'era bisogno di nuove relazioni interistituzionali, nel segno della collaborazione leale: "... *the Institutions shall co-operate in good faith with a view to reconciling their positions as far as possible so that wherever possible acts can be adopted at first reading*". A tale scopo, "... *appropriate contacts may be established with a view to achieving a better understanding of the respective positions and thus to bringing the legislative procedure to a conclusion as quickly as possible*". In pratica, entrambi i co-legislatori ritennero di ratificare il principio in base al quale si deve cercare il risultato ed al più presto. Già sotto il regno del Trattato di Maastricht, la complessità e ridondanza della procedura era vista con sfavore, come un paio di scarpe troppo strette per camminarci: più un peso che altro, laddove la possibilità di raggiungere un accordo immediato al di fuori della sede procedurale e siglare l'atto era, sul piano pratico, conveniente per entrambi. Si stabilisce allora il principio per cui la codecisione non è una "semplice" procedura scandita in fasi formali, bensì "... *an interlinked, continuous procedure where it is essential and normal that there be intensive contacts throughout the procedure from before first reading onwards*"²⁹.

Nel quinquennio 1999-2004 l'innovazione della chiusura in prima lettura è stata applicata in 115 casi su 403, il 28% del totale. Di questi, il 10% senza emendare la proposta della Commissione, il 18% con emendamenti. Duecento fascicoli (la metà del totale) sono stati adottati in seconda lettura; 84, solo il 22%, in Conciliazione³⁰. La relazione sull'attività del Parlamento Europeo nel periodo da luglio 2004 a dicembre 2006³¹ si esprime in modo ancor più chiaro: "*It is worthy highlighting [that ... T]he*

responsible committee for about one-fifth (21%), and TRAN for one-seventh (14%); while four other committees (JURI, LIBE, ITRE and CULT) have each been responsible for about one tenth".

²⁸ Si legga la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, siglata il 9 maggio 2007, su cui il Parlamento si è pronunciato con la Decisione del 22 maggio 2007, online a: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5254822>.

²⁹ Così M. SHACKLETON - T. RAUNIO, *Codecision since Amsterdam: a laboratory of institutional innovation and change*, in *Journ. of Eur. Publ. Policy*, 2003, 10:2, p. 173.

³⁰ L'emergere della categoria dell'accordo ha sancito la prevalenza del *bargaining model* tipico della negoziazione intergovernativa (e del diritto internazionale). Essendo possibile moltiplicare gli incontri informali senza avanzare di fase procedurale, entro termini indefiniti in prima lettura e prorogabili in seconda, arrivare fino alla Conciliazione è un aggravio inutile: una perdita di tempo indesiderata, soprattutto per il Consiglio. Inoltre il Parlamento, che dispone di personale specializzato per la conciliazione, sia amministrativo sia politico, è strutturalmente più preparato rispetto all'altro legislatore, che ha dovuto rinforzare la sua *Dorsal Codécision*, un servizio originariamente nato come costola della DG FIII ma che di fatto opera come unità autonoma e trasversale, ad imitazione dell'Unità Conciliazioni e Codecisione (CODE/I-POL) del Parlamento. Si veda per maggiori approfondimenti J. M. MARTINEZ SIERRA, *El Procedimiento legislativo de la codecisión*, cit., Valencia, 2008, p. 151-152; p. 191 ss. La conciliazione è peraltro caratterizzata da una maggiore rigidità procedurale: essendo prevista esplicitamente dai Trattati, ha ricevuto una disciplina più consistente e perde quell'occasionalità tipica dei *meetings* informali precedenti, ove la disciplina parlamentare, atteggiandosi a pura procedura, lascia in realtà ampi "buchi" per lo svolgimento dei negoziati "separati". Ne consegue che malgrado le apparenze il momento negoziale, una volta assunto a paradigma dominante della procedura, è qui molto più controllabile e, se si vuole, "democratico": un paradosso, se si considera che trattasi dell'unica fase schiettamente "extra-parlamentare".

³¹ Si legga la già menzionata Relazione: *Conciliation and Codecision Activity Report*, da parte del Segretariato Conciliazioni e Codecisione, presentata il 31-1-2007, cui si rinvia per dati ulteriormente aggiornati. Il passo citato, nella fattispecie, è a p. 3 dello stampato in pdf. Circa la differenza fra le

practice of codecision is evolving. There has been a significant shift towards first reading conclusions to procedures: these accounted for almost two-thirds (63%) of all legislative dossiers in 2004-2006. 'Early' second reading agreements - unknown before 2004 - are now common. The Institutions work together well. The revision of the 1999 Joint Declaration on practical arrangements for the codecision procedure incorporates best practice developed over the past seven years, especially in the case of first and second reading agreements".

Si è giunti alla proclamazione dell' *accordo* quale categoria unica, necessaria e sufficiente, per l' emanazione dell' atto. "Accordo" che coinvolge una pluralità di soggetti, istituzionali e no, con modalità la cui rispondenza effettiva ai principi di democrazia pluralista – primo fra tutti, quello per cui il potere va di pari passo con la responsabilità - è tutta da dimostrare³².

Il magmatico svolgersi delle negoziazioni *a latere* rispetto alle fasi procedurali ne modifica il senso concreto: un emendamento parlamentare può essere scritto "sotto dettatura" del Presidente del COREPER, che con lettera informa il Parlamento dell'accordo raggiunto e ne sancisce i termini precisi³³; una chiusura in prima lettura

single commissions, quanto alla tendenza a raggiungere l' accordo in prima lettura, la Relazione così si esprime: "*It is also worth noting that the different parliamentary committees tend to conclude their legislative dossiers at different stages in the codecision procedure. Thus, JURI and LIBE have concluded their codecision dossiers overwhelmingly at first reading; while TRAN and CULT have concluded a substantial proportion of theirs in 'early' second readings: ENVI, ITRE and IMCO, by contrast, have tended to conclude dossiers either in first reading or in 'classic' second readings. In part, these differences might be explained by the different 'cultures' of the major codecision committees, perhaps reflecting the smoothness of their working relationships with their counterparts in the Council formations and Commission Directorates-General. However, in part, such differences can only be explained by reference to the substantive points of disagreement between Parliament and Council on specific legislative dossiers".* Ad ogni modo, conclude la relazione, (p. 10): "*There has been a significant trend towards conclusion of dossiers at first reading. Under the Maastricht Treaty (1993), conclusion at first reading was not possible. Between 1 May 1999 (when Amsterdam entered into force) and 30 April 2004, 28% of legislative acts in codecision were concluded at first reading. During the first half of the current legislature, this figure has increased to no less than 63% of dossiers".*

Una pratica "gemella" dell'adozione in prima lettura è la c.d. *early second reading adoption*: così la Relazione: "*The first half of the legislature has also seen the development of a new practice in codecision - that of reaching 'early' second reading agreements. These accounted for 15% of all dossiers concluded. An 'early' second reading agreement is the product of successful negotiations between the Institutions after the Parliament has adopted its first reading position but before the Council has reached its common position. When such negotiations are at an end, the Chair of the parliamentary committee responsible gives an assurance (usually in the form of a letter to the chair of the relevant formation of COREPER) that, if the Council adopts the agreement reached in its common position, he will recommend to his committee, and to Parliament in plenary session, that the common position be adopted without amendment in Parliament's second reading. While, formally speaking, procedures concluded in this way are concluded at second reading stage, in reality a political agreement has already been reached before Council completes its first reading".* A commento di una prassi siffatta, non possono non valere le medesime osservazioni già fatte - e che seguiranno nel testo - a proposito della conclusione in prima lettura, prima fra tutte quella relativa alla presentazione di emendamenti parlamentari "dettati" dal Presidente del COREPER di cui alla nota seguente.

³² Si veda il problematico volume collettaneo a cura di S. GUSTAVSSON e C. KARLSSON, *The Illusion of Accountability in the European Union*, London, 2009.

³³ Così la Dichiarazione Comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, sopra citata, al punto 14: "*Qualora venga raggiunto un accordo, mediante negoziati informali, in sede di consultazione a tre, il presidente del COREPER trasmette, con lettera al presidente della commissione parlamentare competente, i dettagli del contenuto dell'accordo, sotto forma di emendamenti alla proposta della Commissione. Detta lettera indica la volontà del Consiglio di accettare tale risultato, previa verifica effettuata dai giuristi linguisti, qualora esso fosse confermato dal voto in seduta*

nasconde mesi e mesi di trattative intricatissime. La lettera dei Trattati e delle procedure, isolatamente considerata, è addirittura fuorviante rispetto alla realtà delle cose. Un esempio tratto dalla cronaca parlamentare di qualche anno fa ne renderà un'immagine più chiara.

3. Il Regolamento 1049/2001 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi: cronaca di un caso paradigmatico. L'esigenza di assicurare maggior trasparenza al processo di integrazione europea nel suo complesso era già sul tappeto sin dal Trattato di Maastricht, cui gli Stati allegarono una dichiarazione non vincolante sul diritto di accesso. Il Trattato di Amsterdam inserì in modo esplicito il principio di trasparenza, rinviando ad un futuro Regolamento da emanarsi in codecisione (art. 255 Tr. CE). La Commissione presentò la sua proposta a fine gennaio 2000. Il suo lavoro non era certo dei più facili: si trattava di cercare un compromesso tra Stati che sul tema avevano opinioni (e tradizioni) nettamente divergenti³⁴. Dapprima si cercò una mediazione sulla base di concessioni piuttosto limitate, ispirandosi al principio del necessario "space to think", con l'ulteriore scopo di difendere il segreto sui documenti relativi alle consultazioni. Ma la proposta raccolse scarsi consensi. Come si disse all'epoca, la Commissione trovò un compromesso "that no one applauded"³⁵. Resosi conto del

plenaria. Copia della lettera è trasmessa alla Commissione". Per il tramite di una lettera (atto fuori procedura) il COREPER detta al Parlamento gli emendamenti con esso concordati, da adottare in prima lettura. L'accordo è già intervenuto a monte, la "posizione" del Parlamento Europeo è direttamente condizionata dall'interazione precedente con il Consiglio e non è autenticamente riferibile ai parlamentari che se ne faranno portavoce. Per le conclusioni in seconda lettura, la prassi seguita (e riportata dalla Dichiarazione Comune, punto 23) è esattamente uguale. Il che influisce sul valore delle analisi politologiche sul numero di emendamenti parlamentari accettati dalla Commissione e dal Consiglio, posto che non è "autenticamente" parlamentare la volizione alla base dei medesimi. Per approfondimenti, sia consentito il rinvio a G. VOSA, *Tra le pieghe del procedimento legislativo nel Parlamento Europeo. La codecisione alla luce della Revisione Generale del Regolamento fra procedura e negoziati*, in *Rass. Parl.*, 6/2009, p. 511 ss.

³⁴ Lo scenario si presentava alquanto variegato. Da un lato i Paesi scandinavi, sostenitori della trasparenza, in minoranza ma sostenuti dal Parlamento Europeo; dall'altro, i fautori di un regime meno aperto – Francia *in primis* – che avevano di fatto la maggioranza in Consiglio. La Commissione cercò di attirarsi dapprima le simpatie dei Paesi più aperti, introducendo un'ampia nozione di documento, inclusiva tra l'altro dei documenti provenienti da altre istituzioni anche non europee, e l'accesso parziale a documenti ritenuti sensibili, per la parte non coperta da segreto; senza però inimicarsi la maggioranza del Consiglio. La proposta infatti conteneva anche una lista non tassativa di eccezioni al diritto di accesso, tramite la clausola aperta "documents referred to the effective functioning of the institution", che tra l'altro serviva ad un interesse proprio anche della Commissione stessa, quello di evitare la pubblicità dei metodi di consultazione preventiva alla presentazione di una proposta di legge. Tale clausola fu definita addirittura "provocatoria" in una nota dei rappresentanti di Svezia e Finlandia. Il problema era soprattutto culturale: i Paesi del Nord Europa hanno praticamente inventato il principio della trasparenza nella Pubblica Amministrazione, rispetto al quale sono decisamente più avanti degli altri. In Svezia, il *Freedom of Information Act (Tryckfrihetsfoerordningen*, in svedese) ha rango costituzionale e fu introdotto nel 1766; conteneva in embrione gli stessi principi che ad es. in Italia si sono riportati con la l. 241/1990. Altro principio di derivazione continentale, ignoto agli ordinamenti scandinavi, è quello secondo cui anche chi scrive il documento ha diritto di limitarne l'accesso. Infine, elemento di contrasto fu quello del mancato riferimento esplicito a documenti sensibili relativi alla difesa ed alla sicurezza del territorio, tema particolarmente caro specie alla Francia ed al Regno Unito.

³⁵ Si legga in proposito lo scritto di B. BJURULF – O. ELGSTROEM, *Negotiating Transparency: The Role of the Institutions*, in *JCMS*, 2004, Vol. 42, N. 2, p. 249 ss., che del caso specifico hanno offerto una accurata analisi. In particolare, a p. 253, si legge: "The Commission's main interests were to protect their "space to think" during preparatory stages of the decision making process and to diminish the potential administrative burdens and costs associated with stringent openness rules". E a

fallimento della sua linea, essa si ritirò praticamente dalla contesa di merito, svolgendo opera di semplice mediazione fra i co-legislatori³⁶.

La Presidenza del Consiglio toccava nell'estate del 2000 alla Francia. L'approccio della delegazione transalpina fu estremamente deciso: occorreva raggiungere un testo che riflettesse la maggioranza del Consiglio (di cui la Francia stessa era l'alfiere) e possibilmente farlo entro sei mesi per potersi fregiare del successo. Emerse qui il ruolo della Presidenza come "broker"³⁷. Dal punto di vista procedurale, si traduce nella possibilità di incidere sulla programmazione dei lavori in Consiglio³⁸, interferendo, di fatto, col potere di iniziativa della Commissione; dal punto di vista sostanziale si esplica con l'indicazione delle priorità politiche del semestre, ovvero con l'esercizio di quella che gli studiosi di diritto costituzionale chiamerebbero funzione di indirizzo politico. Tuttavia vi è una regola non scritta all'interno del Consiglio, in base alla quale la Presidenza ha sì la *leadership* e l'incarico di portare avanti i negoziati per conto dell'intero organo³⁹, ma deve agire "fairly and honestly", ovvero assicurando una certa imparzialità d'azione, nel rispetto almeno formale degli interessi di tutti gli Stati. L'approccio della Francia fu invece un po' brutale. L'intenzione di raggiungere un accordo in sei mesi, ipotesi invero non realistica, indusse Parigi a forzare la mano. Da un lato, presto esautorata la Commissione, si tentò il superamento della strategia del consenso tipica del Consiglio, puntando decisi alla maggioranza qualificata e concedendo poco o niente alla minoranza. Dall'altro, gli emendamenti presentati dal Parlamento Europeo quasi non furono tenuti in considerazione; un approccio sicuramente rischioso, poiché la codecisione consente al PE, se non soddisfatto, di ritardare *ad libitum* la prima lettura. La Francia puntava tutto sulla maggioranza in Consiglio di cui, numeri alla mano, disponeva e poi su una negoziazione "aggressiva" col PE, dalla posizione di forza di un testo già pronto⁴⁰.

p. 255 - donde l'espressione virgolettata - ove si riporta: "*What the Commission failed to predict was that its rather crude of its own self-interests, when linked to the imprecise limitation clause it introduced, still made its proposal unacceptable to the openness-oriented minority. In the words of one of our Commission interviewees: <We try it the Nordic way, but that didn't work>*".

³⁶ L'espressione è di O. ELGSTROEM, "The Honest Broker"? *The Council Presidency as a Mediator*, in AA.VV., a cura di O. Elgstrom, *Comparing European Union Council Presidencies*, London, 2003. Scrivono B. BJURULF – O. ELGSTROEM, *Negotiating Transparency: The Role of the Institutions*, cit., p. 257: "There is a strong informal norm that says that the Presidency is expected to act as an impartial cobbler of compromises"; definendo nelle Conclusioni, p. 268, la Presidenza "as both initiator and broker". Si veda inoltre lo scritto di J. TALLBERG, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, in *JCMS*, 2004, vol. 42, n. 5, p. 999 ss.

³⁷ Così B. BJURULF – O. ELGSTROEM, *Negotiating Transparency: The Role of the Institutions*, cit., p., 254; circa l'esistenza di una triplice *brokerage resource* a favore della Presidenza stessa, la quale ha il potere fattuale di interporre nel negoziato, si legga J. TALLBERG, *The Power of the Presidency*, cit., p. 1003, e, dello stesso A., *Who decides in the Council of the European Union?*, in *JCMS* 2008, Vol.46 N.3, p. 533 ss.; *ibid.*, R. THOMSON, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, p. 593 ss.

³⁸ A tenore dell'art. 9 del Regolamento interno del Consiglio (Decisione 2004/336 CE, EURATOM, del 22 marzo 2004, online a <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/o10003.htm>), la Presidenza "ha un ruolo motore nello sviluppo dei lavori del Consiglio. [...]Ogni anno, in dicembre, i due paesi che eserciteranno la presidenza nell'anno successivo devono presentare congiuntamente un progetto di programma annuale. La futura presidenza deve stabilire ugualmente l'ordine del giorno provvisorio per le riunioni da tenere lungo tutto il suo mandato".

³⁹ Così l'art. 11 Reg. Consiglio: "[La Presidenza]...ha la facoltà di rappresentare il Consiglio davanti al Parlamento europeo".

⁴⁰ Sulle strategie negoziali in prima lettura ed il loro esito in sede di contrattazioni informali si veda il già citato scritto di J. M. MARTINEZ SIERRA, *El Procedimiento legislativo de la codecisión*,

D'altro canto gli Stati in minoranza non potevano far altro che aspettare e contenere l'offensiva diplomatica francese, aspettando il cambio di Presidenza: sei mesi dopo sarebbe toccata alla Svezia, *leader* del blocco dei "trasparentisti". Trovarono peraltro l'appoggio del Parlamento Europeo, che era in procinto di ultimare la sua prima lettura e spingeva per una disciplina della trasparenza più completa. Altro elemento di complicazione era rappresentato da alcune pronunce giurisprudenziali sul punto. Una sentenza del Tribunale di Prima Istanza⁴¹ aveva dichiarato nel 1996 che le ragioni per cui l'accesso ad un documento è negato "devono essere specificate nell'atto di reiezione della domanda di accesso"; lo stesso Tribunale⁴² si era spinto ad affermare il principio della *partial disclosure of a secret document*, praticamente battezzando col crisma della giuridicità un punto assai caro ai Paesi dell'area scandinava. Circa la prevalenza del principio di libero accesso in caso di documenti segreti, si chiariva inoltre che il Consiglio deve procedere a un "test di nocività" (*harm-test*) previa audizione dell'interessato, bilanciando caso per caso le ragioni di questi con l'interesse alla segretezza dell'atto.

Queste pronunce rafforzavano la posizione contraria a quella dei Francesi e degli altri fautori dell'estensione del segreto. La Francia nondimeno proseguì nella sua strategia. Verso la fine di luglio l'Alto Rappresentante PESC Javier Solana, con la benedizione della Presidenza, promuoveva all'improvviso una decisione del Consiglio sul diritto di accesso ai documenti interni, nel tentativo di sottrarli alla disciplina del Regolamento in via di emanazione. Nel testo della decisione il diritto di accesso era limitato per ragioni generiche di "*security and defence*". Il Parlamento Europeo deplorò in una nota ufficiale l'atteggiamento irrispettoso del co-legislatore che adottava regole unilaterali in una materia oggetto di esame parlamentare in vista di una regolazione unitaria. Gli stessi Stati membri si fecero sentire in Consiglio: Svezia, Finlandia ed Olanda votarono contro la decisione stessa, la Danimarca non risparmiò aspre critiche e riservò la sua posizione, la delegazione svedese parlò apertamente di "*coup de main*", mentre quella finlandese si limitò a sottolineare in una nota ufficiale come tematiche simili mal si prestassero ad una decisione unilaterale, specie se il Trattato esplicitamente ne prevedeva la regolazione unitaria mediante la procedura di codecisione.

La Francia si alienò pertanto le simpatie del Parlamento e quelle di una piccola ma agguerrita minoranza in Consiglio: mancando sia l'obiettivo-compattanza interna all'istituzione intergovernativa sia l'accordo con l'altro legislatore.

Il risultato fu un atteggiamento particolarmente chiuso in sede di negoziati consiliari: il diritto d'accesso fu uno dei temi sui quali si ebbe il minor sviluppo durante la Presidenza francese. Un primo, ma non decisivo, passo in avanti fu fatto con l'adeguamento del servizio interno della Commissione per garantire l'accesso ai documenti propri, su proposta della Finlandia supportata da Belgio e Germania, cui la Commissione non si oppose. Il 22 dicembre del 2000, la proposta di compromesso della Presidenza, che includeva il controllo sull'accesso da parte dell'*originator* (lo

Valencia, 2008, p. 156 ss. Una dettagliata analisi dei negoziati, sul modello di quella riportata finora, inerente il dossier della c. d. "Direttiva Bolkenstein" o "Direttiva Servizi" (n. 123/2006) è svolta da P. SETTEMBRI – C. NEUHOLD, *Achieving Consensus through Committees: Does the European Parliament Manage?* in *JCMS* 2009, vol. 47 n.1, pp. 127 ss.

⁴¹ Sentenza n. T-124/96, Court of First Instance, *Interporc-Im vs. European Commission*, disponibile online a www.curia.eu.int/jurisp/.

⁴² Sentenza T-14/98, Court of First Instance, *Heidi Hautala vs. Council of Ministers of the EU*, disponibile online (v. *supra*).

scrivente) e doveva essere messa ai voti, fu ritirata dall'ordine del giorno del COREPER⁴³. Malgrado gli sforzi della delegazione francese, la strategia d'attacco non raggiunse i risultati sperati.

Nel gennaio 2001 scattò il turno della Svezia alla Presidenza del Consiglio. L'unico documento esistente era la posizione proposta dalla Francia e mai approvata: il Consiglio era ancora impantanato mentre il PE aveva già prodotto la sua prima lettura, emendando sostanzialmente la proposta della Commissione. La Svezia si trovava in una posizione particolare. Da un lato la prassi conciliare le imponeva un

⁴³ Il COREPER, Comitato dei Rappresentanti Permanenti con rango di ambasciatori, abilitati ad impegnare diplomaticamente il proprio Stato, si articola com'è noto in due formazioni: COREPER I (per questioni inerenti al mercato unico, il ravvicinamento delle legislazioni, l'unione doganiera, le politiche sociali, industriali e di trasporti) e COREPER II (sorto dopo, per indispensabile scissione delle competenze: si occupa di questioni di politica generale, di affari istituzionali, di politica estera comune, di politica regionale e dello sviluppo, e via dicendo, tutti temi delicati dal punto di vista politico, sui quali gli Stati desiderano mantenere un controllo più specificamente dedicato). Nulla dicono i Trattati su tale scissione; in via di prassi, per ogni materia si è prevista l'istituzione di comitati e gruppi di lavoro specializzati, organizzati per Stato, sotto l'egida della rispettiva Rappresentanza Permanente. Questi analizzano volta per volta le proposte e forniscono il relativo parere sull'eventuale convenienza per il rispettivo Paese. Con i comitati - gruppi di lavoro interagiscono i funzionari della Commissione, che fanno pervenire spiegazioni e chiarimenti, se del caso attraverso continui contatti ed incontri informali. I gruppi di lavoro riferiscono ai rispettivi Rappresentanti Permanenti, che si riuniscono tra loro. E' questa una sede privilegiata di confronto tra gli Stati: ciascuna delegazione può soppesare la sua posizione con quella degli altri, farsi un'idea di quale sarà la maggioranza, capire fino a che punto varrà la pena difendere la propria linea ovvero a quale accordo si può giungere. Il COREPER I si riunisce almeno una volta la settimana; di norma più rare le riunioni del COREPER II: a norma dell'articolo 19 del Regolamento del Consiglio, il suo compito è vigilare "sulla coerenza delle politiche e delle azioni dell'Unione e sul rispetto dei principi e delle regole". E' dotato di potestà di sindacato su alcune decisioni procedurali per le riunioni del Consiglio (le proroghe dei termini, il luogo di seduta - Bruxelles, Strasburgo o Lussemburgo - e le forme di pubblicità: si veda l'art. 8 Reg. Consiglio) e, ai sensi dell'art. 17 del medesimo Regolamento, ha il compito di curare la pubblicazione - concertata col Consiglio - degli atti PESC e GAI; se si tratta di atti inerenti i rapporti con un altro Stato, può opporsi alla pubblicazione o consentirla. La prassi vuole che le proposte sulle quali vi sia raggiunta l'unanimità in seno al COREPER e l'ok della Commissione siano iscritte al punto A dell'ordine del giorno del Consiglio; mentre quelle più controverse, che abbisognano di ulteriore negoziazione, vengano registrate al punto B. Nella realtà dei fatti, però, la distinzione tra punti "A" e punti "B" non riflette praticamente mai l'effettiva consistenza della discussione in sede conciliare, né la veritiera distanza che separa i contendenti al momento del voto. La distinzione a dire il vero partiva dall'esigenza di semplificazione dei lavori; in realtà la prassi negoziale vuole che i punti "B" non ricevano mai soluzione in Aula, ma siano rimandati indietro per ulteriori negoziazioni interministeriali, al termine delle quali essi faranno il loro (re)-ingresso nell'ordine del giorno di una successiva seduta del Consiglio sotto la voce "A". Le statistiche mostrano che di 153 atti adottati dal Consiglio nel 2006 (62 in codecisione), 141 erano iscritti come punti "A" e 12 come punti "B". Ma molti dei *topics* approvati come "A" erano stati "B" in precedenza; e viceversa, alcuni atti che inizialmente erano stati posti sotto la lettera "A" dell'ordine del giorno hanno richiesto ulteriori contrattazioni. Si veda sul punto S. HAGEMANN - J. DE CLERCK-SACHSSE, *Old rules, new game. Decision-making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, in *CEPS Papers - Special Report - March 2007*, p. 12 dello stampato in pdf. E' importante specificare che l'inclusione di un determinato *dossier* nell'uno o nell'altro punto significa l'appartenenza all'uno o all'altro di due distinti ordini del giorno, ciascuno soggetto a regole di pubblicità - trasparenza ben diverse. In proposito si veda, per il principio della *disclosure* delle attività del Consiglio quando agisce "in its legislative capacity" e relative conseguenze pratiche, M. E. DE LEEUW, *Openness in the legislative process in the European Union*, in *E.L.R.*, June 2007, p. 295 ss. In generale sul COREPER si veda R. XAVIER, *Le COREPER dans l'architecture institutionnelle et la dynamique communautaire*, Mons, 2005. Si vedano inoltre, per una ricostruzione risalente, F. TORTORA DEL FALCO, *Il Co. Re. Per.*, Napoli, 1980; per più recenti aggiornamenti, D. BOSTOCK, *COREPER Revisited*, in *JCMS*, 2002, vol. 40, n.2, p. 215 ss.

atteggiamento imparziale⁴⁴, dall' altro il suo coinvolgimento dalla parte dei "trasparentisti" era particolarmente forte, motivato da ragioni concrete oltre che culturali. In un Paese a tradizione europeista non certo fortissima, l' abbassamento dello *standard* comunitario di tutela rispetto al livello nazionale avrebbe creato non pochi problemi di ordine teorico e pratico; trattandosi per giunta di norme interne di tradizione assai risalente (quasi due secoli e mezzo) e di rango costituzionale.

La Svezia sfruttò la sua posizione istituzionale per contrattare da una base di partenza privilegiata con il PE, mettendo sotto pressione la maggioranza del Consiglio e d' altro canto riusciva a proporsi al PE quale interlocutore meritevole di fiducia. Per chiudere al più presto la trattativa, si fece largo uso del sistema delle riunioni informali già in prima lettura, i c.d. *trialoghi*: si tratta di incontri fra Consiglio, Commissione e PE, a ristrettissimo numero di partecipanti, solitamente previsti per la fase di conciliazione⁴⁵. Vi prendono parte: 1) la Presidenza, in rappresentanza del Consiglio;

⁴⁴ Si confronti J. TALLBERG, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, cit., p. 1004: "The EU Presidency enjoys asymmetrical control of the negotiating process, on the basis of a broad repertoire of procedural instruments. As one observer notes: "all the Council sessions are essentially stage-managed by the Presidency" (P. SHERRINGTON, *The Council of Ministers, Political Authority in the European Union*, London, 2000, p. 45)". Ai poteri d'influenza sullo svolgimento procedurale delle sessioni conciliari si contrappongono però, quali *brokerage constraints*, le *informal norms*, quella della *neutrality* e quella della *effectiveness*, come ormai affermato in numerosi documenti ufficiali nonché dal Rapporto del Comitato dei Tre Saggi ("The Presidency's basic duty is simply to get result... It must urge the debate towards conclusions by using the most appropriate combination of the weapons at its disposal"). In conclusione, la Presidenza deve essere abile a sfruttare con discrezione e senza scontentare nessuno i poteri di cui dispone.

⁴⁵ Così la Dichiarazione Comune del 2007 sulle modalità pratiche della codecisione, già citata, ai punti 7 e 8, ufficializzando la prassi dei *trialoghi* e la loro "flessibilità" ed estensibilità a tutte le fasi della procedura: "La collaborazione tra le istituzioni, nel contesto della codecisione, spesso assume la forma di riunioni tripartite ("consultazioni a tre"). Tali consultazioni a tre si sono dimostrate valide e flessibili, aumentando notevolmente le possibilità di giungere ad un accordo nella fase di prima e di seconda lettura ed anche contribuendo alla preparazione dei lavori del comitato di conciliazione. Dette consultazioni a tre si svolgono abitualmente in un contesto informale. Esse possono essere indette in tutte le fasi della procedura e a vari livelli di rappresentanza, secondo la natura della discussione prevista. Ogni istituzione, conformemente alle rispettive regole di procedura, designa i propri partecipanti per ogni riunione, definisce il mandato per i negoziati e informa tempestivamente le altre istituzioni in merito agli accordi relativi alle riunioni. Lo stesso Regolamento del PE dedica un dettagliato articolo il 64, commi 2 e 3) alla disciplina delle fasi della conciliazione: "La delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione è composta da un numero di membri pari a quello dei membri della delegazione del Consiglio. La composizione politica della delegazione riflette la ripartizione per gruppi politici del Parlamento. La Conferenza dei presidenti fissa il numero preciso di deputati dei vari gruppi politici nella delegazione". I membri della delegazione sono nominati dai gruppi politici per ogni caso specifico di conciliazione, preferibilmente tra i membri delle commissioni interessate. Fanno eccezione i tre membri nominati in via permanente per tutte le delegazioni che occorrono in un periodo di dodici mesi. Costoro sono designati dai Gruppi politici fra i vicepresidenti e rappresentano almeno due diversi Gruppi. E' stabilito inoltre il collegamento fra i membri della commissione permanente che si sono occupati materialmente del *dossier* (il c.d. *EP's negotiating team*, su cui *infra*): tra i membri della delegazione devono infatti figurare il presidente e il relatore della commissione competente. I gruppi politici rappresentati in seno alla delegazione nominano "supplenti" in numero pari ai membri titolari, i quali possono partecipare attivamente ai lavori della delegazione. Qualunque cambiamento nella composizione della delegazione deve essere comunicato per iscritto alla Segreteria, che lo notifica alle Istituzioni interessate. Per i non rappresentati in seno alla delegazione (tra i quali i non iscritti) l' art. 68, comma 5 prevede la possibilità di partecipare ma non di incidere: "Ognuno dei gruppi politici e i deputati non iscritti non rappresentati in seno alla delegazione possono inviare un rappresentante a ogni riunione preparatoria interna della delegazione". Il comma 7 è altrettanto esplicito nell' affermare il principio delle *porte chiuse*: "La delegazione decide a maggioranza dei suoi

2) il relatore della commissione di merito, più di solito uno o due relatori ombra⁴⁶ (o di una commissione per parere di altro gruppo politico) per il PE; 3) un membro della Commissione, di solito parte della stessa Direzione Generale che ha redatto la proposta. Fu naturalmente la Svezia, in qualità di Paese di turno alla Presidenza, a proporre questo sistema, e da parte sua se ne comprende la ragione: essere l' unica rappresentante del Consiglio la poneva nella condizione di poter riferire agli altri Stati la propria versione sull' andamento dei negoziati, presentando essa sola la posizione dell' intero organo. Il PE accettò, anch'esso per una questione di convenienza: la Presidenza svedese sarebbe stata seguita da quella del Belgio e poi dalla Spagna, che ben difficilmente avrebbero concesso agli emendamenti parlamentari lo stesso spazio che la Svezia prometteva. In sostanza PE e la Svezia, cioè la Presidenza del Consiglio di turno, si trovavano dalla stessa parte della barricata: sia sul metodo, sia sul merito. L'alto numero di commissioni parlamentari coinvolte (ben sette) rese difficile instaurare dei veri e propri dialoghi a composizione ristretta: tutte le commissioni volevano partecipare, e i rispettivi gruppi politici non intendevano farsi scavalcare l' uno dall' altro. Dopo il quinto dialogo e mesi di interminabili discussioni, il PE si decise il 2 aprile a nominare una delegazione *ad hoc*. La nomina della delegazione è di norma riservata alla fase di conciliazione, ove avviene con atto formale che stabilisce un mandato a riferire. Ove i dialoghi inizino prima della fase conciliativa, la prassi seguita è di norma simile, ma tutto avviene in via assolutamente informale⁴⁷. In ogni caso l'istituzione della delegazione già in prima lettura assicurò il collegamento tra delegati a trattare e commissioni – gruppi politici, garantendo un sostegno di massima alla linea negoziale seguita dal PE. Nella delegazione furono nominati i relatori delle varie commissioni, tutti provenienti da Paesi con un' elevata tradizione in materia di trasparenza, che inizialmente adottarono una linea piuttosto intransigente nella ricerca del compromesso. La situazione si sbloccò solo con la nomina del britannico on. Graham Watson (UK, ALDE) presidente della commissione per le Libertà Civili (LIBE) quale *chairman* della delegazione; con praticamente pieni poteri di portare avanti i negoziati, salvo riferire alla delegazione stessa. Il PE e la Svezia, tra l' incudine e il martello (non mancavano critiche da parte

membri. Le sue discussioni non sono pubbliche". Lo stesso Comitato di conciliazione si traduce in una sede meramente formale, che ufficializza le decisioni prese in sede di dialogo: ma si noti come il Regolamento esplicitamente preveda composizione, funzioni e modalità operative della delegazione, (peraltro sottoponendola agli "orientamenti procedurali" - comma 7 - della Conferenza dei Presidenti) con una chiarezza sinora sconosciuta alle fasi di prima e seconda lettura. Circa le modifiche al Regolamento del PE, che almeno descrivono in termini più realistici i passaggi più oscuri del procedimento, sia nuovamente consentito il rinvio a G. VOSA, *Tra le pieghe del procedimento legislativo nel Parlamento Europeo. La codecisione alla luce della Revisione Generale del Regolamento fra procedura e negoziati*, cit., p. 511 ss.

⁴⁶ Su cui si veda ora l'art. 192 comma 3 del Regolamento del PE, come novellato a seguito della Revisione Generale del 6/5/2009: "I gruppi politici possono nominare, per ogni relazione, un relatore ombra per seguire i progressi della relazione in questione e trovare compromessi in seno alla commissione. La commissione, su proposta dei coordinatori, può decidere di coinvolgere i relatori ombra nella ricerca di un accordo con il Consiglio nelle procedure di codecisione". Tale articolo si combina con la disciplina delle fasi di dialogo, abbozzata dal nuovo art. 70 comma 2, secondo il quale i negoziati intrapresi con le altre Istituzioni al fine di pervenire ad un accordo nel corso di una procedura legislativa dovrebbero svolgersi, "in linea di principio", in base ad una decisione della commissione competente, che adotta un mandato e fissa "orientamenti o priorità". Si rimanda, per più precisi cenni, ad *infra*, nel testo.

⁴⁷ Confermando quanto già detto a proposito del paradosso della codecisione, in base al quale la controllabilità del momento negoziale cresce all'avanzare delle fasi procedurali.

della maggioranza in Consiglio, preoccupata della parzialità dell' azione della Presidenza) si giocarono la loro ultima carta verso la fine di aprile. Il *chairman* della delegazione del PE ed il Rappresentante Permanente della Svezia presso l' UE, nonché Presidente di turno del COREPER, Gunnar Lund⁴⁸, iniziarono una serie di colloqui privati ad oltranza. Trovarono l'accordo su un testo di compromesso, che comprendeva buona parte degli emendamenti del PE. Si trattava ora di farlo accettare alle rispettive Istituzioni: se per Watson la cosa non era poi difficile, trattandosi senz'altro della migliore soluzione possibile per il PE dati i probabili scenari futuri, più arduo compito attendeva la Svezia. Ma un paziente lavoro diplomatico riuscì a convincere gli altri Stati – che non avevano seguito da vicino le negoziazioni, soprattutto per impossibilità oggettiva – che quello era il miglior compromesso raggiungibile. La tattica fu la medesima: ciascun delegato enfatizzò le concessioni⁴⁹ dell'altro nella relazione al proprio organo di riferimento. Insomma, accordo raggiunto e capolavoro diplomatico della delegazione svedese, che chiudeva col botto il semestre di Presidenza (l'atto fu approvato il 30 maggio).

Questo, in estrema sintesi, lo scenario di riferimento, cui occorre costantemente rifarsi se si vuole penetrare i “misteri” della codecisione, sciogliere le sue apparenti illogicità ed offrirne un'immagine realistica⁵⁰. Solo in seguito a un'analisi minuziosa delle sue dinamiche di funzionamento interno e interistituzionale, può ragionevolmente discutersi circa la natura del contributo che il Parlamento Europeo co-legislatore può e deve offrire alla democrazia in Europa.

4. Parlamento Europeo e procedura di codecisione: gli ultimi sviluppi e la Revisione Generale del Regolamento. Nell' ultimo anno e mezzo, l'approccio del Parlamento Europeo alla procedura di codecisione è apparso ondivago. Da un lato viene in rilievo il Codice di Condotta⁵¹ elaborato all'inizio del 2008 dalla commissione Affari Costituzionali. Dall'altro, meritano attenzione i due "*Codecision Workshops*"⁵² da parte dell'Unità Conciliazioni e Codecisione del PE già menzionata: il primo del 18 aprile 2008, inerente al progetto di Riforma del Regolamento del PE, l'altro del 30 maggio 2008, denominato "*End of legislature - Interinstitutional dynamics and challenges for parliamentary committees*".

⁴⁸ Intervistato da B. BJURULF – O. ELGSTROEM, *Negotiating Transparency: The Role of the Institutions*, cit., il 4 luglio 2001, si veda p. 269.

⁴⁹ Nel merito, la generale previsione di riservatezza delle decisioni conciliari fu temperata dall' introduzione del test di bilanciamento caso per caso degli interessi in gioco, già peraltro avallato dal giudice comunitario. La stessa Commissione, relegata ad un ruolo del tutto marginale in sede contrattuale, ebbe riservato il proprio “spazio per pensare”, come auspicava nella proposta iniziale, in cambio di una collaborazione con la Svezia stessa nel suo ruolo di mediazione tra le posizioni in Consiglio.

⁵⁰ Così nelle parole di J.-P. JACQUÉ, *Une vision réaliste de la procédure de codécision*, intervento alla riunione dell'Unità Codecisione e Conciliazione del 19 settembre 2008 (di cui può leggersi un breve resoconto sul sito della DG I-POL, a <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/pid/2419>) ora in corso di pubblicazione. Lo stesso illustre A. parla apertamente di una procedura che, più che dividersi in "tre letture" come tradizionalmente si usa, va analizzata piuttosto distinguendo "*la partie immergée de l'iceberg: le déroulement de la procédure et ses enjeux*" (p. 1) ed interpretando di conseguenza l'articolazione delle fasi scandite dalle norme procedurali.

⁵¹ Approvato dalla Conferenza dei Presidenti il 18 settembre 2008. Si veda p. 1 e nota 1 per la consapevolezza che in prima (e seconda) lettura, "*the visibility of the Parliament is very limited*".

⁵² Si tratta di documenti interni al PE, che fanno il punto della situazione su un determinato argomento e dettano orientamenti per i futuri sviluppi.

Secondo il Codice, la conclusione di "early agreements" dovrebbe essere vista come un'ipotesi eccezionale o comunque motivata da ragioni particolari: *"Within Parliament, the lead parliamentary committee shall be the main responsible body during negotiations both at first and second reading. [...] As a general rule, Parliament shall make use of all possibilities offered at all stages of the codecision procedure. The decision to seek to achieve an agreement early in the legislative process shall be a case-by-case decision, taking account of the distinctive characteristics of each individual file. It shall be politically justified in terms of, for example, political priorities; the uncontroversial or 'technical' nature of the proposal; an urgent situation and/or the attitude of a given Presidency to a specific file. The possibility of entering into negotiations with the Council shall be presented by the rapporteur to the full committee and the decision to pursue such a course of action shall be taken either by broad consensus or, if necessary, by a vote"*. Come regola, si esclude la possibilità che il Parlamento intraprenda contrattazioni con il Consiglio prima che la commissione non abbia approvato la propria relazione, la quale così esprimerebbe una posizione genuinamente riferibile al Parlamento stesso. Allo stesso modo, il Codice indica la necessità di una più accurata disciplina della fase di delegazione per i trialoghi in prima (e seconda) lettura: compare il termine "EP negotiating team" riferito ai membri della commissione di merito che contrattano col Consiglio e con la Commissione, in base ad un mandato preciso e ricavabile dagli emendamenti parlamentari, entro termini prefissati. Dal canto suo, il gruppo di lavoro sulla riforma del Regolamento del PE (*chairwoman* l'on. D. Roth-Behrendt, PSE, DE) ha dedicato un capitolo della sua indagine alla procedura di codecisione, producendo il primo dei *workshops* menzionati (18\4\2008). Si pone l'accento sulla mancanza di chiarezza e trasparenza dei procedimenti parlamentari di prima lettura e "early second agreements" sostanzialmente basati su un prolungamento dei negoziati di prima lettura (complessivamente l'80% dei fascicoli in codecisione). In linea di massima, può dirsi che le indicazioni contenute nel Codice sono state sostanzialmente inglobate nel suddetto *workshop*, che definisce orientamenti per le proposte di modifica del Regolamento.

Al contrario, l'altro *workshop* di cui sopra (30\5\2008, sotto la supervisione dello stesso ufficio) guardando con preoccupazione alle novità del Trattato di Lisbona che amplia sensibilmente il novero delle fattispecie soggette alla codecisione (circa 100 *dossiers* in più se fosse oggi in vigore) appare notevolmente più concentrato sull'obiettivo produttività/efficienza dell'azione normativa, a scapito dell'ortodossia procedurale: *"In this regard, informal inter-institutional contacts with the present and future Council Presidencies and with the co-decision secretariats of Council and Parliament should be maintained and strengthened, with a view to the best possible management of the procedures, in particular during the period leading up to the end of the legislature in accordance with the relevant paragraphs in the Joint Declaration on Practical Arrangements for the Co-decision Procedure. Given the number of files on the table, there may be difficulties in ensuring that legislative procedures under co-decision are completed to the greatest extent possible by the end of this legislature. However, while the problem is serious, it is manageable if all concerned co-operate in good time, and with imaginative use of the available calendar. Such co-operation will require increased efforts to conclude at 1st or 2nd reading stages by all the institutions concerned: the Commission can contribute, as appropriate, by playing its*

role of mediator in accordance with the Joint Declaration on Practical Arrangements for the Codecision Procedure" [sottolineatura aggiunta].

Il 6 maggio del 2009, dopo lunghi mesi di serrate contrattazioni, il PE ha approvato la relazione della Commissione Affari Costituzionali sulla "Revisione Generale del Regolamento del Parlamento Europeo"⁵³ di cui è opportuno ripercorrere brevemente le tre novità più significative in materia di trasparenza dei procedimenti legislativi.

L'art. 65bis del Reg. PE, poi art. 70 (nella versione rifiuta del luglio 2009), rubricato "*Negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*" frutto di lunghe contrattazioni protrattesi fino in plenaria, così dispone: "*I negoziati intrapresi con le altre istituzioni al fine di pervenire ad un accordo nel corso di una procedura legislativa sono condotti sulla base del Codice di condotta per la negoziazione nel contesto delle procedure di codecisione (Allegato XVI sexies, poi Allegato XX)*", peraltro considerato parte integrante del Regolamento a norma dell' art. 215. Soggiunge la disposizione: "*Prima dell'avvio di detti negoziati la commissione competente dovrebbe, in linea di principio, prendere una decisione a maggioranza dei suoi membri e adottare un mandato, orientamenti o priorità. Se i negoziati sfociano in un compromesso con il Consiglio dopo l'approvazione della relazione da parte della commissione, quest'ultima è in ogni caso nuovamente consultata prima della votazione in Aula*". Il testo approvato in commissione il 24 aprile 2009, poi emendato in plenaria, prevedeva in origine un vincolo più stretto per il PE⁵⁴; ad ogni modo, si avvertono i segni di una nuova sensibilità verso la trasparenza in corso d'opera. La procedura dettata prevede "in linea di principio" un formale conferimento dell'incarico ai soggetti materialmente responsabili della decisione finale, così assicurandone la *accountability* verso le sedi rappresentative. Si prende insomma in considerazione l'idea di fornire dei riferimenti normativi alle fasi "interstiziali" del procedimento legislativo, a correttivo parziale della "disciplina della separazione" sinora tipica del Regolamento del PE⁵⁵. Sulla stessa linea il nuovo art. 159bis, poi art. 166, che dispone per le proposte legislative in votazione unica o finale la regola del voto per appello nominale con scrutinio elettronico, evidenziando il collegamento fra atto e deputato e rendendo pubblico il dissenso o l'adesione di questi rispetto alla decisione. Di estremo interesse è pure il nuovo art. 182bis, poi art. 192, che esplicitamente disciplina l'operato dei coordinatori dei gruppi politici all'interno di ciascuna commissione e si occupa degli *shadow rapporteurs*: "*I gruppi politici possono designare uno dei loro membri come coordinatore. coordinatori di commissione sono convocati, se necessario, dal Presidente per preparare le decisioni*

⁵³ L'iter del dossier REG 2007/2124, relatore on. R. Corbett (EN, PSE) può rintracciarsi online a: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

⁵⁴ Il testo dell'on R. Corbett così soggiungeva: "*Non si può presumere automaticamente che una delegazione della commissione avvii negoziati con le altre istituzioni. Per contro, la commissione deve adottare una decisione specifica che rifletta un ampio consenso e tenga conto del parere del relatore. Se necessario, la commissione vota sull'opportunità di avviare negoziati o di procedere direttamente alla fase in Aula. Con la decisione che autorizza una delegazione di suoi membri, guidata dal relatore designato ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 2, ad intraprendere negoziati di questo tipo, la commissione può, in particolare, adottare un mandato, orientamenti o priorità per lo svolgimento dei negoziati*". Con la formulazione attuale si è scelta una meno dettagliata esposizione del "dovere di trasparenza" del PE, rimettendo ad ogni modo la decisione alla valutazione delle circostanze concrete.

⁵⁵ In materia, per una più ampia ed esaustiva trattazione, sia ancora consentito il riferimento a G. VOSA, *Tra le pieghe del procedimento legislativo nel Parlamento Europeo. La codecisione alla luce della Revisione Generale del Regolamento fra procedura e negoziati, cit.*, p. 511 ss.

che dovrà adottare la commissione, segnatamente quelle relative alla procedura e alla nomina dei relatori. La commissione può delegare ai coordinatori il potere di adottare alcune decisioni, ad eccezione dell'approvazione di relazioni, pareri o emendamenti". La codificazione del rilevante potere di sintesi politica di cui i coordinatori dispongono è così realizzata: *"I coordinatori si impegnano a trovare un consenso. Quando non sia possibile ottenerlo, essi possono decidere soltanto se dispongono di una maggioranza chiaramente rappresentativa di un'ampia maggioranza dei membri della commissione, tenendo conto delle rispettive dimensioni dei vari gruppi".* Esplicita menzione è fatta anche per il lavoro dei relatori ombra: *"I gruppi politici possono nominare, per ogni relazione, un relatore ombra per seguire i progressi della relazione in questione e trovare compromessi in seno alla commissione, a nome del gruppo. I loro nominativi sono comunicati al presidente della commissione. La commissione, su proposta dei coordinatori, può in particolare decidere di coinvolgere i relatori ombra nella ricerca di un accordo con il Consiglio nelle procedure di codecisione".*

Si tratta per lo più di una cristallizzazione di prassi acquisite; che però, pur nella sua limitatezza, ha almeno il pregio di rendere più comprensibili alcuni passaggi oscuri tra le pieghe del procedimento legislativo. Ed è innegabile che ciò di per se stesso rappresenti una forma, sebbene non sufficiente, di progresso democratico.

5. Conclusioni. Il Parlamento Europeo co-legislatore: finalmente sullo stesso piano del Consiglio, ma a che prezzo? A coronamento di un cammino lungo cinquant'anni, il Parlamento Europeo può finalmente dirsi titolare di un potere di codecisione alla pari col Consiglio. All'organo intergovernativo, espressione della volontà degli Stati, che ha finora trainato la Comunità, si contrappone un organo sovranazionale nello spirito e partitico nel suo strutturarsi ed atteggiarsi. A quest'organo sono state affidate le speranze di trasformare una comunità di Stati in qualcosa di più profondo, di più "popolare", di più genuinamente vicino alla gente, che possa parlare a chi è nato in Paesi così vicini eppure così marcatamente separati dalla storia. Il Parlamento è depositario delle speranze di tutti: è suo il ruolo più difficile, il più scomodo ed il più futuribile, apportare quell'*aliquid novi* che modelli l'Unione Europea secondo i principi della democrazia. La strada è lunga e non certo priva di asperità: si tratta di assoggettare al pubblico dibattito le forme e gli strumenti di una dialettica tra poteri forti che tendono a rifugiarsi nella contrattazione "riservata", sottraendosi ad ogni controllo.

La sfida è appena cominciata. Il Parlamento non è il Re Mida del potere pubblico, capace di rendere democratico tutto quel che tocca. Al contrario, per farlo ha assoluto bisogno di un contesto, per così dire, favorevole; in cui il suo particolare *modus operandi* possa prevalere. Il PE, guadagnatosi sul campo il rango d'istituzione politica alla pari col Consiglio, deve ora imporre il *metodo* del procedimento parlamentare, non solo al Consiglio, ma anche a se stesso: ad un intero sistema che perse a suo tempo l'occasione di sganciarsi dai poteri precostituiti e da cinquant'anni funziona praticamente a suon di accordi tra gli Stati. Un "Parlamento" si realizza nel confronto "*scontro*" fra opinioni divergenti, tutte egualmente lecite ed ammissibili, espresse e diffuse in base a regole precise: un organo intergovernativo "puro" persegue l'*"incontro"*, l'accordo a prescindere dai mezzi, trova la sua soddisfazione nel mero "risultato" e ad esso sacrifica la trasparenza e la pari dignità sostanziale delle opinioni. Una contaminazione fra i due modelli qui espressi con notevole approssimazione è

quantomeno auspicabile in vista di quella "parlamentarizzazione" dell'UE invocata da più parti e a gran voce. Per contro, la *best (?) practice* interna è nettamente spostata verso il perseguimento dell'efficienza, a prescindere dalle procedure: invece di "parlamentarizzare" l'UE, il Parlamento Europeo si è "consiliarizzato" esso stesso. Mettersi d'accordo a porte chiuse è più rapido e più facile; ancora meglio se a decidere sono in pochi, a nome dell'intero organo, secondo processi non del tutto trasparenti e in buona parte non esplicitati. Una prassi che, considerata la funzione storica del Parlamento e specificamente la "missione" del PE, va senz'altro valutata alla luce del principio di rappresentanza generale, di cui sarebbe allora opportuno - forse, si direbbe, inevitabile - rivisitare a fondo i postulati teorici.

Qualunque sia il giudizio che se ne tragga, è su questo punto che vale la pena lavorare per la "democratizzazione" dell'Unione, ben più che su ulteriori concessioni formali, magari di "pezzetti" di potere normativo. Che ben vengano anche queste; purché non siano in quanto tali presentate, *coram populo*, come conquiste storiche di civiltà democratica.