

SUL RUOLO «COSTITUZIONALE» DELLA CORTE DI GIUSTIZIA  
E SULLA PROCEDURA DI CODECISIONE

Desidero esprimere anzitutto il più vivo apprezzamento per le brillanti e incisive relazioni che abbiamo avuto il privilegio di ascoltare questa mattina e che mi pare abbiano assai bene puntualizzato la materia da ciascuna esaminata.

La relazione di Mengozzi ha efficacemente messo in evidenza lo spirito democratico con il quale la Corte comunitaria assolve alla propria importantissima funzione di garante dell'osservanza del diritto comunitario sia sotto il profilo dei rapporti interistituzionali sia sotto il profilo del rispetto dei diritti individuali, comportandosi quasi come un giudice costituzionale, ossia come un giudice preposto alla tutela dei valori fondamentali fatti propri dalla Costituzione. Ciò assume particolare rilevanza nell'ambito di una Comunità che, malgrado battute d'arresto e difficoltà di vario genere, progredisce e si espande, e tende, nel suo espandersi, a sottrarre agli Stati, per attribuirli a sé, spazi di intervento sempre maggiori. È rimarchevole che la Corte abbia suffragato talune decisioni con argomenti di carattere intrinsecamente costituzionale, come è il caso della sent. 22 maggio 1990, che ha riconosciuto la legittimazione del Parlamento Europeo a proporre ricorso per l'annullamento di atti del Consiglio, malgrado l'art. 173 del Trattato CEE non lo annoveri tra le istituzioni legittimate a proporre ricorso, richiamandosi a un'esigenza di rispetto degli equilibri istituzionali. Ciò può apparire a prima vista discutibile, ma in realtà riflette una profonda sensibilità per valori fondamentali, protetti, in genere, a livello costituzionale. Altrettanto rimarchevole è la sensibilità che la Corte mostra per l'esigenza di tutelare i diritti individuali, preoccupandosi che tale esigenza sia soddisfatta non soltanto in ambito comunitario, ma altresì all'interno dei singoli Stati – e tanto sul piano sostanziale quanto su quello processuale –, come Mengozzi ha posto in luce nell'ultima parte della relazione. Il comportamento della Corte ne rivela, tra l'altro, la sollecitudine per il superamento di vuoti di tutela del sistema giuridico comunitario quali emergono man mano che lo stesso è applicato e che l'integrazione europea avanza. Dobbiamo essere grati a Mengozzi per la felice sintesi, da lui presentataci, dell'opera della Corte nella direzione qui considerata.

La relazione di Villani ci ha fornito un quadro accurato e preciso dell'evoluzione istituzionale che ha seguito l'integrazione europea, un'evoluzione che, se misurata in termini di democrazia, appare compiersi con lentezza e titubanza. Questa relazione, così puntuale, suscita in me, tra l'altro, la seguente riflessione di ordine tecnico: la procedura denominata generalmente (ma non dal Trattato) di «codecisione» – la procedura disciplinata dall'art. 189 B del Trattato CEE – non si

differenza che fino a un certo punto della procedura di parere conforme. Questa riflessione si basa sulla premessa che la procedura di parere conforme comporta di per sé anch'essa in sostanza una «codecisione» (ciò è tanto vero che la Corte comunitaria, nella sent. 22 settembre 1988 – causa n. 302/87, ha parlato proprio di «codecisione» con riferimento alla posizione del Parlamento Europeo nella procedura di parere conforme); sicché, da un punto di vista generale, la differenza tra procedura di codecisione e procedura di parere conforme non sembra consistere – a mio avviso – se non in ciò che, mentre in base alla seconda procedura l'istituzione di cui è richiesto il parere conforme non è nella condizione di influire sul contenuto dell'atto, ma può solo impedire l'adozione di quest'ultimo non esprimendo il parere conforme, si trova cioè di fronte a un *prendre ou laisser*, con la procedura di codecisione l'istituzione chiamata a «codecidere» è, invece, nella condizione di concorrere alla determinazione del contenuto dell'atto, attraverso, ad esempio, l'attribuzione ad essa della facoltà di proporre emendamenti. Se è questa la differenza intercorrente, in via generale, tra procedura di codecisione e procedura di parere conforme, a me pare che essa sia rinvenibile, secondo quanto dispone il cit. art. 189 B, soltanto sino a quando sussiste la possibilità che il Comitato di conciliazione pervenga a un progetto comune, non successivamente, quando la residua possibilità che l'atto sia adottato malgrado il fallimento del tentativo di conciliazione tra Consiglio e Parlamento Europeo è costituita da un'iniziativa a questo fine del Consiglio, che – come reca l'art. 189 B, par. 6 – può confermare «la posizione comune da esso approvata prima dell'avvio della procedura di conciliazione, eventualmente con emendamenti proposti dal Parlamento Europeo», laddove il Parlamento Europeo, di fronte a siffatta iniziativa, non può più influire sul contenuto dell'atto, quale proposto dal Consiglio, ma può solo accettare o respingere l'atto. L'indicata disciplina fa sì, a mio avviso, che la procedura di «codecisione» assuma, in questa fase d'importanza nient'affatto trascurabile, una spiccata somiglianza con la procedura di parere conforme, perché il Parlamento Europeo si viene a trovare, come in tale procedura, nella condizione di *prendre ou laisser* l'atto, senza possibilità di concorrere alla determinazione del suo contenuto. A ciò non varrebbe obiettare che il concorso del Parlamento Europeo nella determinazione del contenuto dell'atto può vedersi nell'assunzione, da parte del Consiglio, di emendamenti proposti dal Parlamento Europeo nella fase precedente a quella in discorso, come previsto dall'art. 189 B, par. 6, perché, ai sensi di questa disposizione, ciò non costituisce che una eventualità, la cui realizzazione è rimessa alla volontà del Consiglio, che di quegli emendamenti può fare l'uso che crede. A me sembra, perciò, che la procedura di codecisione, nella fase successiva al tentativo di conciliazione tra le due istituzioni, perda la connotazione sua propria, quale mi è parso di individuare sopra, per assumere una fisionomia simile a quella della procedura di parere conforme.