



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario  
in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

*giugno 2018*



## Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575



V

**L'Unione europea**

di

Chiara Mariano

Maria Paola Melito

Sara Pucci

Maria Trapani

Martina Salera

Sommario: 1. L'EVOLUZIONE EUROPEA DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA: LINEAMENTI GENERALI - 1.1 INTRODUZIONE - 1.2 IL LUNGO CAMMINO: DA MAASTRICHT A LISBONA - 1.3 IL TRATTATO DI <<RIFORMA>>: QUALI NOVITÀ? - 2. L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: PROCESSI DECISIONALI E PROSPETTIVE DI RIFORMA - 2.1. LE ISTITUZIONI COINVOLTE NELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA: IL MODELLO POST LISBONA - 2.2. LA COMMISSIONE EUROPEA. - 2.3. IL PARLAMENTO EUROPEO - 2.4. IL CONSIGLIO - 2.5. IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI. - 2.6. I PROCESSI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: TRA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E METODO INTERGOVERNATIVO - 2.7. PROSPETTIVE DI RIFORMA VOLTE AD ASSICURARE MAGGIORE DEMOCRATIZZAZIONE DEL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE - 3. LA FLESSIBILITÀ DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA NELLA PRASSI ALLA LUCE DEL QUADRO ISTITUZIONALE E VALORIALE EUROPEO - 3.1. INTRODUZIONE. - 3.2. LE TENDENZE RECENTI DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA. - 3.3. LA PROCEDURA LEGISLATIVA NEL QUADRO ISTITUZIONALE E VALORIALE POST-LISBONA. - 3.3.1. LA PRASSI DEI C.D. *TRILOGHI*: UN DIFFICILE EQUILIBRIO TRA EFFICIENZA DECISIONALE E PRINCIPIO DI TRASPARENZA. - 3.3.2. IL POTERE DI RITIRO DELLA COMMISSIONE E LE CONSEGUENZE SULL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE. - 3.4. IL FUTURO PROSSIMO DELLE RELAZIONI INTERISTITUZIONALI NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA ALLA LUCE DI UN RINNOVATO SFORZO DI COLLABORAZIONE E TRASPARENZA - 4. NORMARE E (È?) GOVERNARE. IL CASO DELLA *BETTER REGULATION* A LIVELLO EUROPEO  
 4.1. NUCLEO PROBLEMATICO ISPIRATORE - 4.2. LA *BETTER REGULATION* TRA CORSI, RICORSI E RINCORSE - 4.3. *ONCE MORE*: L'ACCORDO *LEGIFERARE MEGLIO* DEL 2016 - 4.4. BILANCI PRUDENTI E SUGGERIMENTI INTERPRETATIVI -  
 -5. LE APERTURE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: *FOCUS* SUGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA - 5.1. INTRODUZIONE 5.2. IL DIRITTO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI TRA PRASSI E PROSPETTIVE DI RIFORMA 5.3. IL SISTEMA DI LOBBYING EUROPEO VERSO UNA MAGGIORE TRASPARENZA? 5.4. GLI ORGANI CONSULTIVI DELL'UNIONE. 5.4.1. IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE 5.4.2. LA PARTECIPAZIONE DEL TERZO LIVELLO TERRITORIALE AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO: IL COMITATO DELLE REGIONI

### **Introduzione al lavoro**

La natura ibrida dell'Unione Europea, ordinamento non identificabile totalmente né con la forma di governo di uno stato nazionale né con quella di uno stato federale compiuto, ha posto e continua, ancora oggi, a porre notevoli problemi in riferimento, in particolare, alla questione del c.d. *deficit democratico*.

A seguito della crisi economica originata nel 2008 e del conseguente intervento dell'Unione per farvi fronte, si è registrato un acuirsi del predetto *deficit*. Tale circostanza, nella percezione comune, ha generato un ulteriore allontanamento tra l'ordinamento europeo e il singolo cittadino, a fronte di una mancanza di legittimazione democratica in vario modo già avvertita all'interno delle dinamiche istituzionali.

Con il Trattato di Lisbona è stato intrapreso un percorso volto al ridimensionamento di tale problematiche. Il processo in questione ha generato una ridefinizione degli equilibri all'interno del quadro istituzionale europeo, consacrando la precedente procedura di codecisione quale procedimento di normazione ordinario. Ciò invece di determinare una semplificazione all'interno del sistema di produzione legislativa, ne ha aumentato la complessità, soprattutto in conseguenza del rafforzamento del ruolo del Parlamento, divenuto, ormai a tutti gli effetti, co-legislatore insieme al Consiglio. In tal modo si è, ulteriormente, sottolineata la doppia dimensione - intergovernativa e parlamentare - che ha da sempre caratterizzato il sistema decisionale dell'Unione. Nella prassi, ciò si è tradotto in

un'incessante opera di bilanciamento tra diverse istanze e di composizione tra contrapposti interessi. Quella che potrebbe essere definita come una "democrazia del compromesso" si è andata realizzando su vari livelli, non senza criticità.

La logica consensuale riveste un ruolo rilevante già nella fase di formazione della proposta legislativa in seno alla Commissione e, infatti, ai sensi dell'art. 11 TUE, la stessa dovrebbe essere elaborata a seguito di "ampie consultazioni delle parti interessate" nell'ambito di un costante dialogo tra le istituzioni, le associazioni rappresentative e la società civile. Vengono, infatti, in rilievo una serie di strumenti, quali il diritto di iniziativa, la consultazione degli organi dell'Unione – Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni – il sistema delle lobby, che, consentendo l'apertura del procedimento legislativo alle istanze provenienti dal tessuto sociale, dovrebbero garantire una base fattuale e democratica al *policy making* europeo. Tuttavia, tali strumenti non riescono ad incidere significativamente sul monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione, essendo configurati dalla normativa di attuazione più come meccanismi propositivi che realmente partecipativi.

Nelle dinamiche interistituzionali, inoltre, al fine di rendere più rapido ed efficiente il procedimento di cui all'art. 294 TFUE, si è avuto un netto aumento dei c.d. *triloghi*, ossia negoziati informali tripartiti tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, durante i quali si discute al fine di raggiungere orientamenti politici e bozze di emendamento comuni in merito ad una certa proposta legislativa. Quanto deciso a seguito di queste riunioni verrà, poi, presentato alle plenarie di Parlamento e Consiglio per un ulteriore dibattito e una decisione finale che formalizzi le risultanze della precedente negoziazione. Se, da una parte, tale prassi – non prevista dai trattati – ha permesso di esaurire la maggior parte dei procedimenti legislativi già in prima lettura, dall'altra, ha creato non trascurabili perplessità in merito ai principi di trasparenza e pubblicità del processo decisionale, al punto da suscitare rilevanti interrogativi non solo in sede dottrinale, ma anche istituzionale. Anche a questo proposito, nel corso del 2016, è intervenuto l'*Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio"*, con il quale sono state adottate apposite disposizioni volte ad implementare la trasparenza e il coordinamento dell'*iter* legislativo.

Tale atto si pone, tra l'altro, come l'ultimo passaggio di un processo di miglioramento della qualità della normazione iniziato vent'anni or sono e che ha trovato nuovo slancio in seguito alle sfide aperte dal Trattato di Lisbona. La frequenza con la quale i contorni degli accordi in materia di *better regulation* vengono ridisegnati suggerisce il sussistere di una problematicità performativa dei rapporti interistituzionali vigenti a livello europeo e rileva la presenza sottotraccia di una contesa intrinsecamente politica. Se è facile intuire che tale problematicità non si presta ad essere esplorata attraverso una chiave di lettura che tradizionalmente distingue tra potere legislativo ed esecutivo, resta aperta la questione sul come proceduralizzare la costruzione del consenso e raggiungere un bilanciamento tra istanze tecnocratiche, interessi (inter)governativi e aspirazioni rappresentative sovranazionali.

Di seguito, partendo dal dato normativo inserito all'interno dei trattati, sarà preso in esame lo sviluppo del procedimento legislativo nella prassi. Dietro il velo creato dalla formalità del quadro istituzionale europeo, sarà possibile intravedere l'informalità degli equilibri effettivamente esistenti tra Commissione, Parlamento e Consiglio nell'ambito del processo decisionale qui considerato, che risulta, ancora oggi, caratterizzato dalla tensione tra metodo

intergovernativo e parlamentare. La composizione tra interessi nazionali e comunitari in senso lato rimane, quindi, tuttora, una prerogativa dell'azione dell'Unione, la cui piena realizzazione dovrà, necessariamente, passare attraverso un'ulteriore implementazione degli istituti di democrazia rappresentativa e partecipativa.

## 1. L'EVOLUZIONE EUROPEA DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA: LINEAMENTI GENERALI.

di *Chiara Mariano*

SOMMARIO: 1.1 Introduzione - 1.2 Il lungo cammino: da Maastricht a Lisbona – 1.3 Il Trattato di “riforma” quali novità?

### *1.1 Introduzione*

Che cos'è, oggi, l'Unione Europea? Un interrogativo di non semplice risposta e sul quale, dal lontano 1957<sup>1821</sup>, giuristi e politologi si sono continuamente interrogati. Certamente essa, rappresenta un sistema politico-istituzionale complesso e caratterizzato, nella sua storia, da continui mutamenti. Il sistema è complesso a tal punto da poter essere declinato secondo molteplici e diverse prospettive teoriche che, però, non permettono di identificare l'Europa, in base alla sua ripartizione interna del potere, a nessuna classica tipologia statale<sup>1822</sup>. Al contrario, i mutamenti sopra menzionati derivano dal progressivo “espansionismo territoriale” europeo che vede, attualmente, parte dell'Unione 28 Paesi membri. E' ovvio che, alla dimensione dell'allargamento - processo di *widening* - , è naturalmente seguita quella dell'approfondimento - processo di *deepening* - e dell'aumento delle competenze attribuite alle istituzioni comunitarie<sup>1823</sup>. Espansione caratterizzata, fin dai suoi albori, dal “principio della lenta progressione”. Testimonianza ne è la dichiarazione, datata 9 maggio 1950, del ministro degli esteri francese R. Schuman:

---

<sup>1821</sup> Anno di istituzione, con i Trattati di Roma, della CEE (Comunità Economica Europea).

<sup>1822</sup> Diverse sono le teorie, avallate da numerosi studiosi della scienza politica, secondo le quali l'Unione Europea è definibile come:

- un'organizzazione internazionale o intergovernativa, a causa del conferimento, da parte dei governi nazionali alle istituzioni comunitarie, di numerose aree di *policy*;

- un sistema politico caratterizzato, secondo Hix, dalla presenza di quattro elementi chiave – stabilità istituzionale, partecipazione, rilevanza delle decisioni, feedback -. Rientrano, nell'ambito di questa famiglia teorica, anche le prospettive che descrivono l'U.E. come un sistema federale, consociativo e come una *compound polity* (democrazia composita);

- un sistema di *governance* sovranazionale.

M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea. Le Istituzioni, i processi decisionali, le politiche*, Editori Laterza, Bari, 2009, p. 4 ss.

<sup>1823</sup> M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea.*, cit., p. XI.

“L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto [...]”<sup>1824</sup>.

In merito a ciò, l’analisi storica evidenzia come questa continua fase ascendente abbia condotto da una iniziale Europa economica ad una attuale Europa politica. Tale metamorfosi ha ovviamente investito tutto il panorama politico-istituzionale-decisionale comunitario. L’iniziale condivisione, tra un numero esiguo di Stati, del settore produttivo carbo-siderurgico è stata caratterizzata dalla presenza del c.d. modello o metodo sovranazionale. Peculiare, in tal senso, ne è stato il trasferimento parziale di sovranità, da parte di governi nazionali, ad organi sovraordinati, tipici di una “nuova” entità politica definita come “Comunità sopranazionale”<sup>1825</sup>. A partire dalla nascita delle tre Comunità Europee - CECA (Parigi 1951), CEE ed EURATOM (Roma 1957) -, la progressiva trasmissione del potere è andata via via espandendosi, coinvolgendo molteplici settori e garantendo, parallelamente, l’adesione di nuovi Paesi. Infatti, dalla iniziale condivisione di un solo settore economico, gradatamente, si è giunti: 1) alla creazione di un mercato comune fondato sulla leale concorrenza; 2) alla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali; 3) all’istituzione di politiche comuni in ambito agricolo, commerciale e dei trasporti; 4) all’unificazione monetaria<sup>1826</sup>. A tanto, naturalmente ha fatto seguito un necessario tentativo di unitarietà istituzionale europea. Infatti, dalla originaria strutturazione “parallela e tripartita” degli organi comunitari, si è giunti: alla istituzione di un Consiglio e di una Commissione unici delle Comunità Europee<sup>1827</sup>, nel 1965, e alla elezione diretta del Parlamento Europeo, nel 1978<sup>1828</sup>. Coincidente con la prima legittimazione democratica del Parlamento, realizzata attraverso le elezioni europee del giugno 1979, è la spinta al decisivo processo di riforma politica che condurrà fino all’attuale architettura dell’Unione Europea. Il primo passo, in questo senso, è rappresentato dalla entrata in vigore, nel 1987, dell’Atto Unico Europeo. Quest’ultimo nasceva con l’obiettivo di emendare i trattati di Roma del 1957 considerati ormai obsoleti per il “moderno” sistema comunitario. Definito storicamente come il surrogato del “Trattato Spinelli”<sup>1829</sup>, l’AUE presentava come obiettivi principali la completa realizzazione del mercato comune, l’inaugurazione della

---

<sup>1824</sup> M. BRUNAZZO, *Come funziona l’Unione Europea.*, cit., p. XIII.

<sup>1825</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010, p. 4.

<sup>1826</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 1-2.

<sup>1827</sup> Trattato di Bruxelles o sulla fusione degli esecutivi.

<sup>1828</sup> In merito a quest’ultimo elemento, l’art. 138, par. 3 del Trattato CEE, oggi art. 223 del TFUE, disponeva il passaggio da un Parlamento Europeo composto dai rappresentanti delle Assemblies nazionali dei singoli Stati membri ad un Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini dell’Unione.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 2.

<sup>1829</sup> Questo progetto di trattato, mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica da parte di alcuni Stati membri, era stato approvato dal Parlamento Europeo nel 1984 e prevedeva delle importanti novità che avrebbero condotto alla nascita di una Unione Europea “nuova, ampia ed ambiziosa”. I principali elementi di innovazione, apportati poi dai successivi trattati, erano rappresentati:

- dalla istituzione di un vero e proprio procedimento democratico che attribuiva al Parlamento Europeo e al Consiglio dell’Unione l’esercizio congiunto del potere legislativo

- dalla partecipazione attiva della Commissione al procedimento stesso

- dalla necessaria approvazione, da parte del Parlamento e del Consiglio, di un atto per la sua conseguente adozione.

U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp.15-16.

cooperazione europea in politica estera, l'istituzione di nuovi settori collaborativi – politica di coesione economica e sociale, politica di ricerca e sviluppo – e la fondamentale “trasformazione” delle istituzioni europee<sup>1830</sup>. Il necessario processo di riforma del sistema, accompagnato da una esigenza di democratizzazione, investiva principalmente l'attività legislativa comunitaria oltre che il processo decisionale del Consiglio che, in base a quanto stabilito dal trattato CEE, richiedeva il raggiungimento dell'unanimità per le deliberazioni da attuare in settori considerati fondamentali per il processo d'integrazione europea (c.d. armonizzazione delle legislazioni)<sup>1831</sup>. Per ovviare alla situazione di stallo, generata dalla citata regola dell'unanimità, l'AUE ha introdotto sia il criterio della maggioranza qualificata, in seno al Consiglio, – nuovo art. 100 A del trattato CEE – che le due procedure di parere conforme e di cooperazione<sup>1832</sup>, delle quali si esplicherà nel secondo paragrafo del presente capitolo. Bisogna però evidenziare che proprio in seno alla procedura di cooperazione il Parlamento Europeo veniva investito, per la prima volta, di più ampi poteri e di un ruolo considerato “influyente” per l'adozione di alcune tipologie di atti comunitari, inerenti prettamente al settore del mercato unico<sup>1833</sup>. Profonde e rilevanti trasformazioni sarebbero state impresse, in realtà, da trattati successivi a quello del 1987 ma il cammino delle riforme era stato inaugurato. Percorso che, storicamente, avrebbe toccato due tappe fondamentali – rappresentate dal trattato di Maastricht (1992) e dal trattato di Lisbona (2007) – coadiuvate, nella loro portata innovativa, da altri accordi chiave.

Obiettivo del presente capitolo diviene quello di comprendere come le novità introdotte nell'ordinamento europeo abbiano necessariamente coinvolto le istituzioni comunitarie, riflettendosi sul sistema delle competenze, sull'esercizio delle funzioni attribuite alle stesse e sul procedimento decisionale-legislativo dell'Unione.

### *1.2 Il lungo cammino: da Maastricht a Lisbona.*

Il primo e definitivo punto di svolta è, senza dubbio, costituito dal Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht nel febbraio 1992 ed entrato in vigore nel novembre 1993<sup>1834</sup>. Sicuramente la fine del comunismo nell'Europa dell'est e il conseguente crollo del muro di Berlino, che apriva la strada alla riunificazione della Germania, accelerarono il cammino verso l'integrazione politica tra le Comunità Europee. L'edificazione istituzionale avviata nel 1957 subiva allora un mutamento repentino e necessario. Dalla iniziale denominazione di CEE si passava alla CE. Elemento, questo, che sanciva il definitivo passaggio da una organizzazione prettamente economica e commerciale ad una entità politica, sociale e culturale<sup>1835</sup>. Nasceva l'Unione Europea a tre “pilastri”: il primo, comprensivo delle precedenti Comunità Europee che, non perdendo affatto la loro identità, venivano affiancate

---

<sup>1830</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 16.

<sup>1831</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 3.

<sup>1832</sup> *Ibidem*.

<sup>1833</sup> *Ibidem*.

<sup>1834</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 3-4.

<sup>1835</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18.

dal nuovo sistema giuridico dell'Unione<sup>1836</sup>; il secondo, costituito dal settore della PESC – Politica estera e di sicurezza comune -; il terzo, formato dall'ambito della GAI – Giustizia e affari interni -<sup>1837</sup>. A questa suddivisione corrispondeva un nuovo sistema di funzionamento istituzionale dell'Unione. Mentre per le “veterane” Comunità Europee sopravviveva il carattere sovranazionale, definito anche come metodo comunitario, per i due “nuovi nati” veniva introdotta una cooperazione intergovernativa (c.d. metodo intergovernativo tradizionale) nella quale le decisioni, seppur affidate alle istituzioni dell'Unione, dipendevano dalla volontà, espressa dagli esecutivi, degli Stati membri<sup>1838</sup>. Si era delineata l'anima dicotomica europea, “sovranazionale e intergovernativa”, che avrebbe caratterizzato il suo assetto politico-decisionale fino al Trattato di Lisbona<sup>1839</sup>. La nuova e più ampia organizzazione vedeva espandersi il suo campo d'azione ad ambiti plurimi, rappresentati non più solo ed esclusivamente dal contesto economico – rafforzato nella sua essenza dal raggiungimento dell'unione monetaria (UEM) - ma anche da quello della politica sociale, dell'istruzione, della formazione professionale, della sanità e della cittadinanza europea<sup>1840</sup>.

Accanto a ciò, senza dubbio più rilevanti si dimostravano i cambiamenti a livello funzionale delle istituzioni e del procedimento di adozione degli atti comunitari. In merito, gli obiettivi perseguiti dal nuovo TCE<sup>1841</sup> erano molteplici. Il principio di sussidiarietà, precedentemente relegato dall'AUE alla sola politica dell'ambiente, diveniva norma generale ma limitante rispetto all'azione svolta dalle istituzioni europee<sup>1842</sup>. Il “principio di attribuzione”, definito

---

<sup>1836</sup> In merito si è affermato in dottrina, per lungo tempo, il concetto che legava lo sviluppo del processo d'integrazione europea ad una presunta complessità di fondo che lo caratterizzava. Ciò era derivante dalla coesistenza, nel sistema, di enti giuridici distinti tra loro – le Comunità e l'Unione -. Mentre il metodo comunitario, operante nel primo pilastro, sembrava far trasparire una reale unificazione tra le Comunità, il metodo intergovernativo, agente nei settori della PESC e della GAI, faceva crollare questo essenziale presupposto.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18.

<sup>1837</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18.

<sup>1838</sup> La motivazione di quanto appena descritto risiedeva nella reticenza che i Paesi appartenenti all'Unione mostravano nei confronti della possibilità di delegare competenze, di origine prettamente statale, ad organi sovraordinati.

*Ibidem*.

<sup>1839</sup> M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea*, cit., p. 23.

<sup>1840</sup> Per la prima volta viene introdotto questo concetto che permette a tutti i cittadini degli Stati membri di godere di un comune *status* giuridico e dei conseguenti diritti e doveri ad esso collegati – libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio dei Paesi europei, esercizio dell'elettorato attivo e passivo, protezione diplomatica e consolare, diritto di petizione dinanzi al Parlamento Europeo – . Ad oggi, il presente *status* si trova rafforzato, nei suoi elementi di garanzia per i cittadini, negli articoli che vi fanno riferimento – art. 22-25 – nel TFUE. Tipica espressione ne è la possibilità dell'iniziativa legislativa popolare, di cui si approfondirà in seguito.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 4.

<sup>1841</sup> Come previsto dal TITOLO II, inerente alle Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea per creare la Comunità Europea, art. G:

<<Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea è modificato conformemente alle disposizioni del presente articolo al fine di creare una Comunità europea>>

lettera A:

<<L'espressione “Comunità economica europea” è sostituita dall'espressione “Comunità europea”>>.

In G.U.C.E. n. C 191/5 del 29.7.92.

<sup>1842</sup> Come stabilito dal TITOLO II, art. 3 B:

<<La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio

formalmente così solo dal Trattato di Lisbona, rappresentava un ulteriore elemento cardine dell'organizzazione europea che permetteva alle istituzioni "principali" del sistema di esercitare i poteri nel rispetto del limite delle competenze che ad esse venivano, appunto, attribuite<sup>1843</sup>. Nel TCE, però, tutte le funzioni esercitabili dagli organi europei non erano chiaramente espresse ed anzi erano implicitamente individuabili all'art. 2, inerente agli obiettivi perseguiti dall'Unione<sup>1844</sup>.

Alla luce di quanto sopra detto, anche l'originario processo decisionale dell'Unione subiva un mutamento. Una rapida ricostruzione permette di evidenziare come, nella CEE, l'esercizio delle funzioni legate al processo decisionale fossero destinate esclusivamente al Consiglio<sup>1845</sup>. Al Parlamento Europeo era relegato un mero ruolo consultivo, consistente nella formulazione di pareri sulle proposte avanzate dalla Commissione<sup>1846</sup>. Era l'AUE a favorire la progressiva crescita funzionale del P.E. Questa si registrava attraverso le due già citate procedure - di parere conforme e di cooperazione. La prima procedura, destinata a settori specifici quali l'adesione di nuovi Stati membri, la conclusione di alcuni accordi internazionali, la cittadinanza, prevedeva il necessario consenso - o, per l'appunto, parere conforme - del Parlamento europeo per l'adozione dell'atto<sup>1847</sup>. La seconda, identificata nei meccanismi di cooperazione, si mostrava più complessa. Il Parlamento europeo, dopo aver formulato un iniziale parere sulla proposta della Commissione, aveva la possibilità di fornirne un secondo, sulla posizione comune assunta dal Consiglio in merito alla proposta originaria<sup>1848</sup>. Questo ulteriore parere diveniva fondamentale. Si profilavano tre strade:

---

della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque [...] essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato>>.

In G.U.C.E. n. C 191/6 del 29.7.92.

<sup>1843</sup> Nel TITOLO I, concernente le DISPOSIZIONI COMUNI, l'art. E e l'art. 4, par. 1, recitano rispettivamente che:

<<Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte di giustizia esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti, da un lato, dalle disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee, nonché dalle disposizioni dei successivi trattati e atti recanti modifiche o integrazioni delle stesse e, dall'altro, dalle altre disposizioni del presente trattato>>.

In G.U.C.E. n. C 191/4 del 29.7.92.

<<L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da:

- un PARLAMENTO EUROPEO;
- un CONSIGLIO;
- una COMMISSIONE;
- una CORTE DI GIUSTIZIA;
- una CORTE DEI CONTI.

Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato>>.

In G.U.C.E. n. C 191/6 del 29.7.92.

<sup>1844</sup> In realtà a quegli stessi obiettivi raramente corrispondevano attribuzioni specifiche di competenze che, oltretutto, potevano essere ricavate solo da un'attenta analisi da condurre sulle singole disposizioni dei Trattati disciplinanti l'azione degli organi comunitari in relazione a particolari materie.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 26.

<sup>1845</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 177.

<sup>1846</sup> *Ibidem*.

<sup>1847</sup> Questa procedura si caratterizzava per la presenza di una lettura unica che comportava il semplice accoglimento o rigetto della proposta proveniente dalla Commissione.

<https://eur-lex.europa.eu>

<sup>1848</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 177-178.

all'approvazione della posizione comune da parte del Parlamento, il Consiglio poteva procedere, a maggioranza qualificata, all'adozione dell'atto; al respingimento della proposta comune, il Consiglio si trovava obbligato all'applicazione della regola dell'unanimità che, se non raggiunta entro tre mesi, comportava la non adozione della formulazione assunta dalla Commissione; all'emendamento o alle modifiche, richieste dal Parlamento, sulla posizione comune seguiva un riesame da parte della Commissione della proposta originaria<sup>1849</sup>. Con il Trattato di Maastricht il Parlamento europeo veniva definitivamente elevato a legislatore dell'Unione e ciò investiva l'intera organizzazione in merito all'esigenza di decretare un necessario equilibrio di ruoli tra le istituzioni chiamate a svolgere la funzione normativa<sup>1850</sup>. La sentita e dovuta legittimazione democratica era confermata dalla "nascita" della procedura di co-decisione che, progressivamente, vedeva il venir meno dell'applicazione della procedura di cooperazione confinata a soli quattro casi<sup>1851</sup>. La neonata procedura<sup>1852</sup> equiparava, in modo definitivo, il ruolo del Parlamento europeo a quello del Consiglio nel processo decisionale. Senza l'accordo tra le due istituzioni, nessun atto legislativo poteva essere adottato e la partecipazione del P.E. diveniva una condizione imprescindibile. L'espansione del potere legislativo e l'accresciuto ruolo della istituzione parlamentare, probabilmente, costituivano delle garanzie rispetto alla progressiva estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, corrispondente, quest'ultima, ad un incremento del deficit democratico dell'Unione<sup>1853</sup>.

Tutte le innovazioni introdotte a Maastricht venivano perfezionate da due trattati: quello di Amsterdam – 1997 – e quello di Nizza – 2001 -. Entrambi, pur non innovando pienamente il funzionamento del sistema istituzionale, garantivano una necessaria semplificazione, abrogazione o ammodernamento di norme divenute, oramai, obsolete. Come prevedibile, il Trattato di Amsterdam ampliava il potere legislativo del Parlamento europeo ed estendeva sia l'applicazione della procedura di co-decisione – a trentadue basi legali - che l'impiego, seppur ancora limitato, del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio<sup>1854</sup>. Oltre a ciò, l'unico elemento di novità si registrava con l'introduzione delle c.d. cooperazioni rafforzate che potevano avere luogo tra un gruppo ristretto di Stati membri e facevano riferimento a particolari settori o materie<sup>1855</sup>. Il Trattato di Nizza invece, alla luce dei progressivi allargamenti "subiti" dall'Unione, introduceva degli adattamenti funzionali

---

<sup>1849</sup> Anche in quest'ultimo caso variava la modalità di adozione dell'atto da parte del Consiglio: a maggioranza qualificata, in presenza della sola proposta riesaminata dalla Commissione, e all'unanimità, in presenza di emendamenti non inseriti dalla Commissione nella proposta suddetta.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 178.

<sup>1850</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 176-177.

<sup>1851</sup> Rappresentati dagli articoli: 99, par. 5; 102, par. 2; 103, par. 2; 106, par. 2 TCE.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 178.

<sup>1852</sup> Per un approfondimento della stessa si rimanda all'art. 189 B del TCE.

In G.U.C.E. n. C 191/37 e 191/38 del 29.7.92.

<sup>1853</sup> Ulteriori poteri, riconosciuti in capo al P.E., erano inerenti: alla formazione della Commissione; alla possibilità di sollecitare, sempre la Commissione stessa, nella formulazione di proposte legislative relative a questioni considerate importanti e fondamentali per l'Unione - art. 138 B TCE -; a poteri d'inchiesta.

M. BRUNAZZO, *Come funziona l'Unione Europea*, cit., p. 71.

<sup>1854</sup> *Ibidem*.

<sup>1855</sup> In merito si predisponeva l'impiego di istituzioni e procedure espressamente previste dai Trattati.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 5.

delle istituzioni. Questi ultimi erano relativi: alla composizione della Commissione, al meccanismo della ponderazione del voto e all'estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, al campo di applicazione della procedura di co-decisione<sup>1856</sup>.

Così come accaduto per gli incontri precedenti, anche a Nizza i lavori si chiudevano con la possibilità di convocare una conferenza intergovernativa di revisione. Questa volta, però, il progetto si mostrava maggiormente ambizioso. L'obiettivo diveniva quello di trasformare il complessivo assetto normativo e istituzionale dell'Unione, in considerazione dei rilevanti cambiamenti che, sulla stessa, erano intervenuti dal 1957 in poi. L'esito dei lavori, svoltisi a Roma nel 2003, aveva condotto all'elaborazione del "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa"<sup>1857</sup>. Testo che individuava dei punti cardine da sviluppare e attuare concretamente: consolidamento della natura democratica dell'Unione da realizzare sia attraverso l'ulteriore ampliamento del ruolo del P.E.<sup>1858</sup> che con l'espansione della procedura di co-decisione; semplificazione di tutte le procedure di adozione degli atti; fusione dei tre pilastri di Maastricht; dotazione, in capo all'U.E. di un'unica personalità giuridica; semplificazione dei rapporti tra le principali istituzioni; creazione di un dialogo nuovo tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali per permettere a questi ultimi di partecipare in maniera attiva alla vita dell'Unione<sup>1859</sup>. Nell'ottobre 2004, a Roma, veniva firmato il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" con la finalità di imprimere all'Unione una svolta costituzionale<sup>1860</sup>. Nonostante i numerosi buoni propositi, il Trattato costituzionale non avrebbe mai visto una sua concreta attuazione a causa, prima, di mancate ratifiche da parte di un numero non esiguo di Stati membri e, poi, dall'esito negativo dei referendum di Francia e Olanda<sup>1861</sup>. Il 2005 vedeva inaugurarsi la fase della c.d. "pausa di riflessione" in cui il progetto di Trattato costituzionale veniva definitivamente abbandonato.

---

<sup>1856</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 6.

<sup>1857</sup> La Dichiarazione di Laeken, adottata dal Consiglio europeo nel 2001, aveva permesso la creazione di una <<Convenzione per l'avvenire dell'Europa>> preparatoria della formale Conferenza intergovernativa del 2003-2004. La Convenzione, composta da rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento Europeo e della Commissione, aveva condotto alla creazione del testo sopra citato.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 7.

<sup>1858</sup> Il Parlamento custodiva in sé il fondamento della legittimazione democratica proveniente dal basso. Questo principio divenne esperibile, in Unione Europea, solo dopo il 1979. Anno in cui, per la prima volta, si tenevano le elezioni dirette di questo organo comunitario.

<sup>1859</sup> F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 31-32.

<sup>1860</sup> L'obiettivo diveniva quello di dar vita ad un'unica entità giuridica, caratterizzata da una armonizzazione procedurale e da una omogeneità normativa, concretizzate, nelle loro disposizioni, all'interno di un solo Trattato.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 7.

<sup>1861</sup> Le ragioni degli esiti negativi erano rintracciate in una serie di motivi intervenuti contemporaneamente sulla scena politica.

Per un approfondimento si rimanda a F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 41 e ss.

### 1.3 Il Trattato di “riforma”: quali novità?

Durante il semestre di Presidenza tedesca a guida Merkel, di turno in Consiglio europeo per il periodo 2007-2020, i contenuti del progetto costituzionale venivano nuovamente presi in considerazione, rappresentando sia il presupposto per la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, che l'elemento di fuoriuscita da una fase di *impasse*. Conferenza che, caratterizzata da un intenso lavoro politico, conduceva rapidamente alla redazione e alla firma, a Lisbona nel 2007, di un nuovo <<Trattato di riforma>> conosciuto appunto come Trattato di Lisbona<sup>1862</sup>. Il nuovo accordo, che entrava definitivamente in vigore nel dicembre 2009, rappresentava un trattato modificativo e di revisione delle intese precedentemente raggiunte tra gli Stati membri dell'Unione<sup>1863</sup>. Il Trattato di riforma confermava, in realtà nella sostanza e non nella forma, la maggior parte delle disposizioni contenute nel Trattato costituzionale, integrate però da norme ulteriori<sup>1864</sup>. La nuova Unione Europea costituiva un'unica entità giuridica, in quanto la vecchia Comunità europea veniva accorpata al suo interno, e si componeva di due trattati parimenti validi dal punto di vista giuridico: il TUE – Trattato sull'Unione Europea – che diveniva una sorta di testo base dell'intera costruzione, comprensivo di principi e norme fondamentali, regole generali di funzionamento, obiettivi da perseguire, competenze delle istituzioni; il TFUE – Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – che, modificativo del vecchio TCE, si mostrava come ausiliario ed applicativo rispetto al primo poiché “contenitore” di disposizioni relative al funzionamento dei vari organi, ai settori di competenza dell'Unione, agli strumenti e alle modalità di esercizio delle stesse<sup>1865</sup>. A Lisbona si era sancito il riassetto dell'architettura dell'Unione che aveva condotto, finalmente, alla cessazione del dualismo giuridico-storico tra Unione e Comunità<sup>1866</sup>. Nasceva quindi un soggetto unitario dotato di personalità giuridica e caratterizzato da un unico diritto e da un unico complesso istituzionale che, di fatto, sancivano la fine di un Europa a tre pilastri<sup>1867</sup>.

---

<sup>1862</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 8.

<sup>1863</sup> Infatti, quanto appena detto, veniva avvalorato dalla denominazione attribuitagli <<Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea>>. Le ragioni andavano rintracciate nella volontà di costituire un testo organico ma discontinuo – nella forma e nella struttura – rispetto al precedente progetto costituzionale, bocciato e non condiviso da parte di alcuni Stati.

G. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 47.

<sup>1864</sup> Per il trattato di riforma si è parlato di trattato <<decostituzionale>> in quanto si è avvertita l'esigenza di allontanare il progetto, nell'immaginario collettivo, dall'evocazione di una carta istitutiva di un nuovo soggetto politico, equiparabile agli Stati moderni.

M. FRAGOLA, *Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 3 e 5.

<sup>1865</sup> Si aggiungeva, accanto ai due trattati la presenza di 37 Protocolli e numerose Dichiarazioni. Inoltre sopravviveva, ai due soggetti appena menzionati, la CEEA o Euratom.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 14.

<sup>1866</sup> G. TOSATO, *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 51.

<sup>1867</sup> A questa unicità non corrispondeva una organicità delle disposizioni contenute nei due trattati che finivano per divenire confusionarie e di difficile comprensione.

*Ibidem*.

Definitivamente, principi fondamentali si cristallizzavano all'interno del nuovo TUE. Oltre all'ambizione di formalizzare, con Lisbona, un ipotetico *acquis* democratico<sup>1868</sup>, principi quali quello <<di attribuzione>> e <<di sussidiarietà>> vi trovavano un riferimento esplicito. Infatti, l'art. 5 TUE, formulato in maniera rigorosa, racchiudeva un insieme di principi che rappresentavano dei rilevanti elementi di novità e di crescita per l'Unione. Tra questi, senza dubbio, figurava il <<principio di attribuzione>> che decretava ufficialmente una ripartizione di singole competenze tra Stati membri ed Unione Europea<sup>1869</sup>. Le azioni svolte dalle istituzioni erano legittimate esclusivamente dal contenuto dei Trattati e dai settori di competenza, elencati ed enumerati all'interno del TFUE, che gli Stati membri le avevano attribuito<sup>1870</sup>. E' doveroso aggiungere che, all'interno dell'art. 5, sia il principio di sussidiarietà che il principio di proporzionalità trovavano collocazione e menzione<sup>1871</sup>. L'applicazione, in capo all'esercizio delle competenze svolte dall'Unione, del principio di sussidiarietà rappresentava un principio regolatore e una sorta di freno e di contrappeso alla progressiva espansione subita dalle funzioni esercitate dalle istituzioni europee<sup>1872</sup>. La trattazione specifica che Lisbona offre, all'interno del Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, permette di evidenziare dei rilevanti elementi di innovazione rispetto a Maastricht. Emergeva con chiarezza che l'attuazione di quanto

---

<sup>1868</sup> Questo obiettivo risponde all'esigenza di travalicare il deficit di legittimazione che, da lungo tempo, aleggiava sull'Unione Europea. In concreto, quanto appena descritto, trovava attuazione attraverso l'esplicazione di alcuni principi democratici, inseriti formalmente nel TUE – TITOLO II - : principio di uguaglianza dei cittadini – art. 9 -; principio di democrazia rappresentativa, posto a fondamento dell'Unione – art. 10 -; riferimento al principio di democrazia partecipativa e all'istituto della democrazia diretta, seppur ad uno stadio embrionale – art. 11. Fondamentale ne è, in tal senso, il par. 4:

<<Cittadini dell'Unione, [...] , possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati .

Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea>>.

In merito, un interessante approfondimento è dato da C. PINELLI, *Le <<disposizioni relative ai principi democratici>>*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 125 e ss.

<sup>1869</sup> Come recita l'art. 5, par. 1:

<<La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione>>.

Ed anche il par. 2:

<<In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri>>.

In G.U.U.E. n. C 115/50 del 09.05.2008.

<sup>1870</sup> Precisamente l'art. 3 TFUE elenca i settori di competenza esclusiva dell'Unione; l'art. 4 TFUE i settori di competenza concorrente tra Unione e Stati membri e l' art. 6 TFUE le c.d. competenze parallele.

Questa rigida elencazione-suddivisione subisce una deroga grazie all'applicazione della c.d. clausola di flessibilità – art. 352 TFUE - che, soggetta, per la sua applicazione, al rispetto di condizioni procedurali rigorose, consente all'Unione di esercitare un'azione anche al di fuori di un'attribuzione di competenza specifica.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 25-26 e 30 e ss.

<sup>1871</sup> Secondo l'art. 5, par. 1:

<<L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità>>.

Per l'approfondimento di entrambi si rimanda all'art. 5, comma 3 e 4 e al Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In G.U.U.E. n. C 115/50 del 09.05.2008

<sup>1872</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 45.

contenuto nel suddetto Protocollo era riservata a progetti di atti legislativi adottati e formulati secondo il rispetto della procedura legislativa ordinaria<sup>1873</sup>. In considerazione del principio di sussidiarietà veniva istituita una ulteriore procedura di controllo che, consistente in un nuovo ruolo attribuito ai Parlamenti nazionali, si affiancava alla consueta valutazione specifica – “*ex ante*” – e alle ampie consultazioni alle quali l’Unione dava concreta attuazione prima della formulazione di una proposta di atto legislativo<sup>1874</sup>. In questo modo i Parlamenti degli Stati membri venivano direttamente coinvolti nel processo decisionale dell’Unione Europea, divenendone degli attori privilegiati e fondamentali; elemento questo confermato sia dall’art. 12 TUE che dal Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione Europea<sup>1875</sup>. Il principio di proporzionalità, invece, diveniva una sorta di parametro in base al quale, <<misurando>> il contenuto e la forma che le azioni dell’Unione potevano assumere, si incideva sulla scelta degli atti, dei poteri e delle competenze attraverso le quali intervenire<sup>1876</sup>.

Accanto alle modifiche intervenute nell’alveo dei principi democratici e fondatori possono collocarsi quelle, ben più significative, inerenti all’apparato istituzionale. In merito l’art. 13 del TUE chiarisce che, alla luce della fusione dei tre pilastri, l’Unione non dispone più di istituzioni limitate nell’esercizio delle proprie funzioni e che gli obiettivi, le finalità e i valori perseguiti dalle stesse divengono comuni<sup>1877</sup>. Formalmente, il Consiglio Europeo viene istituzionalizzato e quindi trova menzione, nel TUE, nella elencazione relativa alle istituzioni “classiche”<sup>1878</sup>. Il Parlamento Europeo, ampliato nella sua composizione – 751 membri –, viene estromesso definitivamente dalla possibilità di iniziativa legislativa, demandata esclusivamente alla Commissione, e per la sua formazione, parlando di <<*rappresentanti dei cittadini dell’Unione*>>, si fa riferimento ad un organo di rappresentanza del popolo europeo<sup>1879</sup>.

Fondamentale diviene, a questo punto, il relevantissimo riferimento al quadro delle procedure decisionali. Il Trattato di Lisbona, in merito alla produzione e all’adozione degli atti legislativi<sup>1880</sup> – come regolamenti, direttive e decisioni –, contiene le più importanti

---

<sup>1873</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 46.

<sup>1874</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 46-47.

<sup>1875</sup> Per un’analisi del tema relativo al nuovo ruolo assunto, in U.E., dai Parlamenti nazionali si rimanda al paragrafo 2.5. del Capitolo 2 della presente trattazione.

<sup>1876</sup> Il tema relativo ai principi di <<sussidiarietà, attribuzione e proporzionalità>> è minuziosamente trattato in F. PIZZETTI – G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 133 e ss.

<sup>1877</sup> L. CARBONE – L. COZZOLINO – L. GIANNITI – C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 223.

<sup>1878</sup> Nessun Trattato precedente contemplava, tra le istituzioni comunitarie, il Consiglio Europeo che veniva descritto come un <<vertice>> dei Capi di Stato e di Governo.

<sup>1879</sup> Elemento probabilmente riconducibile al famoso deficit democratico dell’Unione. Un approfondimento specifico è contenuto in L. CARBONE – L. COZZOLINO – L. GIANNITI – C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 224 e ss. Inoltre, per tutta l’argomentazione relativa al ruolo svolto dalle istituzioni europee e al loro intervento nell’ambito della procedura legislativa ordinaria si rimanda al Capitolo 2 della presente trattazione.

<sup>1880</sup> Atti giuridicamente vincolanti che, distinti dagli atti non legislativi, rilevano in sede di definizione della procedura applicabile per la loro adozione. L’atto legislativo, per sua natura caratterizzato da una procedura

novità. La “precedente” procedura di co-decisione, introdotta con il Trattato di Maastricht, viene estesa a numerosi settori e assume la denominazione di <<procedura legislativa ordinaria>> dell’Unione – art. 289, par. 1, TFUE -<sup>1881</sup> e, la stessa, si contrappone e distingue dalla <<procedura legislativa speciale>><sup>1882</sup>. La scelta relativa all’applicabilità, nel caso concreto, di una delle due procedure non è libera perché dipendente da criteri oggettivi quali il contenuto e lo scopo dell’atto<sup>1883</sup>.

Le tre istituzioni chiamate a collaborare, nell’ambito della procedura legislativa ordinaria, sono nuovamente la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell’Unione. L’art. 17 TUE, par. 2, specifica che, ai fini dell’attività normativa:

<<un atto legislativo dell’Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono>>.

Espressione, questa, di una prerogativa assoluta connaturata alla procedura legislativa – sia essa ordinaria o speciale - che non può essere limitata o vincolata, né nel suo esercizio né nei suoi contenuti<sup>1884</sup>. Considerando condizionante il ruolo svolto dalla Commissione, bisogna aggiungere che la proposta può essere modificata solo dalla Commissione stessa fin quando, però, l’atto non è adottato<sup>1885</sup> e inoltre l’istituzione in questione, con il ritiro della proposta originaria, ha la possibilità di bloccare l’intero *iter* legislativo europeo<sup>1886</sup>.

Gli art. 14 e 16 TUE ribadiscono che il Parlamento Europeo e il Consiglio, inquadrati come organi deliberanti, esercitano congiuntamente la funzione legislativa<sup>1887</sup>. Si formalizza, nuovamente, una pari potestà legislativa fra le due istituzioni, rispondente alla duplice

---

ampiamente partecipata in senso democratico, dovrebbe essere in grado di esprimere una scelta politica fondamentale.

*Ibidem.*

<sup>1881</sup> Come recita lo stesso:

<<La procedura legislativa ordinaria consiste nell’adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all’articolo 294>>.

<sup>1882</sup> Nell’art. 289, par. 2, si afferma che:

<<Nei casi specifici previsti dai trattati, l’adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest’ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale>>.

In queste tipologie di procedure viene meno la perfetta simmetria di poteri tra Parlamento europeo e Consiglio e infatti, nella maggior parte dei casi, è il Consiglio a riprendere una posizione di “primazia” sul P.E. che, ai fini dell’adozione di un atto, si limita ad approvarlo oppure ad emettere un proprio parere.

<sup>1883</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 180-181.

<sup>1884</sup> Elemento che rappresenta un cardine sia del processo decisionale che dell’equilibrio istituzionale dell’Unione.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 185-186-187.

<sup>1885</sup> A riguardo, l’art. 293, par. 2, TFUE chiarisce che:

<<Fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all’adozione di un atto dell’Unione>>.

<sup>1886</sup> *Ibidem.*

<sup>1887</sup> Art. 14, par. 1 e art. 16, par. 1 TUE.

legittimità democratica – europea a livello del P.E. e nazionale a livello del Consiglio, dove trovano rappresentanza i governi dei singoli Stati membri -<sup>1888</sup>.

In un’ottica, principalmente di semplificazione, la procedura legislativa ordinaria è stata ricondotta ad un unico modello, contemplato nell’art. 294 TFUE. Giustificata sulla base del fatto che non venga prodotta incertezza e che il processo di adozione dell’atto sia portato a conclusione, la procedura vede oggi estesa la sua applicazione ad un numero elevatissimo di basi giuridiche<sup>1889</sup>. L’avvio della procedura è sostanzialmente lo stesso e dal Trattato di Lisbona sono stati apportati “solo” dei miglioramenti, tesi a garantire un buon esito – qualitativo e temporale - della stessa. Alla presentazione della proposta da parte della Commissione<sup>1890</sup>, inviata simultaneamente al P.E. e al Consiglio, segue la fase della c.d. <<prima lettura>>, nella quale entrambi devono adottare una propria posizione<sup>1891</sup>. La “prima” posizione è assunta dal Parlamento e trasmessa al Consiglio: se quest’ultimo approva la posizione del Parlamento, l’atto è adottato; se, invece, il Consiglio si discosta dalla posizione del P.E. procede all’adozione di una sua posizione in prima lettura che provvederà a trasmettere al Parlamento, informandolo delle sue motivazioni, e aprendo così la fase della <<seconda lettura>><sup>1892</sup>. A partire da questo momento, il P.E. dispone di tre mesi entro i quali pronunciarsi. Ciò apre alla possibilità di percorrere strade diverse:

- se alla valutazione - da parte del Parlamento - segue un’approvazione esplicita o implicita della posizione del Consiglio l’atto, così come formulato da quest’ultimo, è definitivamente adottato;

- se la posizione è bocciata – a maggioranza dei membri del P.E. -, l’atto risulta non adottato;

- se il Parlamento, sempre a maggioranza dei suoi membri, emenda la “prima” posizione del Consiglio chiama in causa nuovamente la Commissione che, in merito agli stessi, dovrà formulare un proprio parere<sup>1893</sup>.

Nuovamente, se entro tre mesi, il Consiglio – anch’esso, in questo caso, in seconda lettura - approva a maggioranza qualificata gli emendamenti proposti dal P.E., l’atto, così come emendato, è considerato adottato; se invece approva solo alcuni degli emendamenti, ha l’obbligo di convocare, entro sei settimane e in accordo con il P.E., un comitato di

---

<sup>1888</sup> Elemento corrispondente al principio di democrazia rappresentativa posto a fondamento dell’Unione Europea (art. 10 TUE).

U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 206.

<sup>1889</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 192.

<sup>1890</sup> Si profila la possibilità che la Commissione, nell’esercizio del suo potere d’iniziativa, venga sollecitata dal Parlamento, dal Consiglio, da un milione di cittadini – “iniziativa popolare” – e che la stessa, dialogando con gli ambienti sociali e i gruppi di interesse, tenga conto delle loro richieste e prerogative.

Per una più approfondita disamina si rinvia al par. 5.2 del capitolo 5 della presente trattazione.

<sup>1891</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 192.

<sup>1892</sup> *Ibidem*.

<sup>1893</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 193.

conciliazione<sup>1894</sup>. Comitato che persegue l'obiettivo di condurre il P.E. e il Consiglio, sulla base delle posizioni da loro espresse in seconda lettura, verso un <<progetto comune>> che, a sua volta, se approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio e a maggioranza dei voti espressi da parte del P.E., conduce verso la fase della <<terza lettura>> della procedura legislativa ordinaria<sup>1895</sup>. Entro il termine di sei settimane, i due organi co-legislatori - il P.E. e il Consiglio – hanno la possibilità di adottare l'atto in base al progetto comune; trascorso il termine suddetto l'atto si considera definitivamente non adottato.

Come emerge da quanto appena descritto, il cuore della procedura è insito nella ricerca di un accordo condiviso tra il Parlamento e il Consiglio. Rilevante diviene il sistema di voto che, per il Consiglio dell'Unione confermando il meccanismo della maggioranza qualificata, assume la denominazione di sistema a doppia maggioranza. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 16, par. 4 TUE:

A decorrere dal 1° novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

Le altre modalità che disciplinano il voto a maggioranza qualificata sono stabilite all'articolo 238, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea>><sup>1896</sup>. Disposizione, questa, posta a garanzia del fatto che le proposte approvate dispongono, finalmente, di un'ampia base di consenso.

La definitiva formalizzazione della procedura legislativa ordinaria basata sulla votazione, in seno al Consiglio, a maggioranza qualificata e la sua estensione a settori definiti come sensibili, hanno permesso l'introduzione di alcune clausole di salvaguardia. Tra queste merita menzione quella definita come <<freno d'emergenza>><sup>1897</sup>: quando un membro del Consiglio ritiene che l'atto che si sta adottando con procedura legislativa ordinaria, in uno di quei settori definiti come sensibili, lede aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, può provocare la sospensione della procedura stessa attraverso il coinvolgimento del Consiglio Europeo<sup>1898</sup>. Se entro quattro mesi il Consiglio Europeo riesce a raggiungere un accordo al proprio interno, la procedura di adozione di un atto può riprendere il suo

---

<sup>1894</sup> Il Comitato di conciliazione si compone dei membri del Consiglio dell'Unione e dei rappresentanti del Parlamento.

*Ibidem.*

<sup>1895</sup> Ovviamente nel caso in cui si verifichi un mancato accordo in sede di comitato di conciliazione, l'atto si considera non adottato.

*Ibidem.*

<sup>1896</sup> Gli art. 16 TUE e 238 TFUE sono integrati dalla Dichiarazione (n. 7).

<sup>1897</sup> Clausola applicabile a settori specifici disciplinati: dall'art. 48, par. 2 TFUE – Armonizzazione dei regimi di previdenza sociale dei lavoratori -; art. 82, par. 3 TFUE – Cooperazione giudiziaria in materia penale -; art. 83, par. 3 TFUE – Armonizzazione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale -.

R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 439.

<sup>1898</sup> *Ibidem.*

corso naturale; in previsione contraria, la procedura stessa si interrompe definitivamente e l'atto, originariamente proposto, si considera come non adottato<sup>1899</sup>.

Relativamente alla durata temporale della procedura legislativa ordinaria si calcola che, la stessa, nella sua interezza duri in media due anni e che solo la possibilità di un accordo anticipato, in prima lettura, tra Parlamento Europeo e Consiglio possa garantire un contingentamento dei tempi<sup>1900</sup>. Garanzia, questa, affiancata a quelle inizialmente predisposte dal Trattato di Lisbona e consistenti nello scopo di fornire, ai cittadini dell'U.E., un processo decisionale realmente trasparente e democratico.

## **2. L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: PROCESSI DECISIONALI E PROSPETTIVE DI RIFORMA**

di *Maria Paola Melito*

SOMMARIO: 2.1. Le istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria: il modello post Lisbona - 2.2. La Commissione europea. - 2.3. Il Parlamento europeo - 2.4. Il Consiglio - 2.5. Il ruolo dei Parlamenti nazionali. - 2.6. I processi decisionali dell'Unione europea: tra democrazia rappresentativa e metodo intergovernativo - 2.7. Prospettive di riforma volte ad assicurare maggiore democratizzazione del sistema istituzionale dell'Unione

### *2.1. Le istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria: il modello post Lisbona*

Il trattato di Lisbona ha ridisegnato il quadro istituzionale dell'Unione europea con l'obiettivo di: «promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, e garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni<sup>1901</sup>».

Lo stesso ha infatti aperto una nuova fase nella misura in cui ha rafforzato le attribuzioni di ognuna delle istituzioni politiche, potenziandone i rispettivi ruoli nell'ambito di un quadro istituzionale in cui la cooperazione tra le istituzioni resta un elemento centrale, e operando dei cambiamenti nel metodo decisionale, il cosiddetto “metodo comunitario”, adeguandolo al nuovo quadro istituzionale in cui al Consiglio europeo è conferita la competenza di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali e il Parlamento e il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio, sulla base delle proposte della Commissione.

---

<sup>1899</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 194.

<sup>1900</sup> In merito la conclusione di un accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione - <<Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione>> del 13.06.2007 - sembra aver agevolato il funzionamento della procedura sotto questo profilo. L'accordo in questione prevede l'instaurazione di contatti frequenti tra le tre istituzioni che si realizzano, per mezzo dei c.d. triloghi, sin dalla fase della <<prima lettura>>.

Un approfondimento del tema è fornito al Capitolo 3, par. 3.3.1., della presente trattazione.

<sup>1901</sup> Art.13 c.1° TUE.

Tale metodo è caratterizzato, infatti, dalla conciliazione d'interessi diversi, nella misura in cui la Commissione rappresenta l'interesse generale, e la rappresentanza democratica, europea e nazionale, sono tutelate rispettivamente dal Parlamento e dal Consiglio, che sono gli organi legislativi dell'Unione.

Il processo legislativo, in origine apparentemente indifferenziato, si è progressivamente trasformato in un sistema di procedure molteplici e complesse cui i legislatori partecipano con diversi ruoli.

Il trattato di Lisbona - come esposto in maniera più ampia nel capitolo precedente del presente lavoro - ha operato una chiarificazione e una semplificazione del processo legislativo, distinguendo nell'articolo 289 TFUE, tra la procedura legislativa ordinaria, la regola generale, e le procedure legislative speciali, applicabili nei casi specifici previsti dai Trattati<sup>1902</sup>. Per effetto dell'entrata in vigore dello stesso si è realizzata, dunque, la consacrazione della procedura legislativa ordinaria (art.294 TFUE) quale principale procedura legislativa dell'Unione, dal momento che questa si applica alla maggior parte dei settori di competenza europea (sia esclusiva che concorrente).

Alla luce di tale premessa il presente contributo si propone di tracciare una sintetica analisi delle istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria al fine di poter cogliere i meccanismi decisionali interni ad ognuna di queste e gli equilibri istituzionali che si sono configurati all'indomani del trattato di Lisbona.

Esaminati tali equilibri potranno trarsi alcune indicazioni circa lo stato di avanzamento del processo di democratizzazione dell'Unione il cui compimento costituiva l'obiettivo principale del predetto Trattato.

A tal fine sarà necessario andare al di là dell'analisi meramente normativa e allargare lo sguardo ai procedimenti decisionali che hanno di fatto caratterizzato la vita dell'Unione negli ultimi anni.

## 2.2 La Commissione europea

L'articolo 17 del TUE affida alla Commissione<sup>1903</sup> il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e a tal fine di adottare le iniziative appropriate.

Definita comunemente, ma in modo non del tutto proprio, l'Esecutivo dell'Unione, la Commissione ha un ruolo centrale nell'assetto istituzionale, in quanto partecipa in modo sostanziale al processo di formazione delle norme e ne controlla la puntuale esecuzione.

Il trattato di Lisbona preserva la precedente ortodossia riguardo all'iniziativa legislativa, formalizzando la disposizione giuridica che assicura alla Commissione l'esercizio di tale potere.

Tuttavia va rilevato che l'evoluzione della procedura decisionale nel corso del processo d'integrazione ha introdotto nella prassi alcuni elementi che hanno *de facto* indebolito l'esercizio di tale potere da parte della Commissione, come ad esempio l'impegno assunto dalla Commissione stessa di consultare sistematicamente le parti interessate al processo decisionale: gli Stati membri; il Parlamento; gli organi consultivi; ed infine le parti sociali.

---

<sup>1902</sup> Come diffusamente trattato al Capitolo 1, par. 1.3, del presente elaborato.

<sup>1903</sup> Per i profili istituzionali cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, settima edizione, Cedam, Padova, 2012; R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2017; R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016.

Gli articoli 225<sup>1904</sup> e 241<sup>1905</sup> del TFUE offrono al Consiglio e al Parlamento la possibilità di sottoporre alla Commissione una proposta di iniziativa legislativa su un tema specifico qualora reputino opportuno che l'adozione di un atto sia necessaria la fine di raggiungere obiettivi comuni<sup>1906</sup>.

L'elemento di novità introdotto dal trattato di Lisbona<sup>1907</sup> riguarda l'obbligo della Commissione di motivare la propria decisione nei casi in cui decida di non dare seguito alla proposta.

Il diritto d'iniziativa rappresenta uno degli elementi sostanziali dell'equilibrio istituzionale, ne consegue che i legislatori debbano rispettare la libertà discrezionale della Commissione per quanto concerne le decisioni sul seguito delle proposte.

Tuttavia, il debole potere d'iniziativa sancito dai trattati per quanto concerne il Parlamento e il Consiglio, non rappresenta l'unica "sfida" al quasi-monopolio della Commissione.

I trattati prevedono la possibilità che "cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati<sup>1908</sup>".

Quanto al profilo organizzativo tale istituzione è composta dal Collegio dei Commissari costituito da un Presidente e 26 Commissari, ovvero da un numero di membri pari al numero degli Stati membri<sup>1909</sup> e si articola poi in servizi comuni e Direzioni generali.

La collegialità, secondo la quale tutti i membri della Commissione sono congiuntamente responsabili delle decisioni e delle azioni intraprese, è il principio fondamentale alla base di tutte le procedure decisionali in seno alla stessa, tanto durante la preparazione delle

---

<sup>1904</sup> "A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

<sup>1905</sup> " Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio".

<sup>1906</sup> Sebbene la Commissione rispetti in via generale il periodo di risposta alle proposte del Consiglio e del Parlamento, raramente si verifica un seguito sostanziale di tali iniziative.

<sup>1907</sup> Per un'analisi riguardante il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione cfr. A. PRETO, *La Commissione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Università di Trento, 3 maggio 2011, p. 30- 33.

<sup>1908</sup> Articolo 11 c. 4° TUE.

<sup>1909</sup> Sebbene la Commissione ai sensi dell'articolo 17c.1° del TUE sia l'istituzione che promuove l'interesse generale dell'Unione, il numero dei membri della Commissione è una decisione sensibile sia da un punto di vista politico giacché influisce sul bilanciamento tra pulsioni intergovernative e comunitarie, che istituzionale; il numero di Commissari ha delle ripercussioni sul funzionamento dell'istituzione nel suo complesso e sul suo bilancio. Un crescente numero di Commissari comporterebbe un aumento delle Direzioni Generali e un'ulteriore frammentazione dei portafogli. Conformemente ai trattati, a decorrere dall'1° novembre 2014, la Commissione sarebbe dovuta essere composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati.

Tuttavia, l'articolo 17 c.5° del TUE prevede una deroga a tale disposizione poiché il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità può decidere di modificare il numero dei Commissari. Il Collegio ha continuato ad essere composto da un Commissario per Stato membro anche dopo il 2014. Il Consiglio europeo, come preannunciato in una dichiarazione, già prima dell'entrata in vigore del nuovo trattato, ha infatti adottato una decisione che ha confermato l'attuale numero di Commissari per un quinquennio.

proposte legislative<sup>1910</sup> (ad esempio consultazioni interservizi o riunioni dei gabinetti dei Commissari) quanto durante i negoziati interistituzionali.

In particolare, i membri della stessa non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo, astenendosi da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti e sono scelti, tra i cittadini degli Stati membri, «in base alla loro competenza generale» e tra persone «che offrano ogni garanzia di indipendenza<sup>1911</sup>».

Oltre al potere di iniziativa legislativa la Commissione annovera tra le sue molteplici ed eterogenee funzioni anche quella di “custode dei trattati” e dell'esecuzione degli atti derivati, sotto il duplice profilo del controllo sull'osservanza del diritto dell'Unione e dell'esecuzione in senso proprio. Essa è inoltre dotata di un autonomo potere normativo in alcune materie specificatamente individuate dai trattati<sup>1912</sup> e gode di un potere delegato di integrazione o applicazione degli atti adottati dal Consiglio e dal Parlamento nei quali tale delega sia contenuta.

Il trattato di Lisbona ha inoltre aggiunto che la Commissione *inter alia* "avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali<sup>1913</sup>".

Quanto ai rapporti interistituzionali<sup>1914</sup>, come si avrà modo di constatare attraverso l'analisi dell'istituzione parlamentare, la progressiva affermazione del ruolo del Parlamento ha rafforzato le relazioni tra le due istituzioni all'insegna del controllo politico del Parlamento sull'indipendenza della Commissione.

Tale aspetto si coglie principalmente nella procedura di nomina della Commissione modificata dal trattato di Lisbona, il quale stabilisce che *si deve tener conto dei risultati delle elezioni europee* quando il Consiglio europeo, dopo appropriate consultazioni (di cui alla Dichiarazione n. 11 sull'articolo 17, paragrafi 6 e 7, del trattato sull'Unione europea, allegata al trattato di Lisbona) e deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento il candidato alla carica di Presidente della Commissione.

Il Parlamento elegge il Presidente a maggioranza dei membri che lo compongono (articolo 17, paragrafo 7, TUE).

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il Presidente designato, adotta l'elenco delle altre personalità che intende nominare membri della Commissione, conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro.

---

<sup>1910</sup> Per evitare un appesantimento eccessivo delle riunioni e tempi troppo lunghi le deliberazioni vengono filtrate da riunioni preparatorie, vuoi dei Commissari più interessati, vuoi dalla riunione dei capi di gabinetto, vuoi attraverso la procedura scritta, quest'ultima utilizzata in particolare per le delibere ripetitive e meno problematiche. Tale procedura comporta la previa trasmissione della proposta a tutti i Commissari e l'adozione in caso di mancata opposizione.

Per gli atti più rilevanti la delibera non può che essere del Collegio.

<sup>1911</sup> Art.17, c. 3°, TFUE.

<sup>1912</sup> Art.45, n. 3, lett.d TFUE (libera circolazione dei lavoratori),art.101 n.3 TFUE (esenzioni individuali in materia di concorrenza), art. 106 n.3 TFUE (imprese pubbliche), art.108 n.2 TFUE (aiuti di Stato).

<sup>1913</sup> Art. 17 c.1 TUE.

<sup>1914</sup> Per un'analisi approfondita della posizione istituzionale della Commissione si veda O.HOING - W. WESSELS, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance. Secretariat or Partner to the European Council?*, in M. CHANG - J. MONAR (a cura di), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, College of Europe, 2013, pp.123-146.

Il Presidente e gli altri membri della Commissione, incluso l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione del Parlamento europeo* e sono quindi nominati dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

A partire dal trattato di Maastricht, il mandato di membro della Commissione ha durata pari a quella della legislatura del Parlamento europeo, ossia cinque anni, ed è rinnovabile. Nel Trattato di Lisbona si stabilisce, inoltre, che la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo, il quale, nell'esercizio della sua funzione di controllo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 TFUE.

In virtù di tali rilevanti novità normative il rapporto tra Commissione e Parlamento<sup>1915</sup> sembra essersi avvicinato al rapporto di fiducia che lega a livello nazionale Parlamento e Governo.

Tuttavia esaminando con attenzione<sup>1916</sup> la natura del voto di fiducia del Parlamento nei confronti del candidato alla presidenza e poi dei commissari emerge che il “colore” politico della Commissione non è sicuramente simmetrico ai rapporti tra le forze presenti in Parlamento, bensì, fondamentalmente, a quello dei Governi che hanno dato corso alle designazioni. Le dinamiche politiche che portano al conferimento della “fiducia”, forse sarebbe meglio dire della “approvazione”, non sono di piena identificazione politica tra le forze presenti nel Parlamento europeo e la Commissione.

La composizione di quest'ultima, infatti, non è lo specchio degli equilibri tra i gruppi parlamentari, tra le aggregazioni delle grandi famiglie politiche presenti nel Parlamento europeo; non è, per intenderci, il riflesso di una coalizione formatasi all'interno dell'organismo rappresentativo. È, semmai, il frutto di un bilanciamento tra il colore politico dei governi nazionali, oppure degli equilibri politici interni ai vari paesi che esprimono i Commissari, e quello del Parlamento europeo. La sostanza dei rapporti politici maturati tra Parlamento e Commissione, pertanto, soprattutto all'atto dell'approvazione della Commissione, assume aspetti del tutto diversi rispetto al rapporto fiduciario presente nei sistemi parlamentari nazionali. Nel caso della Commissione europea, infatti, si registra un intreccio, assente nelle ordinarie esperienze costituzionali, tra rapporti di forza politici interni al Parlamento, ai gruppi, e tra gli esecutivi nazionali a cui è direttamente riconducibile la nomina dell'organo esecutivo. La “fiducia” (approvazione) della Commissione da parte del Parlamento europeo è, quindi, frutto della convergenza di una serie di valutazioni politiche eterogenee, tra le quali, inutile negarlo, anche di più o meno forti condizionamenti politici nazionali. La Commissione non è il frutto di un accordo politico parlamentare, ma eminentemente inter-governativo; e tuttavia degli equilibri presenti in Parlamento deve tenere conto se non vuol correre il rischio di naufragare prima ancora di cominciare la navigazione; l'esperienza della Commissione Barroso è esemplare al riguardo.

---

<sup>1915</sup> A. PRETO, *op.cit.*, p. 19 ss.

<sup>1916</sup> Cfr. sul punto A. SAITTA *Il rapporto maggioranza – opposizione nel Parlamento europeo in Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, ( a cura di) E. CASTORINA, Giappichelli, Torino ,2007, p. 114-124 ; E. SALVATI *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?* in *Il Politico*, 2016, anno LXXXI, n. 1, pp. 52-82.

Nonostante l'approvazione parlamentare ed il potere di censura, quindi, non si può parlare di un vero e proprio rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione, proprio perché la Commissione non nasce a seguito di un accordo politico parlamentare, ma governativo.

### 2.3 Il Parlamento europeo

Una delle tendenze costanti dell'evoluzione istituzionale della Comunità e poi dell'Unione europea può identificarsi nel progressivo ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo: da Assemblea dotata di poteri pressoché esclusivamente consultivi a vero e proprio co-legislatore.

Un punto di snodo fondamentale è costituito senza dubbio dalle elezioni a suffragio universale e diretto di questa istituzione a partire dal 1979, che ne hanno rafforzato decisamente la legittimazione democratica.

A partire dal Trattato di Maastricht del 1993, a seguito dell'introduzione della procedura di co-decisione, il Parlamento europeo è divenuto, su di un piano di sostanziale parità con il Consiglio, co-protagonista del processo decisionale europeo.

Le successive riforme dei Trattati, fino a quella del Trattato di Lisbona<sup>1917</sup>, non hanno fatto che assecondare e approfondire questo *trend* nel senso di un rafforzamento del Parlamento europeo nei rapporti interistituzionali<sup>1918</sup>.

L'articolo 14 del TUE<sup>1919</sup> determina il ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale: esso esercita, congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislative e di bilancio, funzioni di controllo politico e consultive ed elegge il Presidente della Commissione.

Il secondo paragrafo del suddetto articolo afferma che il Parlamento è composto da cittadini dell'Unione<sup>1920</sup>, stabilendo un legame diretto tra il Parlamento e i cittadini degli Stati membri e fissa le regole che ne determinano la composizione<sup>1921</sup>.

---

<sup>1917</sup> Per un'analisi approfondita cfr. C. FASONE – N. LUPO “ *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*” in *Studi sull'integrazione europea* VII (2012), p.329 -357; G.BONVICINI ( a cura di) “*Il Parlamento europeo per la nuova Unione*”, ed. Nuova Cultura, Roma,2014.

<sup>1918</sup> Cfr. L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 43-54.

<sup>1919</sup> Art. 14 TUE “1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione. 2. Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi. C 326/22 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012 IT Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma. 3. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni. 4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza”.

<sup>1920</sup> L' articolo 189 TCE definiva il Parlamento come l' istituzione rappresentante i popoli degli stati.

<sup>1921</sup> Ovvero: una rappresentanza dei cittadini degressivamente proporzionale; un numero massimo di 750 membri, più il suo Presidente e stabilisce un numero minimo e un numero massimo di rappresentanti per Stato membro.

Secondo il principio della proporzionalità` degressiva gli interessi delle minoranze sono protetti se si concede agli Stati meno popolosi una rappresentanza relativamente più alta rispetto agli Stati più` popolosi.

Il Parlamento ha deciso di correggere le disparità storiche nella distribuzione dei seggi e di adeguare la propria composizione a cadenza regolare, al fine di riflettere i cambiamenti demografici ed eventuali futuri allargamenti.

Il numero di rappresentanti per Stato membro non è stabilito direttamente dai trattati, ma è rinviato ad una decisione del Consiglio europeo, adottata all' unanimità su proposta del Parlamento europeo e previa approvazione di quest'ultimo.

La nuova formulazione del suddetto paragrafo ha inoltre modificato il mandato dei deputati al Parlamento europeo<sup>1922</sup>, formalizzando il principio di sovranità popolare.

Quanto alle modalità di funzionamento di tale istituzione si osserva che le sue dimensioni così ampie (750 deputati più il Presidente<sup>1923</sup>) per forza di cose hanno determinato il consolidarsi di una frammentazione o parcellizzazione dei suoi processi decisionali ed infatti gran parte delle attività si svolge nei consessi ristretti: gruppi<sup>1924</sup>, delegazioni e commissioni.

Sono questi consessi che rappresentano il “cuore istituzionale” del Parlamento europeo, i luoghi in cui le decisioni – poi quasi sempre confermate in plenaria – vengono sostanzialmente assunte. Quest’ultima, ai sensi dell’art.231 TFUE e salvo disposizioni contrarie dei trattati<sup>1925</sup>, delibera a maggioranza dei suffragi espressi.

Conforto a quanto sopra affermato viene dall’analisi del regolamento interno del Parlamento europeo, nel quale vengono ripetutamente presi in considerazione i gruppi parlamentari.

Pochissimo spazio di autonomia è lasciato al singolo deputato europeo, anche solo in termini di manifestazione pubblica delle sue opinioni (la durata media degli interventi in Assemblea per gli europarlamentari è di un minuto): la sua azione è irreggimentata entro le posizioni già discusse e definite all’interno dei gruppi, delle delegazioni e delle commissioni.

I parlamentari europei possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche (art. 32, I co. Reg. PE), purché siano in numero minimo di 25 ed eletti in almeno un quarto degli Stati membri.

L’appartenenza ad un gruppo – contrariamente a quel che accade ad esempio nel Parlamento italiano, e similmente a ciò che si verifica, invece, in Francia – non è dunque obbligatoria: i parlamentari, infatti, o per dissenso alle linee politiche diffuse in seno al

---

<sup>1922</sup> Il trattato di Lisbona ha modificato il mandato ufficiale dei deputati al Parlamento europeo, che da "rappresentanti dei popoli degli Stati" sono divenuti "rappresentanti dei cittadini dell'Unione".

<sup>1923</sup> Cfr. ampiamente in proposito F. FABBRINI, *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 787-802. Sulle origini del compromesso dei 750 più uno cfr., volendo, C. FASONE, *Quando i seggi.... non tornano. A proposito dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e del trattato di riforma*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), novembre 2007.

<sup>1924</sup> Sul tema dei gruppi all’interno del Parlamento europeo cfr. G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983; S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Torino, 2001, p. 3 s.; e E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione di gruppi politici all’interno del Parlamento europeo (Osservazioni a margine di una sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee)*; A. CIANCIO *Partiti politici e gruppi parlamentari nell’ordinamento europeo in Politica del diritto*, 2007, p.153 ss.

<sup>1925</sup> È infatti richiesta la maggioranza assoluta dei componenti l’Assemblea, ad esempio, per l’elezione del Presidente della Commissione (art.17,n.7 TUE); in materia di procedura semplificata di revisione dei trattati (art.48,n.7, comma 4 TUE); per l’ammissione di nuovi Stati (art.49 TUE).

È richiesta poi la maggioranza dei componenti e dei due terzi dei voti espressi per l’approvazione della mozione di censura sull’operato della Commissione (art.234 TFUE) e per la constatazione del rischio evidente di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori su cui si fonda l’Unione europea (art.354,comma4 TFUE).

Infine è prevista la maggioranza dei componenti e dei tre quinti dei suffragi espressi qualora il Parlamento europeo volesse confermare gli emendamenti al bilancio respinti dal Consiglio (art.314,n.7,lett.d, TFUE).

Parlamento o per scelte varie di opportunità, possono decidere di non aggregarsi ad altri acquisendo lo status di deputati non iscritti, a cui comunque spetta un ufficio di segreteria, è definito dall'Ufficio di presidenza e in pratica appare assai svantaggioso rispetto a quello dei deputati appartenenti ai gruppi ( art. 35 Reg. PE).

Coerentemente non è previsto l'istituto del gruppo misto, ossia di un gruppo parificato agli altri per ciò che concerne le modalità di esercizio delle funzioni parlamentari, distaccandosene per la totale assenza di vincoli ideologici tra i componenti, uniti, pertanto, solo sul piano, per così dire, tecnico.

La potenza delle macchine organizzative dei gruppi si ritrova, ulteriormente amplificata, nella loro sede di raccordo, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi (CdP, articoli 26 e 27 Reg. PE), composta dal Presidente del Parlamento e dai presidenti dei gruppi politici.

Essa è responsabile della gestione politica generale del Parlamento e degli aspetti politici delle sue attività, tra cui l'organizzazione del lavoro del Parlamento<sup>1926</sup>, i rapporti con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea e le relazioni con i paesi terzi.

Le sue riunioni si tengono in genere la settimana che precede le tornate di Strasburgo e durante tali tornate.

Tale organo, ben più di qualsiasi altro nel Parlamento europeo (ivi incluso il Presidente del Parlamento europeo, che appare una figura abbastanza debole, sul piano dei poteri all'interno dell'assemblea, rispetto a altri attori europei<sup>1927</sup>), definisce gli indirizzi delle attività parlamentari e quasi sempre ne predetermina gli esiti: una volta raggiunto il compromesso tra gruppi in questa sede su una certa questione, la posizione del Parlamento europeo è sostanzialmente imm modificabile.

E il compromesso si considera conseguito quando i due gruppi maggiori per dimensioni, quello dei socialisti (PSE) e quello del partito popolare europeo (PPE), sono concordi.

Per più versi il potere politico del Parlamento europeo e la sua capacità di rivendicare il proprio punto di vista nei confronti delle altre istituzioni poggiano proprio sull'alleanza tra il PSE e il PPE (l'opposizione è invece costituita, di norma, dai gruppi euroscettici). Quando l'alleanza viene a mancare innanzitutto nella Conferenza dei Presidenti, la stessa posizione del Parlamento europeo ne risulta indebolita, perché tale organo appare diviso al suo interno.

L'art.26 del regolamento del Parlamento europeo prescrive come strumento metodologico di lavoro la ricerca del consenso sulle questioni deferite alla Conferenza e aggiunge che qualora ciò non fosse possibile "si procede a una votazione ponderata in funzione del

---

<sup>1926</sup> In particolare essa è titolare della competenza all'elaborazione dell'ordine del giorno. Come già detto tale organo, deputato alla determinazione della proposta di ordine del giorno, deve muoversi nella direzione al riguardo tracciata dai gruppi e dalla Conferenza dei presidenti ma non solo. Si tratta anche, nella fase programmatrice, di prendere in considerazione un aspetto fondamentale che concerne non solo il coordinamento con i lavori delle commissioni ma anche un parallelismo efficace e reale con le iniziative della Commissione e del Consiglio. Questo aspetto, tipico di un regime parlamentare improntato alla collaborazione dei poteri, viene sostanzialmente scolpito nel continuo riferimento che la Conferenza dei capigruppo deve fare al programma legislativo della Commissione stessa (art.57 Reg.PE).

<sup>1927</sup> La debolezza della Presidenza del Parlamento europeo si rileva, ad esempio, se comparata alla forza dei Presidenti delle due Camere italiane o del Presidente dell'Assemblea nazionale francese (su cui cfr. A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V République*, Paris, 1996). Per un esame comparato, purtroppo non aggiornatissimo, cfr. M.JENNY, W. MÜLLER, *Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?*, in H.DÖRING (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, 1995, p. 326 ss.

numero dei membri di ogni gruppo politico”. Come si nota, pur essendo prevista una divisione interna del Parlamento secondo affinità politiche, il funzionamento della Conferenza non conosce una divisione tra maggioranza e opposizione.

In particolare esaminando la disciplina delle rilevanti funzioni svolte dalla Conferenza riguardo ai rapporti con le altre istituzioni dell’Unione e con i paesi terzi e soprattutto relativamente alla funzione di indirizzo legislativo, non si rinvencono norme di garanzia a favore dei gruppi dell’opposizione, come avviene nei Parlamenti nazionali, magari con la previsione di tempi specifici, o di apposite sessioni per esaminare le proposte avanzate dai gruppi di opposizione.

Si può infatti affermare che il Parlamento europeo è caratterizzato da pluralismo politico, ma non contempla una funzione costituzionale dell’opposizione.

La ragione di tale mancanza è stata in dottrina<sup>1928</sup> individuata nel fatto che nel Parlamento europeo non è prevista una funzione di opposizione dal momento che non esiste un vero e proprio rapporto fiduciario con la Commissione né un accordo politico stabile di coalizione in grado di dare vita ad un organico disegno di indirizzo politico nella disponibilità del Parlamento. Non che manchi, ovviamente, un disegno, un indirizzo politico della Commissione e dello stesso Consiglio. Semmai il primo dei problemi è proprio che spesso ne coesistono due diversi, facenti capo rispettivamente alla Commissione ed al Consiglio. L’origine dell’incompletezza del disegno organizzativo e funzionale parlamentare però, probabilmente risiede proprio in ciò, che gli indirizzi politici portati a realizzazione dagli organi esecutivi non sono maturati in seno al Parlamento, né a seguito di un confronto con quello e, quindi, non sono frutto di un rapporto organico della maggioranza parlamentare con l’esecutivo.

La dialettica di cui il Parlamento europeo risulta protagonista è, dunque, non tanto quella tra una maggioranza ed un’opposizione interne, quanto tra istituzioni. In tal senso in dottrina è stata utilizzata l’espressione “assemblea antagonista<sup>1929</sup>” per definire il ruolo del Parlamento europeo nei confronti delle altre istituzioni comunitarie. In particolare si osserva che la necessità di avere una maggioranza assoluta per garantire il peso specifico del Parlamento nei confronti delle altre istituzioni nel procedimento legislativo ordinario richiede (per vincoli numerici) una gestione altamente consensuale dell’aula. Si assiste, cioè, ancora più che alla contrapposizione tra diverse visioni politiche interne all’organo rappresentativo, al confronto tra diverse tipologie di interessi, diverse prospettive di comprensione e di approccio ai problemi aperti sul tavolo della politica europea, e che trovano cittadinanza a diverso titolo nelle varie istituzioni di cui l’Unione si compone.

Pertanto, le divisioni all’interno del Parlamento, fin quando non vi saranno una maggioranza e un’opposizione stabili perché politicamente definite, sorgono per lo più per questioni specifiche e trovano espressione nelle singole votazioni quali sintomi, più che di scarsa coesione fra i gruppi ed all’interno di ciascuno di essi, del prevalere degli interessi nazionali su quelli politici-ideologici funzionali all’edificazione della “casa europea”<sup>1930</sup>.

---

<sup>1928</sup> Cfr. A. SAITTA, *op. cit.*, p.120 ss.

<sup>1929</sup> Cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, si utilizza tale termine per sottolineare un basso grado di competizione interna e alto livello di conflittualità con le altre istituzioni comunitarie.

<sup>1930</sup> Cit. A. CIANCIO *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell’Unione* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 maggio 2009, p.8.

Difatti all'interno dei gruppi la dialettica è spesso anche molto accesa, in ragione dei contrasti che possono registrarsi tra le diverse delegazioni nazionali.

Ciascun deputato europeo – in questo caso obbligatoriamente, al contrario di quanto accade per l'iscrizione ai gruppi – è membro di una delegazione nazionale. Ogni delegazione è composta da tutti i parlamentari europei eletti in uno Stato membro, a prescindere dalla loro cittadinanza: ciò rende immediatamente evidente quale asimmetria vi sia nel peso delle delegazioni, che è direttamente correlato al numero di seggi parlamentari spettanti a ciascuno Stato.

Il compromesso all'interno di ciascun gruppo passa per la mediazione tra le posizioni delle diverse delegazioni nazionali, spesso non facilmente ricomponibili. Su alcuni dossier e proposte legislative, a volte, gli interessi nazionali riemergono così prepotentemente che i gruppi sono divisi al loro interno e che il voto parlamentare finisce per basarsi più sull'alleanza tra delegazioni nazionali che tra gruppi<sup>1931</sup>.

Tali rapporti di forza tra gruppi e delegazioni si ritrovano anche all'interno delle commissioni permanenti del Parlamento europeo. Nell'organizzazione dei lavori i parlamentari si dividono, infatti, in commissioni permanenti (art. 196 ss. reg. PE), le quali attualmente sono 20, con una suddivisione materiale che subisce talvolta taluni aggiustamenti ad opera della Conferenza dei Presidenti. L'appartenenza ad una commissione non è obbligatoria: tanto è vero che alcuni parlamentari chiamati a ricoprire ruoli particolarmente impegnativi, come i presidenti dei gruppi, scelgono sovente di non essere nominati nelle commissioni. Sebbene nelle previsioni del regolamento relative alle commissioni non vi sia alcun riconoscimento espreso delle differenti provenienze nazionali degli europarlamentari (ossia delle delegazioni nazionali), queste rappresentano un possibile correttivo nelle nomine. I deputati di alcuni Stati membri mostrano infatti delle tradizionali preferenze per alcune commissioni<sup>1932</sup>.

Dunque, vi è un primo dato da considerare nell'esame del sistema delle commissioni<sup>1933</sup> (come già evidenziato per altri profili relativamente alle delegazioni): una fortissima asimmetria tra queste, sia quanto ai poteri sia quanto alla composizione. E i due aspetti sono strettamente legati tra di loro. Le commissioni non direttamente coinvolte nell'ambito delle procedure legislative, come la commissione per le petizioni, quella per i diritti delle donne e quella per gli affari esteri, hanno dimensioni notevolmente maggiori rispetto alle altre.

Le commissioni “legislative”, infatti, configurandosi come veri e propri centri decisionali, necessitano di lavorare tendenzialmente con numeri più piccoli.

---

<sup>1931</sup> Cfr. gli studi di A. KREPPPEL, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, 2002, spec. pp. 206-209, e S. HIX, A. G. NOURY, G. ROLAND, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, 2007, p. 201 ss. Mentre la prima a. sottolinea proprio la natura composita dei gruppi e la persistente capacità di condizionamento al loro interno delle delegazioni nazionali, gli altri a. rilevano come, in particolare dagli anni Novanta in poi, la coesione interna ai gruppi politici sia notevolmente aumentata, diventando decisiva per l'approvazione degli atti legislativi in Assemblea.

<sup>1932</sup> Gli eurodeputati irlandesi risultano, per esempio, particolarmente “affezionati” alla commissione per l'agricoltura; quelli italiani alla commissione affari costituzionali. Cfr. R. CORBETT, F. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, 2011, VIII ed., p. 129, e R. WHITAKER, *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, London, 2011, pp. 50-51.

<sup>1933</sup> C. NEUHOLD, P. SETTEMBRI, *The Role of European Parliament Committees in the EU Policymaking Process*, in T. CHRISTIANSEN, T. LARSSON (eds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*, Northampton, 2007, pp. 152-180.

Il rispetto dei rapporti di forza tra gruppi è il criterio tendenziale di riferimento nella composizione delle commissioni permanenti.

Nel Parlamento europeo, infatti, si osserva “per quanto possibile<sup>1934</sup>” il principio di proporzionalità ed in vero ad esso si conforma anche il sistema di assegnazione delle cariche all’interno delle commissioni.

La presidenza delle 20 commissioni permanenti è distribuita in modo rigidamente proporzionale tra i gruppi e la scelta di colui che ricoprirà la carica di presidente da parte di ciascun gruppo è influenzata da diversi fattori, tra i quali il principale è il peso delle delegazioni nazionali. La designazione dei presidenti di commissione da parte dei gruppi va poi ratificata con voto a maggioranza semplice nelle commissioni.

Tuttavia, rispetto alle procedure legislative, gli attori principali nel Parlamento europeo sono il relatore e i coordinatori dei gruppi in commissione; e in misura minore i “relatori-ombra”.

Peraltro, come si è anticipato, la direzione assunta da una certa procedura dipende in larga parte dalla costruzione del consenso tra gruppi in seno alla Conferenza dei Presidenti, innanzitutto per quanto attiene alla tempistica dei procedimenti.

Si sottolinea inoltre che proprio in commissione si realizza poi uno dei momenti di più intenso contatto tra Parlamento, Commissione e Consiglio. Benché questi ultimi non abbiano infatti né il diritto né l’obbligo di prendere parte ai lavori istruttori (art. 206, c. 2 Reg.PE.), lo fanno frequentemente su invito dei presidenti delle commissioni stesse. Innanzitutto, soprattutto per le questioni politicamente più delicate e sensibili, la Commissione deve tentare di persuadere già in fase istruttoria il Parlamento dell’opportunità delle proprie proposte (ciò in quanto la caratteristica essenziale in sede europea, è la mancanza di una vera e propria divisione tra maggioranza ed opposizione su ogni singola proposta essendo dunque i parlamentari comparativamente molto più liberi nelle proprie scelte di quanto lo siano i deputati dei singoli Stati membri) e in secondo luogo per approfittare della preparazione tecnica di gran parte dei commissari al fine di migliorare i progetti che dovranno approdare in plenaria (laddove, per la complessità del dibattito, è molto più arduo che questo scopo venga raggiunto).

Contrariamente a quanto accade nella gran parte dei Parlamenti degli Stati membri, dove i relatori sulle proposte legislative, laddove previsti, sono nominati dal presidente di commissione e provengono quasi sempre dalle fila della maggioranza parlamentare, nel Parlamento europeo, per la necessità di tener conto del complesso equilibrio tra politica del consenso e appartenenze nazionali, sono i rappresentanti dei gruppi in commissione, e cioè i “coordinatori di commissione<sup>1935</sup>”, che sostanzialmente negoziano la ripartizione delle proposte legislative e dei dossier tra i gruppi. La distribuzione degli incarichi dei relatori

tra i gruppi, sebbene non disciplinata formalmente in questi termini dal regolamento, viene descritta con la metafora della “messa all’asta” dell’incarico<sup>1936</sup>. Ciascun gruppo ha una certa quantità di “punti” da spendere all’inizio della legislatura, in proporzione alla sua forza numerica: a seconda di quanto rilevante è una certa proposta legislativa,

---

<sup>1934</sup> Art. 199 c.1° Reg.PE.

<sup>1935</sup> Art. 205 Reg.PE.

<sup>1936</sup> Cfr. C. FASONE – N. LUPO, *op.cit.*, p.337ss.

può mettere in gioco i “punti” che ritiene, pur di ottenerla. Naturalmente, finiti i punti in una certa legislatura, salvo eccezioni, non possono ottenersi più ulteriori incarichi.

In base a queste logiche, tutte interne al Parlamento europeo e che non trovano termini di comparazione in altri Parlamenti, non è affatto detto che il relatore di una proposta sia scelto nella fila del gruppo avente il maggior numero di parlamentari.

Comunque, rispetto al relatore nominato, si definiscono, eventualmente, le designazioni dei “relatori-ombra”: una sorta di relatori di minoranza sulla proposta, scelti, per ciascun gruppo, dai coordinatori dei gruppi diversi da quello del relatore.

Tali “relatori-ombra”<sup>1937</sup>, in realtà, più che opporsi all’operato del relatore principale, finiscono spesso per coadiuvarlo nelle sue attività, a sostegno della posizione del Parlamento europeo nel suo complesso.

I relatori-ombra possono partecipare alle negoziazioni interistituzionali con il Consiglio per trovare un accordo sulla proposta in esame. Anzi, ormai in virtù dell’art. 3 dell’allegato XXI al regolamento parlamentare (Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria), a cui l’art. 69 *ter* Reg. PE espressamente si richiama, i relatori-ombra tendenzialmente fanno parte “di diritto” della squadra negoziale del Parlamento<sup>1938</sup>.

In ultima istanza, pare che nelle commissioni permanenti si replichi lo stesso rapporto di forza che si ritrova in Assemblea: a fronte di un Presidente di Assemblea, come si è accennato, piuttosto debole e di Presidenti di gruppo molto influenti, nelle commissioni ritroviamo presidenze con poteri abbastanza limitati, fortemente condizionate dal volere dei gruppi.

Così il Presidente di commissione nel Parlamento europeo non ha facoltà di scelta sui relatori: egli è sostanzialmente un mediatore e il suo ruolo è quello di agevolare, assieme ai coordinatori dei gruppi di commissione, il compromesso tra i numerosi contrasti che possono percorrere una commissione.

Si aggiunga, inoltre, che i coordinatori dei gruppi in commissione decidono all’interno della loro conferenza, possibilmente per consenso, altrimenti con “un’ampia maggioranza”, sempre tenendo conto, però, del differente “peso” dei gruppi (art.205 Reg.PE).

Quindi, sono queste conferenze spesso il vero “comitato direttivo” delle commissioni permanenti, piuttosto che i loro presidenti con i rispettivi uffici di presidenza.

Infine appare particolarmente rilevante la presenza di intergruppi ( art.34 Reg. PE) .

Si tratta di raggruppamenti informali di deputati, trasversali all’appartenenza sia ai gruppi politici, sia alle commissioni permanenti, che si costituiscono al fine di agevolare lo scambio di informazioni tra parlamentari con interessi affini sulle stesse policy e – per espressa previsione regolamentare – di “promuovere i contatti tra i deputati e la società civile”<sup>1939</sup>.

Le dichiarazioni di interessi degli intergruppi sono pubbliche e sono conoscibili tramite il sito web del Parlamento europeo.

---

<sup>1937</sup> Art. 205 *bis* Reg.PE.

<sup>1938</sup> L’art. 3 dell’allegato XXI dispone infatti: “La decisione della commissione di avviare negoziati con il Consiglio e la Commissione al fine di raggiungere un accordo include una decisione sulla composizione della squadra negoziale del Parlamento europeo. In via di principio, nell’ambito di tali negoziati è rispettato l’equilibrio politico e tutti i gruppi politici sono rappresentati almeno a livello di personale”.

<sup>1939</sup> Art. 34 c.1° Reg.PE

Gli intergruppi non sono abilitati ad esprimere il punto di vista del Parlamento europeo – “non possono svolgere attività suscettibili di dare adito a confusione con le attività ufficiali del Parlamento o dei suoi organi” (art. 34, co. 2, Reg. PE) – e quindi non possono incidere direttamente sull’assunzione delle decisioni parlamentari.

Tuttavia, possono influenzare in qualche misura l’operato dei gruppi politici, dato che, come per le commissioni, anche per gli intergruppi il rapporto con i gruppi politici è molto stretto.

#### *2.4 Il Consiglio*

Il Consiglio dell’Unione (già Consiglio dei ministri) è composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, scelti nell’ambito dei rispettivi governi, normalmente con il rango di ministri, in funzione della materia trattata.

Il Consiglio è dunque organo di Stati, in quanto i membri che lo compongono rappresentano i rispettivi Stati membri e a questi ultimi rispondono.

Tuttavia, in seguito all’istituzionalizzazione del Consiglio europeo non è più l’unica istituzione dell’Unione che rappresenta gli Stati membri nel quadro istituzionale dell’Unione.

È un organo a composizione variabile e si riunisce pertanto in diverse formazioni a seconda dell’argomento trattato per adottare normative e coordinare le rispettive politiche ( es. agricoltura, ambiente , trasporti, ecc.), il cui elenco è adottato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo (art.236 TFUE), ad eccezione delle formazioni « affari generali » e « affari esteri » che sono definite dal Trattato (art.16, n.6 TUE).

La presidenza delle formazioni del Consiglio – tranne di quella « affari esteri » che spetta all’ Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza- è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di diciotto mesi, secondo un sistema di rotazione paritaria. Ciascuno dei tre Stati esercita a turno la residenza per un periodo di sei mesi.

Il Consiglio è assistito da un Segretariato generale, che ne rappresenta il supporto funzionale e amministrativo. Il Segretariato gioca un ruolo di mediatore nelle negoziazioni agevolando contatti preparatori tra le delegazioni degli Stati membri.

Il funzionamento del Consiglio è articolato su tre livelli: i gruppi di lavoro preparano i lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell’Unione europea (Coreper), il quale, composto dai rappresentanti diplomatici di tutti gli Stati membri accreditati presso l’Unione, prepara tra l’altro il lavoro delle varie formazioni del Consiglio<sup>1940</sup>.

---

<sup>1940</sup> Gli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio rispecchiano i lavori svolti in sede di Coreper e nei corrispondenti gruppi di lavoro e comitati. Sono costituiti da punti di tipo "A", che devono essere approvati senza discussione a seguito di un accordo in seno al Coreper, e da punti di tipo "B", da sottoporre a discussione. I gruppi di lavoro e comitati sono infatti conosciuti come gli "organi preparatori del Consiglio". Siffatti organi hanno un ruolo simile a quello delle commissioni parlamentari al Parlamento: si riuniscono regolarmente per esaminare le proposte legislative e svolgere altri lavori preparatori che pongono le basi per le decisioni del Consiglio. La maggior parte dei gruppi di lavoro e dei comitati, composti da esperti provenienti da tutti gli Stati membri, è istituita dal Coreper in base all’argomento trattato, a seconda dell’area tematica della formazione del Consiglio alla quale prestano assistenza.

Struttura di collegamento tra l'Unione e i Paesi membri, il Coreper<sup>1941</sup> coordina il lavoro di tante commissioni tecniche che preparano l'attività normativa del Consiglio e ne rappresenta al tempo stesso il filtro politico. Esso ha dunque un'influenza fondamentale nel processo decisionale del Consiglio in quanto rappresenta un luogo di mediazione privilegiato in cui ciascuna delegazione nazionale sostiene la posizione del proprio governo e cerca di farla prevalere rispetto alle altre. Nel procedimento legislativo ordinario esso finisce spesso per diventare il reale interlocutore della Commissione, la quale, attraverso i suoi rappresentanti, partecipa al negoziato che si svolge nel Coreper. In sostanza esso finisce dunque per compensare in gran parte la variabilità di composizione del Consiglio. Si può dunque osservare che il ruolo del Coreper accentua il momento intergovernativo nel procedimento decisionale, poiché tende, come si è visto, a raggiungere un'intesa unanime tra i delegati governativi, così mettendo in secondo piano le altre istituzioni ( Parlamento europeo e Commissione).

Il trattato di Lisbona ha apportato alcune novità per quanto riguarda le attribuzioni del Consiglio che sebbene non siano state estese in termini funzionali, sono state razionalizzate e incluse in un unico articolo.

L'articolo 16 TUE elenca, infatti, la pluralità dei poteri del Consiglio, la sola istituzione con funzione legislativa rappresentante gli Stati membri, definendo il suo ruolo nel quadro istituzionale. Il Consiglio esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio, congiuntamente al Parlamento europeo e funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. Tali funzioni includono l'attribuzione della delega legislativa ed esecutiva alla Commissione, congiuntamente al Parlamento. In casi debitamente motivati o quando previsto dai trattati, la delega esecutiva può essere attribuita anche al Consiglio.

Infine, sebbene il nuovo trattato affermi la coesistenza di due legislatori, al Consiglio viene riservata una posizione preponderante giacché in applicazione delle procedure legislative speciali il Parlamento non partecipa al processo legislativo su un piano paritario.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata<sup>1942</sup>, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

Per alcune deliberazioni è infatti richiesta l'unanimità, sia pure con il temperamento che l'astensione non ne impedisce l'adozione (art.238, n.4 TFUE)<sup>1943</sup>.

---

<sup>1941</sup> Per un'analisi dettagliata cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, p.150 ss.

<sup>1942</sup> Il raggiungimento di tale maggioranza è stato modificato a decorrere dal 1° novembre 2014: a partire da tale data per maggioranza qualificata si intenderà almeno il 55 % dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65 % della popolazione dell'Unione (clausola demografica).

È stato dunque introdotto un sistema di votazione "a doppia maggioranza" e in tal modo l'uguaglianza formale tra gli Stati, ognuno dei quali dispone di un voto, verrà coniugata con il criterio della popolazione, al fine di evitare che una maggioranza di soli piccoli Stati sia in grado di prevalere. Dal 1° aprile 2017, la nuova regola sulla maggioranza qualificata è divenuta obbligatoria.

<sup>1943</sup> In particolare, relativamente alla procedura di formazione degli atti, l'unanimità è prevista ogni volta che il Consiglio voglia discostarsi dalla posizione formalmente espressa dalla Commissione ovvero quando sulla posizione del Consiglio vi sia stato un voto negativo del Parlamento. Le ipotesi in cui è prevista l'unanimità sono state ridotte dal Trattato di Lisbona, anche in virtù dell'aumento del numero degli Stati membri, e riguardano essenzialmente l'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (art. 24 e 42 TUE). Tuttavia la prassi di detta istituzione dimostra una tendenza ad adottare le decisioni all'unanimità anche quando i trattati non lo richiedono.

Il trattato di Lisbona, inoltre, ha aumentato la trasparenza di tale istituzione stabilendo che il Consiglio si riunisca in seduta pubblica quando delibera e voti su un progetto di atto legislativo<sup>1944</sup>.

## 2.5. Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Per effetto del Trattato di Lisbona i Parlamenti degli Stati membri sono stati direttamente coinvolti nelle procedure legislative dell'Unione europea<sup>1945</sup>.

Lo stesso è, infatti, stato definito quale vero e proprio “Trattato dei Parlamenti<sup>1946</sup>”, avendo inserito nel TUE un articolo espressamente dedicato ai parlamenti nazionali (art. 12 TUE); un articolo collocato tra i primi, nel Titolo sulle disposizioni relative ai principi democratici e a norma del cui par.1 “i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione”. L'avverbio “attivamente” richiama il concetto di una soggettività dinamica nella vita dell'Unione<sup>1947</sup>. Quasi il contrappunto di quel mero diritto passivo all'informazione che caratterizzò per un certo periodo la posizione dei parlamenti nazionali. È la prima volta che nel corpo del Trattato, e non semplicemente in un Protocollo annesso, si fa riferimento espresso al ruolo dei Parlamenti nazionali e alle funzioni che essi svolgono all'interno del sistema politico europeo.

Per effetto dell'art. 12 TUE e dei Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali (n. 1) e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n. 2) ai Parlamenti sono stati attribuiti dai Trattati una serie di poteri variamente configurati, a seconda degli effetti che possono derivare dal loro esercizio ed è stato disegnato un sistema parlamentare euronazionale inteso come insieme di assemblee elettive autonome ma interdipendenti per il fine comune di assicurare – con attività di controllo -influenza sui poteri di governo – il valore della democrazia ad ogni livello dell'ordinamento dell'Unione.

Al riguardo si è parlato anche di “diritto parlamentare sovranazionale”<sup>1948</sup>.

Si tratta di una serie di disposizioni piuttosto eterogenee, che disegnano conseguentemente in modo eterogeneo la funzione “collaborativa” dei Parlamenti nazionali.

In particolare essi hanno acquisito un vero e proprio potere di veto in caso di ricorso alle c.d. “clausole passerella” (art. 48, par. 6, TUE), per il passaggio da una procedura

---

<sup>1944</sup> Art. 16 c.8 ° TUE.

<sup>1945</sup> Cfr. S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 609-630, e U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità* C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010, pp. 213-232 ; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione presentata al Convegno di Napoli del 28 giugno 2010, “L'Europa dopo Lisbona. Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali”, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) ; sul ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento nei processi decisionali dell'Unione europea v. pure R. BRAY *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea*, in *Studi pisani sul Parlamento VI*, a cura di E. ROSSI University Press, Pisa, 2014, pg. 85 e ss. ; L.GIANNITI-R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI - G. TIBERI ( a cura di ), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 175 ss., nonché L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione Europea*, in *Il “dialogo” tra Parlamenti*, cit. pp.289 ss.; Id., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, Il Mulino,2010.

<sup>1946</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo cit. (2008/2120(INI)), p. 5, Relatore: on. Elmar BROK.

<sup>1947</sup> A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema* in AIC, 1/2015.

<sup>1948</sup> Sulle novità contenute nel trattato di Lisbona e nei due protocolli richiamati nel testo si veda: C. DE CARO - N. LUPO ( a cura di ), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University press, 2009.

legislativa speciale a quella ordinaria o dal requisito dell'unanimità a quello della maggioranza qualificata in Consiglio, oppure per opporsi all'adozione di una misura in materia di diritto di famiglia e aventi implicazioni transnazionali (art. 81, par. 3, TFUE); sono poi titolari di un diritto di partecipazione alla procedura di revisione ordinaria dei Trattati nell'ambito della Convenzione (art. 48, par. 3, TUE) e in generale alle procedure legislative europee riguardanti proposte che non afferiscono alle materie di competenza esclusiva dell'Unione, per valutarne la conformità al principio di sussidiarietà (art. 12 TUE e Protocollo n. 2) e più in generale attraverso la cooperazione con il Parlamento europeo e gli altri Parlamenti nazionali (Protocollo n. 1); esercitano poteri di controllo su Europol e di valutazione delle attività di Eurojust (art.12, lett. c); sono obbligatoriamente informati dalla Commissione europea o dalle altre istituzioni proponenti delle proposte legislative e dei documenti di consultazione europei (ivi inclusi quelli di programmazione), degli ordini del giorno, dei risultati delle sessioni e dei processi verbali del Consiglio, della relazione annuale della Corte dei conti europea, dell'intenzione del Consiglio europeo di ricorrere alla procedura semplificata di revisione dei Trattati (Protocollo n. 1), delle domande di adesione all'Unione europea (art. 49 TUE), dell'applicazione della clausola di flessibilità (art. 352, par. 2, TFUE).

A lungo, il Parlamento europeo si è posto in chiave critica rispetto a un coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali europei<sup>1949</sup>, specie allorché questi hanno inteso inserirsi non in procedure in qualche modo “straordinarie” ma nelle procedure decisionali ordinarie: in queste ultime, infatti, le posizioni degli Stati membri dovevano essere rappresentate in modo tendenzialmente unitario dai soli Governi nazionali, all'interno del Consiglio.

Questo schema è stato in sostanza superato per effetto della procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (c.d. “early warning”, tradotto a volte come “allerta precoce”, altre volte come “allarme preventivo”), idonea a rallentare, o persino agevolare il blocco dei processi decisionali dell'Unione europea, nella quale i Parlamenti degli Stati membri sono in condizione di mandare i propri “pareri motivati” (e anche i propri “contributi”, per effetto dell'interpretazione ampia data a questa procedura dalla Commissione Barroso, attraverso il cosiddetto “dialogo politico”) direttamente alle istituzioni dell'Unione europea.

Tale procedura è prevista dall'art. 7 del Protocollo n. 2: se un numero di Camere nazionali tale da raggiungere il *quorum* di un terzo (o anche solo di un quarto per i progetti rientranti nell'ambito della cooperazione di polizia o giudiziaria in materia penale) dei voti assegnati (attribuiti nel numero di due a ciascun Parlamento, uno per Camera, se bicamerale) rileva una violazione del principio di sussidiarietà da parte della proposta legislativa esaminata, si procede al riesame della stessa da parte del soggetto proponente (sia esso la Commissione, un quarto degli Stati membri, la Corte di giustizia, la BCE o la BEI) che può decidere di mantenerla, di modificarla o di ritirarla (c.d. cartellino giallo). Se i voti contrari alla proposta, sempre sotto il profilo della sussidiarietà, sono pari alla maggioranza semplice dei voti assegnati, a patto che la procedura sia quella legislativa ordinaria, ove la Commissione intenda mantenere la proposta, si può giungere fino al blocco dell'*iter* decisionale: ciò si

---

<sup>1949</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, pp.457-464.

verifica quando, una volta trasmessi i pareri parlamentari ai co-legislatori e verificata da parte di questi, prima della fine della prima lettura, la compatibilità con il principio di sussidiarietà, il Consiglio a maggioranza del 55% dei membri e/o il Parlamento europeo a maggioranza dei voti espressi riscontrino una violazione del principio e dichiarino quindi il blocco della procedura (c.d. cartellino arancione).

Con la procedura di *early warning*, quindi, il Parlamento europeo è chiamato a confrontarsi con l'intervento dei Parlamenti degli Stati membri, che può essere usato *ad adiuvandum* o *a contrario* nell'adozione della posizione di prima lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria<sup>1950</sup>.

Nell'ottica del protagonismo dei parlamenti nazionali, si è potuto parlare in dottrina di questi come "terzo soggetto legislatore sia pure con poteri negativi" o addirittura di "terza Camera virtuale"<sup>1951</sup>.

Tuttavia l'effetto più sicuro di questa previsione è stato quello di "arricchire" l'istruttoria legislativa e di valutare più accuratamente se il provvedimento dell'Unione è appropriato rispetto agli obiettivi prefissati<sup>1952</sup>.

A ciò si aggiunga che ogni sei mesi è prevista una riunione interparlamentare comune per discutere dei più importanti temi politici; è stata predisposta la Conferenza delle Commissioni specializzate negli affari dell'Unione (COSAC) (art. 10 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea", 2012) ove siedono i rappresentanti delle Commissioni dei Parlamenti nazionali e i rappresentanti del Parlamento europeo, oltre allo "Scambio interparlamentare di informazioni sull'Unione europea" (IPEX) (art. 12, c. 1, lett f) TUE), funzionale ad agevolare il flusso di informazioni attraverso la creazione di una banca dati e un apposito sito web – [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu) – dove vengono caricati i documenti deliberati dai Parlamenti nazionali.

---

<sup>1950</sup> Si sottolinea inoltre che oltre alla procedura di controllo preventivo giocata sul rapporto tra organi politici, ai Parlamenti nazionali non è preclusa la via della tutela giurisdizionale: il Protocollo prevede, infatti, la possibilità che i Parlamenti nazionali, questa volta per il tramite del proprio Stato, impugnino l'atto adottato in violazione dei suddetti principi davanti alla Corte di giustizia. Più precisamente, l'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà parla di ricorsi «trasmessi dal Governo» in conformità con l'ordinamento giuridico interno, a nome del suo parlamento nazionale o di una Camera di detto parlamento. Tale disposizione ha destato preoccupazione in dottrina in quanto qualche Camera potrebbe fare un uso sistematico di questa possibilità, generando un contenzioso che, nelle more della definizione delle cause, potrebbe anche essere capace di ritardare senza bloccare l'attuazione del diritto comunitario.

<sup>1951</sup> I. COOPER, *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, 2012, p. 441-465.

<sup>1952</sup> Il meccanismo messo in piedi dal Trattato di Lisbona, che chiama i Parlamenti nazionali ad esprimersi sulle iniziative normative entro brevi termini (otto settimane) dalla loro presentazione, si è rivelato, più che uno strumento diretto di blocco, un mezzo per portare all'attenzione del legislatore europeo elementi critici della proposta, secondo prospettive nazionali. Da quando vige il Trattato di Lisbona solo in due occasioni si è raggiunto un numero di pareri contrari di Parlamenti nazionali tale da far scattare questo obbligo di riesame. Il che ha condotto solo in un caso, il primo (la proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro del mercato unico), al ritiro della proposta da parte della Commissione, un ritiro peraltro motivato da ragioni di merito e di opportunità più che di sussidiarietà. Il numero dei pareri motivati formulati dai Parlamenti nazionali per violazione del principio di sussidiarietà, poi, è marginale (il 10 per cento) rispetto alla mole di pareri formulati invece nell'ambito di quel "dialogo politico" tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, avviato e strutturato da quest'ultima proprio per dare una prospettiva più ampia all'intervento diretto dei Parlamenti nazionali, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 12 del TUE, che li chiama ad intervenire "per contribuire al buon funzionamento dell'Unione". Cfr. L. GIANNITI *I rapporti tra il parlamento italiano e le istituzioni dell'Unione europea* in G. BONVICINI (a cura di), *op.cit.* p.93 – 107; N. LUPO, *"I poteri 'europei' dei Parlamenti nazionali"*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. MANZELLA e N. LUPO, Giappichelli, Torino, 2014, p. 101 ss.

## 2.6. I processi decisionali dell'Unione europea: tra democrazia rappresentativa e metodo intergovernativo

Al termine dell'esame delle istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea, si impongono alcune riflessioni sugli equilibri istituzionali venuti a configurarsi a seguito del trattato di Lisbona.

Tali equilibri possono tuttavia essere pienamente colti nella loro complessità soltanto prendendo in considerazione la pluralità di modelli decisionali presenti nell'Unione e la "doppia anima" – intergovernativa e rappresentativa – che caratterizza la procedura legislativa ordinaria.

Se è vero, infatti, che si registra sia nel dibattito scientifico sia in quello politico «la generalizzata convinzione della inadeguatezza della procedura decisionale dell'Unione ad affrontare una serie di problematiche comuni ai paesi europei<sup>1953</sup>», sarà necessario individuarne le criticità - con i conseguenti riflessi in termini di tenuta democratica e di legittimazione dell'Unione - e interrogarsi sulla possibilità di realizzare riforme atte ad attenuarle.

Quando si discorre di democrazia in prospettiva europea è soprattutto l'art. 10 TUE<sup>1954</sup> che con evidenza assume un ruolo centrale: in apertura si enuncia il principio della democrazia rappresentativa, quale fondamento del funzionamento dell'Unione, per quanto quella rappresentativa risulti innestata dagli altri principi di democrazia partecipativa e di cooperazione interparlamentare<sup>1955</sup>.

La stessa disposizione, peraltro, introduce il doppio binario di legittimazione democratica su cui l'Unione si basa: quello indiretto, ovvero derivato dalla legittimazione democratica dei Governi rappresentati nel Consiglio e nel Consiglio europeo, i quali, per essere Governi di Paesi democratici, sono politicamente responsabili, sia pur in forme varie (dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini, come si esprime la disposizione), secondo le rispettive forme di governo; e quello diretto, espresso nel Parlamento in cui i cittadini europei sono, appunto, direttamente rappresentati.

---

<sup>1953</sup> Cit. A. ADINOLFI *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni* in atti del convegno "Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa", Firenze 7 luglio 2017, p.1.

<sup>1954</sup> Art. 10 TUE : 1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

<sup>1955</sup> Cfr. M. OLIVETTI *'Parlamenti nazionali nell'Unione europea'*, in R. BIFULCO ed al. (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 2012, p.485-572 ; F. DONATI, *Commento all'art. 9*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, 89 ss.

Com'è noto, l'attenuazione del “deficit democratico<sup>1956</sup>” dell'UE è stata prevalentemente perseguita attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, quale unico organo di immediata legittimazione popolare nel complessivo assetto istituzionale dell'Unione.

Va, infatti, certamente riconosciuto che da ultimo il Trattato di Lisbona ha introdotto una serie di miglioramenti nel funzionamento della *governance*<sup>1957</sup> europea.

Basti pensare all'aumento dei poteri legislativi e di bilancio del Parlamento europeo, al legame introdotto tra la scelta del Presidente della Commissione europea e i risultati delle elezioni europee, al rafforzamento sia pure limitato del ruolo dei Parlamenti nazionali, alla soppressione dell'anomalia che permetteva alla Commissione europea di modificare il contenuto di una legge europea senza l'accordo del legislatore europeo.

Tuttavia, tali elementi di maggiore “democraticità” dell'Unione non hanno eliminato le anomalie principali della *governance* europea presenti nei Trattati e nella pratica istituzionale<sup>1958</sup>.

L'esperienza dimostra che per quanto sotto il profilo strettamente normativo il rafforzamento del Parlamento rispetto ai precedenti Trattati sia innegabile, questa istituzione, per altri versi, resta pur sempre emarginata dai circuiti decisionali europei<sup>1959</sup>.

La circostanza ha avuto modo di manifestarsi in misura consistente - come si analizzerà di seguito - con il dilagare in Europa della crisi finanziaria.

In particolare elementi di criticità persistono relativamente al nodo della rappresentatività del Parlamento europeo<sup>1960</sup>, alla sua tendenza alla “burocratizzazione” delle procedure<sup>1961</sup>, e ai suoi rapporti con le altre istituzioni.

---

<sup>1956</sup> G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards* in “*European Law Journal*”, 2, n. 1, 1998, pp. 5-28; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea* in “*Stato e Mercato*”, 67, Aprile 2003, pp. 3-38; S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014.

<sup>1957</sup> In un sistema di “governo” le decisioni sulle alternative generali vengono assunte da istituzioni che rappresentano i cittadini e sono politicamente responsabili di fronte a questi delle decisioni assunte. Al contrario, la *governance* si articola, invece, attorno ad un conglomerato di attori di diversa natura – dal profilo più tecnico che non rappresentativo – che prendono parte a processi di decisione che rivendicano una finalità meramente regolatoria priva di proiezione sociale. Uno dei principali problemi posti dalla *governance* multilivello dal punto di vista costituzionale, si osserva in dottrina, è quello rappresentato dall'alleggerimento – ove non dalla vera e propria scomparsa – della responsabilità politica. La partecipazione di agenti diversi nei processi di decisione politica, fa sì che l'effettiva responsabilità di ciascun agente sfumi o che, nel migliore dei casi, la stessa venga attribuita unicamente al livello europeo sicché è l'UE nel suo complesso ad essere ritenuta responsabile di decisioni che, in realtà, vanno ricondotte a decisione assunte dal sistema di *governance* multilivello.

<sup>1958</sup> P. PONZANO *Democrazia e governance europea* in *Centro studi sul federalismo*, 7 novembre 2012, p.6-7.

<sup>1959</sup> A. CIANCIO *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo* in AIC n.3/2016, p. 4.

Nel medesimo senso, da ultimo, D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos*, 2015, 2, p. 19 ss.

<sup>1960</sup> Cfr. F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 121-132; A. SINAGRA, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. ZANGHÌ, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 195-212, e P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, pp. 801-837.

<sup>1961</sup> Per “burocratizzazione” dell'istituzione si intende quel processo per cui, tanto per effetto degli accordi interistituzionali quanto di prassi consolidatesi negli anni, il Parlamento europeo tende a spostare sempre più spesso il luogo in cui assume le sue decisioni dall'Assemblea o dalle commissioni parlamentari a sedi negoziali esterne con il Consiglio e la Commissione europea, senza alcuna garanzia di trasparenza. Ad esempio, per la prassi in crescita dei *first reading agreements*, si ha la sensazione che il consesso parlamentare sempre più spesso ratifichi decisioni prese altrove dai suoi rappresentanti di concerto con quelli delle altre Istituzioni. Così, i *first reading agreements*, in

Il Parlamento europeo, infatti, malgrado l'aumento dei suoi poteri sancito dal Trattato di Lisbona e rafforzato nella pratica attraverso gli accordi istituzionali conclusi con la Commissione europea, non è riuscito ancora a imporsi come un'istituzione realmente rappresentativa dei cittadini europei<sup>1962</sup>. Questo non è dovuto tanto alla scarsa partecipazione elettorale alle elezioni europee quanto al fatto che le stesse non siano europeizzate.

Gli Stati membri votano separatamente per eleggere nel Parlamento dei contingenti nazionali, che non corrispondono all'estensione demografica dei loro paesi. Il voto, inoltre, è regolato dalla normativa elettorale nazionale: si vanno ad eleggere solamente partiti nazionali che incentrano la campagna elettorale su temi nazionali. Questi partiti però non appaiono affatto come soggetti attivi nel Parlamento europeo, nel quale invece sono attivi i partiti europei, ovvero alleanze di partiti nazionali ideologicamente affini che, però, non hanno radici nella società.

I partiti europei non possono ottemperare al loro ruolo di mediatori tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei giacché non stanno a contatto con gli elettori, né devono rendere loro conto. I partiti nazionali, invece, non sono in grado di assicurare in modo credibile che il programma da loro promosso sarà adottato, dopo le elezioni, dai gruppi del Parlamento europeo. In Europa appare difatti interrotto il nesso, imprescindibile per la democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento, tra delega e responsabilità. I partiti nazionali per i quali si può votare non sono determinanti nell'operato del Parlamento, mentre i partiti europei che determinano l'operato del Parlamento non sono eleggibili.

Questa situazione è dovuta al fatto che il Parlamento europeo è obbligato ad inserirsi in un processo continuo di negoziati e di compromessi, in una sorta di "grande coalizione" che impedisce ai candidati alle elezioni europee di fare delle promesse elettorali precise come lo fanno i partiti politici nelle elezioni nazionali.

Quanto agli aspetti procedurali<sup>1963</sup> si osserva che il Trattato di Lisbona ha senza dubbio determinato un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo in molte procedure, grazie all'estensione della procedura legislativa ordinaria. Ma, da una parte, l'articolazione procedurale resta ricca, al di là della semplificazione terminologica (volta a distinguere semplicemente tra procedure legislative speciali e ordinaria) e, soprattutto per via del regolamento del Parlamento europeo, assai numerose sono le varianti procedurali interne anche allo stesso procedimento<sup>1964</sup>; dall'altra parte, però, fino a che il procedimento

---

particolare, possono comportare l'adozione di un elevato numero di emendamenti da parte del Parlamento, che spesso hanno una scarsissima importanza per il Parlamento stesso, ma che interessano i gruppi di lavoro del Consiglio competenti per materia. Cfr. sul punto C. FASONE – N. LUPO, *op.cit.*, p.356. Per un'approfondita riflessione sul tema si rimanda al par. 3.3.1, Capitolo 3 del presente elaborato.

<sup>1962</sup> Per un'analisi dettagliata di tale aspetto cfr. D.GRIMM *La forza dell'Ue sta in un'accorta autlimitazione* in Nomos n.2/2014; K. REIF, H. SCHMITT, *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in "European Journal of Political Research", 8, n. 1, 1980, pp. 18-36; H. SCHMITT (ed.), *European Parliament Elections after Eastern Enlargement*, Abingdon, Routledge, 2012.

<sup>1963</sup> Cfr. C. FASONE – N. LUPO, *op.cit.*, p.349- 350.

<sup>1964</sup> Il Trattato di Lisbona ha determinato, in parte per espressa previsione e in parte come conseguenza indiretta, una valorizzazione del ruolo delle commissioni del Parlamento europeo. Espressamente, perché per la prima volta gli articoli 121 e 284 TFUE menzionano le "commissioni parlamentari". Sinora, invece, i Trattati quando facevano riferimento genericamente al Parlamento europeo intendevano indicare l'Assemblea. Indirettamente, in quanto la crescita di funzioni e di poteri derivante dal Trattato – specie per quel che riguarda le procedure legislative – ha imposto una razionalizzazione delle attività parlamentari attraverso un rafforzamento delle sedi decentrate e

legislativo non si conclude, di fatto resta sempre un ampio margine di indeterminatezza sulla procedura prescelta, che può modificarsi in corso d'opera in qualcos'altro, previo sovvertimento della base giuridica iniziale<sup>1965</sup>.

A ciò si aggiunga che la stessa procedura legislativa ordinaria è caratterizzata da una “doppia anima”, rappresentativa e intergovernativa, alla luce dei meccanismi che portano alla formazione delle decisioni all'interno delle due “Camere” dell'Unione.

A tal proposito il processo evolutivo da ultimo concluso con il trattato di Lisbona non ha significato, come si osserva in dottrina<sup>1966</sup>, una “sostituzione” del modello tendenzialmente parlamentare a quello prettamente intergovernativo, ma ha invece portato a sviluppare una coesistenza tra questi due modelli decisionali.

L'adozione degli atti, sulla base della procedura legislativa ordinaria, dipende dal raggiungimento di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio, ponendo così in evidenza la necessità di una convergenza tra la dimensione della rappresentanza parlamentare e quella intergovernativa.

In particolare quest'ultima emerge anche dal procedimento di voto nell'ambito del Consiglio<sup>1967</sup> ed in vero il passaggio al sistema di delibera a maggioranza qualificata nella quasi totalità dei procedimenti limita la rilevanza della posizione del singolo Stato membro ma lascia inalterata la rilevanza della componente intergovernativa<sup>1968</sup>.

Altro punto critico del processo decisionale eurounitario è costituito dalla mancanza di un potere di iniziativa legislativa del Parlamento europeo.

---

specializzate, quali le commissioni permanenti. In altri termini, un aumento del carico di lavoro ha richiesto una sua più funzionale suddivisione, senza però determinare una parcellizzazione delle attività: di qui la modifica delle previsioni sulle commissioni associate (articoli 54 e 201, par. 2, reg. PE), l'introduzione della procedura per riunioni congiunte delle commissioni (art. 55 reg. PE) e il potenziamento del ruolo della Conferenza dei presidenti di commissione nella decisione sull'assegnazione dei *dossier* (art. 201 bis reg. PE).

<sup>1965</sup> Può considerarsi, infatti, speciale la procedura legislativa che, avviata come ordinaria, si trasformi nel corso dell'*iter* in qualcos'altro, a seguito del verificarsi di alcune condizioni (sebbene il Trattato formalmente non ne riconosca la specialità). Ciò accade per le proposte riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale quando si attiva il meccanismo c.d. dell'*emergency brake*. Ad esempio, l'art. 82 TFUE prevede che, in tema di tutela delle vittime della criminalità e per l'ammissibilità reciproca delle prove tra Stati membri, la procedura legislativa ordinaria sia sospesa quando uno Stato, invocando l'intervento del Consiglio, ritenga che un progetto di direttiva in tema incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento penale. Entro quattro mesi dalla sospensione, il Consiglio europeo raggiunto il consenso riattiva la procedura ordinaria, rinviandola proposta al Consiglio; in caso di disaccordo, invece, può essere istituita una cooperazione rafforzata.

<sup>1966</sup> Sul punto cfr. A. ADINOLFI, *op.cit.*, p.14 ss.

<sup>1967</sup> Cfr. P. PONZANO, *Il voto nel Consiglio: il compromesso di Ioannina alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, pp. 77-86.

<sup>1968</sup> A tale riguardo, infatti, il cambiamento introdotto dall'Atto unico europeo (1986) mina alla radice l'iniziale soluzione adoperata dall'UE per ridurre il deficit democratico attraverso una sorta di democrazia “di riflesso” rispetto agli Stati membri. Il Consiglio, organo di centrale importanza per quanto riguarda l'aspetto decisionale dell'Ue, in cui sono rappresentati gli Stati membri, garantisce, attraverso l'unanimità, che nessuno Stato membro fosse tenuto al rispetto di atti normativi che non avesse prima approvato. Il fatto che l'Atto Unico Europeo (1986) renda possibile decidere a maggioranza, comporta inevitabilmente la possibilità che uno stato membro sia soggetto ad una norma che questi non ha approvato. Nonostante il tentativo di bilanciare questa scelta, giudicata necessaria dato l'incremento del numero degli stati membri coinvolti, attraverso il rafforzamento del potere del Parlamento, questa operazione rappresenta il primo passo verso un progressivo abbandono di quello che era stato da sempre il pilastro della legittimazione democratica dell'Unione europea: la legittimazione eteronoma attraverso gli Stati membri. Cfr. D. GRIMM, *ult.op.cit.*

A tale istituzione, infatti, non è ancora riconosciuta una prerogativa che è espressione diretta della rappresentanza popolare, restando tale potere attribuito ad una istituzione – la Commissione - essenzialmente tecnica e che è tenuta ad offrire garanzie di indipendenza rispetto alla volontà dei governi.

Ciò pone dunque in maniera seria e non trascurabile il problema della precaria legittimità democratica di un organo esecutivo che detiene il primato assoluto dell'iniziativa legislativa<sup>1969</sup>.

Tale circostanza è connessa all'altra, di un Parlamento che è sì reso ormai "co-legislatore", ma che purtuttavia viene mantenuto al di fuori, già dalle stesse norme dei Trattati, dai circuiti di indirizzo, almeno nella misura in cui di un indirizzo politico europeo si può ragionare.

E in vero a tal proposito negli ultimi anni, soprattutto in occasione della crisi finanziaria iniziata nel 2008, è emerso il ruolo sempre più importante svolto dal Consiglio europeo, vero detentore del potere di "indirizzo politico" nell'Unione europea, specie dopo il Trattato di Lisbona, in particolare a scapito della Commissione europea<sup>1970</sup>.

Mentre inizialmente le riunioni semestrali o trimestrali dei Capi di Stato o di governo si limitavano a dare impulsi alle altre Istituzioni dell'Unione o a decidere alcuni orientamenti politici generali, adesso il Consiglio europeo si è attribuito il ruolo di gestore permanente dell'Unione economica e monetaria.

Le sue riunioni hanno avuto, infatti, una cadenza più ravvicinata, specie in momenti di crisi motivate da questioni di particolare rilevanza politica, quali la pressione migratoria, il contrasto del terrorismo, le crisi finanziarie.

In coalizione con la Commissione e la BCE, i governi nazionali riuniti nell'Eurogruppo hanno ampliato il loro raggio di azione a spese dei parlamenti nazionali, aggravando così in modo significativo il deficit di legittimità già esistente.

Con tutte le misure di riforma degli ultimi anni – il patto fiscale, il meccanismo europeo di stabilità (ESM) e il cosiddetto Six Pack – il Parlamento europeo non ha partecipato della crescita di competenze degli organi dell'Unione, nemmeno laddove era coinvolto nel processo legislativo.

Le misure anzidette si erano rese necessarie per la stabilizzazione a breve termine dei bilanci statali; ma la *perdurante* tendenza a crescenti disequilibri tra le economie nazionali potrebbe essere frenata in modo durevole solo nel contesto di una unione con politiche fiscali, economiche e sociali comuni<sup>1971</sup>.

---

<sup>1969</sup> Si sottolinea, tuttavia, che tale diritto è stato sostanzialmente eroso nei fatti dal ruolo crescente assunto dal Consiglio europeo e dalla pratica della Commissione di dare un seguito positivo al 95% delle richieste legislative ricevute dagli Stati membri, dalle altre Istituzioni e dai gruppi di pressione. Tuttavia la dottrina osserva che un fattore di debolezza nell'architettura istituzionale dell'Unione è costituito dall'autonomia dei poteri esecutivo e giudiziario, fenomeno che si verifica anche nei parlamenti nazionali, ma che nel Parlamento europeo è particolarmente drammatico considerato il livello di autonomia della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), rispetto ai processi democratici, inedito per qualunque altro stato membro. Cfr. D. GRIMM, *ult.op.cit.*

<sup>1970</sup> Il Trattato di Lisbona, se da una parte ha notevolmente accresciuto i poteri "normali" del Pe, dall'altra ha spostato l'equilibrio istituzionale verso il Consiglio europeo (Ce); ciò a discapito della Commissione che si è trovata a svolgere una funzione sempre più burocratica ed esecutiva a scapito di un ruolo politico e di iniziativa legislativa che ne aveva contraddistinto i periodi "alti" del suo operare.

<sup>1971</sup> Cfr. sul punto J. HABERMAS *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale* in *Phenomenology and Mind*, n.8 - 2015, pp. 26-38.

Nell'elaborazione di tali politiche dovrebbe spettare al Parlamento europeo un ruolo fondamentale ma alla prima grande prova, durante la crisi che maggiormente ha scosso le fondamenta dell'edificio comunitario, esso è risultato forse l'assente più rilevante, sovrastato dalla dimensione intergovernativa incarnata dal Consiglio Europeo, senza che il suo indebolimento sia stato compensato dal coordinamento con i parlamenti nazionali. In tale occasione è emerso con chiarezza che il Parlamento europeo non è in grado di esercitare un'efficace forma di controllo su un'istituzione rispetto alla quale non ha – evidentemente, al contrario di quel che accade riguardo alla Commissione europea – né poteri di investitura, né poteri di censura o rimozione<sup>1972</sup>. Ai sensi dei trattati (art. 15, par. 6, lettera d TUE), l'unico obbligo consiste, per il presidente del Consiglio europeo, nell'inviare una relazione al Parlamento europeo dopo ciascuna riunione<sup>1973</sup>.

L'istituzione parlamentare ne è dunque uscita ridimensionata persino nella tanto declamata funzione, recentemente conquistata, di “co-legislatore”, finendo sovente per vedere sostanzialmente ridotto il proprio ruolo - se si consente l'espressione volutamente forte – a quello di una sorta di “yes-institution”, chiamata, cioè, ad approvare (o, al limite, a non approvare) determinazioni assunte altrove, e, cioè, ancora in sedi decisionali di carattere intergovernativo o anche tecnico, come tipicamente la Commissione<sup>1974</sup>.

Si sottolinea, poi, che la mancanza di un controllo parlamentare efficace a livello europeo si riscontra anche in altre politiche, quali la PESC (politica estera e di sicurezza comune), la PSDC (politica di sicurezza e difesa comune) e quella dell'immigrazione<sup>1975</sup>.

Tali dinamiche hanno comportato effetti importanti sull'equilibrio istituzionale dell'Unione e in particolare sul processo decisionale europeo il quale si sta, infatti, allontanando dal modello tradizionale di *governance*<sup>1976</sup>, basata sulla partecipazione di attori diversi in un “sistema decisionale policentrico, frammentato, interdipendente e caratterizzato

---

Web: [www.fupress.net/index.php/pam](http://www.fupress.net/index.php/pam)

<sup>1972</sup> Per un'approfondita analisi sul punto v. N. LUPO *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella “costituzione composita” nell'Ue: le diverse letture possibili* in AIC n.3/2014 ,p.5 ss.

<sup>1973</sup> A ciò va aggiunta la partecipazione del Presidente del Parlamento europeo all'avvio delle riunioni del Consiglio europeo, in genere con un discorso introduttivo, volto evidentemente a mettere sul tavolo dei lavori (che presto peraltro si accinge a lasciare) gli orientamenti prevalenti nell'assemblea da lui presieduta (art. 235TFEU, che peraltro sembra configurare questa partecipazione come un invito meramente eventuale).

<sup>1974</sup> Cfr. A. CIANCIO *Democrazia e sovranazionalità*, op cit. ,p. 11. Analogamente, attribuiscono al ruolo della tecnocrazia la persistenza del deficit democratico dell'UE, R. BIN-P. CARETTI-G.PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 352 ss., i quali al riguardo sottolineano come il PE mantenga tutt'oggi un ruolo più di “norm-taker” che di vero “norm-maker”.

<sup>1975</sup> Analoga situazione appare, ad esempio, considerando l'ulteriore e generale problema della gestione dei flussi immigratori, che ha condotto, ancora più recentemente, all'adozione di una “Dichiarazione” dell'UE e della Turchia (in originale *EU-Turkey Statement* del 18-03-2016) volta a regolare il respingimento di massa da parte dell'Unione, e della Grecia in particolare, degli immigrati irregolari verso, appunto, la Turchia. Al di là dei profili sostanziali, pure non trascurabili, circa la presunta violazione di norme di diritto internazionale vincolanti per l'Unione, tra cui il principio cd. di *non-refoulement*, sono gli aspetti più strettamente procedurali che qui maggiormente vengono in considerazione, poiché la Dichiarazione, al di là della denominazione, darebbe vita ad un vero e proprio accordo internazionale (in forma atipica), concluso, però, in un contesto puramente intergovernativo a seguito di trattative tra il Primo Ministro turco ed il Consiglio europeo, senza alcun coinvolgimento dei Parlamenti, europeo e/o nazionali. Così M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it rivista*, 11-04-2016.

<sup>1976</sup> Cfr. F.B. CALLEJÓN *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* in *Convegno finale PRIN 2010-2011 Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello - In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)* Università di Roma “La Sapienza”, Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

dall'assenza di chiare gerarchie<sup>1977</sup>”. Al contrario, come indica Fabbrini, si è determinato un assetto gerarchico delle relazioni all'interno del Consiglio europeo, laddove sono gli Stati in migliori condizioni economiche a dettare la linea, imponendo le proprie decisioni agli altri Stati e allo stesso tempo la Commissione ha perso capacità di iniziativa e di decisione, per concentrarsi sulle funzioni di controllo economico e del bilancio degli Stati<sup>1978</sup>.

Ciò implica che la già limitata legittimazione democratica dell'UE, basata sulla natura rappresentativa e sulla legittimazione democratica dei singoli Stati, capace di legittimare indirettamente l'UE, è stata ora ulteriormente penalizzata dalla riorganizzazione degli assetti di potere all'interno dell'Unione<sup>1979</sup>.

In dottrina al riguardo si è osservato che “se il centro politico del sistema europeo si individua nell'organo intergovernativo,...l'integrazione europea rischia di passare attraverso scelte intergovernative che, per il solo fatto di essere compiute in sede comunitaria, sono prive dei controlli politici e costituzionali cui sono sottoposte nell'ordinamento nazionale<sup>1980</sup>”.

A rafforzare tali perplessità circa la democraticità di quanto avvenuto si sottolinea che invece di trovare all'interno del Trattato gli strumenti per aggredire la crisi finanziaria, il Consiglio europeo ha escogitato soluzioni istituzionali al suo esterno<sup>1981</sup>, e ciò ha messo in crisi la stessa legittimazione dell'UE come comunità di diritto, dal momento che le misure di contrasto alla crisi non sono state sempre adottate attraverso l'esercizio di competenze dell'UE, nel rispetto di procedimenti giuridici<sup>1982</sup>.

Questa analisi, anche se incompleta, porta a interrogarsi sulle soluzioni possibili per rimediare alle anomalie dell'attuale *governance* europea la quale - come si è cercato di dimostrare - presenta elementi difficilmente compatibili con i principi democratici.

## 2.7. Prospettive di riforma volte ad assicurare maggiore democratizzazione del sistema istituzionale dell'Unione

Da quanto esposto risulta chiaro che le possibili soluzioni alla “crisi democratica” dell'Unione sono inscindibilmente legate all'architettura istituzionale della stessa, stante la necessità di addivenire a un nuovo equilibrio tra le istituzioni eurounitarie.

---

<sup>1977</sup> Cfr. F. MORATA, “*Gobernanza multinivel en la Unión Europea*”, Valencia, 2004 p. 1.

<sup>1978</sup> S. FABBRINI: “*Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis*”, 2015, p. 20.

<sup>1979</sup> In proposito S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, n.12 (1 giugno) 2012, 2 ss., segnala l'emersione con la crisi economica di una “Costituzione intergovernativa” dell'Unione europea che avrebbe affiancato e quindi sopravanzato la “Costituzione comunitaria”. Il tema, più di recente, è stato ripreso ed ampliato in ID., *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, 2015, 124 ss., spec. 143 ss.

<sup>1980</sup> F. SORRENTINO *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 1996, p.55.

<sup>1981</sup> Le misure di contenimento della crisi sono state, infatti, adottate con mezzi atipici, addirittura riconducibili al diritto privato, o con trattati internazionali non integrati nel corpo del diritto europeo come il Fiscal Compact e l'Esm, o ancora mediante dichiarazioni dell'Eurogruppo, non assoggettate al controllo della Corte di giustizia.

<sup>1982</sup> Al contrario, si è spesso trattato di misure adottate nell'ambito di relazioni politiche informali: lettere di autorità indipendenti (e non rappresentative) come la BCE, dichiarazioni pubbliche di leader europei (come il Presidente dell'Eurogruppo) nonché, come ovvio, obblighi imposti agli Stati mediante pressioni di carattere economico, versate in dichiarazioni dell'Eurogruppo o nei Memorandum d'intesa. Cfr. F.B. CALLEJÓN, *op.cit.*, p.15.

In particolare si sottolinea in dottrina<sup>1983</sup> come il processo di democratizzazione dell'Unione trovi il suo principale strumento di realizzazione nella progressiva creazione di un'Unione politica europea.

La duplice legittimazione democratica della UE per come è stata sancita nei Trattati è frutto della particolare natura dell'Unione<sup>1984</sup>. Una natura oggi più che mai sfuggente, poiché, ancor più che ai suoi albori, l'Unione appare collocata in una sorta di "limbo giuridico", non essendo assimilabile puramente e semplicemente ad una qualsiasi organizzazione sovranazionale di tipo tradizionale, ma non potendo neanche essere ancora ricondotta in pieno ad un ordinamento genuinamente federale<sup>1985</sup>.

In realtà se si estende la riflessione al complesso delle disposizioni di Lisbona, l'UE appare ormai delineata come un primo abbozzo di vera unione politica sufficientemente definita sotto il profilo giuridico e istituzionale<sup>1986</sup>.

Tuttavia il "processo di federalizzazione" dell'ordinamento europeo non può dirsi compiuto<sup>1987</sup>, laddove l'attuale sistema di *governance* dell'UE lascia intravedere la necessità di spingere il piede sull'acceleratore dell'integrazione politica. Lo richiede, nella zona euro, la difficoltà di governare l'economia senza un reale centro di potere politico economico europeo.

Lo impongono in particolare le questioni dell'immigrazione e del terrorismo internazionale, che rendono altrettanto drammaticamente urgente ben più di un semplice "coordinamento" tra le differenti politiche dei diversi Stati membri.

L'obiettivo della realizzazione di una compiuta unione politica pone, pertanto, un pressante problema di ridefinizione del complessivo assetto istituzionale dell'UE, che fornirebbe l'occasione per l'effettiva implementazione della democrazia europea, attraverso, peraltro, l'ulteriore sottolineatura del ruolo del Parlamento e la sua collocazione in posizione centrale nei rapporti, da un lato, tra esso e le altre istituzioni europee, e, dall'altro, in quelli tra UE e Stati membri, in modo da dare concreta e definitiva attuazione a quell'aspirazione dell'Unione di costituire una democrazia rappresentativa, enunciata nel richiamato art. 10, par. 1 TUE.

Ciò impone di intervenire nella ridefinizione dell'istituzione parlamentare, non solo ripensandone le funzioni per collocarla al cuore delle procedure anche di oltre che di decisione e controllo, affinché sia effettivamente reso l'architrave del sistema di democrazia "sovranazionale" della UE, ma altresì rivedendone l'organizzazione, laddove l'ultima si riflette sulle prime, condizionandone lo svolgimento<sup>1988</sup>.

---

<sup>1983</sup> P. PONZANO, *op.cit.* p.10- 12.

<sup>1984</sup> Più ampiamente sul punto P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea*, in *The European Constitution*, a cura di H.-J. BLANKE e S. MANGIAMELI, ed. Springer, 2005, 335 ss.

<sup>1985</sup> F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, p. 288. Sul punto v. anche G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Treccani.it*

<sup>1986</sup> Così già J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in J. H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 511 ss.

<sup>1987</sup> Così B. CARAVITA, *Il "federalizing process" europeo*, in *federalismi.it*, 2014, n. 17.

<sup>1988</sup> Si aggiunga che la caratterizzazione dell'integrazione europea come un processo in senso sempre più chiaramente "a geometria variabile" rende il problema del controllo parlamentare ancora più pressante e difficile da risolvere.

Le diverse istituzioni in cui si è visto essere articolato il frammentato potere esecutivo dell'Unione europea, infatti, ben possono mutare la loro composizione, o quanto meno le regole di votazione, adattandosi alla geometria europea

In particolare il Parlamento europeo dovrebbe avere il potere di avviare iniziative legislative e la cosiddetta procedura legislativa ordinaria, che richiede l'approvazione di entrambe le camere, dovrebbe essere estesa a tutti gli ambiti politici.

Da tempo, inoltre, nella riflessione scientifica<sup>1989</sup> si suggerisce una duplicazione della sede della rappresentanza politica europea.

Ed in questa direzione le alternative sono più d'una, ferma restando la necessità di individuare una seconda Camera ove realizzare il confronto e la compensazione tra le istanze dei diversi Stati membri come avviene negli ordinamenti di stampo autenticamente federale.

In tale prospettiva, abbastanza diffusa è l'idea che a tale ruolo possa essere rivestito dal Consiglio, che, soprattutto dopo l'estensione della procedura di codecisione, andrebbe ormai considerato come una vera e propria Camera Alta, espressiva in maniera paritaria dei singoli Stati membri attraverso i Governi nazionali in essa rappresentati.<sup>1990</sup>

La tesi, invero, si espone a sensibili obiezioni in quanto difficilmente conciliabile con i principi basilari della tipica organizzazione parlamentare, atteso che le riunioni del Consiglio avvengono a composizione "variabile" per materia, sicché mancherebbe una sede plenaria di discussione e deliberazione<sup>1991</sup>, senza poter, inoltre, dimenticare la circostanza che i suoi componenti sarebbero per definizione gravati da mandato imperativo nell'esercizio della funzione legislativa<sup>1992</sup>.

Inoltre tale ricostruzione suscita perplessità considerando che, per il modo in cui il Consiglio è composto, si determinerebbe, oltretutto proprio in sede parlamentare, un rafforzamento del metodo di decisione intergovernativo, che, secondo quanto già detto, non

---

di volta in volta rilevante. Si pensi al Consiglio europeo, che (limitatamente all'Eurozona) tende ad essere regolarmente affiancato dall'Euro-summit (o "Vertice euro", ora istituzionalizzato dall'art. 12 del Fiscal Compact, il cui Presidente è nominato contestualmente al Presidente del Consiglio europeo).

<sup>1989</sup> A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo* in AIC n.3/2016.

<sup>1990</sup> Cfr., nella dottrina costituzionalistica, G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*; e, in una prospettiva di complessivo riassetto istituzionale della UE sulla falsariga del modello direttoriale svizzero, B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi.it*, 2012, n. 1, 4 ss., il quale ha successivamente ribadito la tesi in ID., *Il federalizing process europeo*, cit., 18 ss.; e, da ultimo, in ID. *Quanta Europa c'è in Europa?*, cit., 117 ss. Conformemente nella letteratura politologica, già, G. TSEBELIS – J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, 1997, 49 ss.; e, più di recente, J. LEWIS, *Council of Ministers and European Council*, in *The Oxford Handbook of the European Union*, a cura di E. Jones-A. Menon – S. Weatherill, Oxford, 2012, 321 ss.; e S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe*, cit., 2; e ID., *After the Euro Crisis. A New Paradigm on the Integration of Europe*, cit., 4, che parla senz'altro di un legislativo "bicamerale" composto dall'Europarlamento e dal Consiglio dei ministri.

<sup>1991</sup> Considera l'argomento decisivo nel senso di escludere che il Consiglio possa essere riguardato come vera e propria Camera, N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE*, in AIC n.3/2014, p.7-8.

<sup>1992</sup> Insiste sulla circostanza ancora N. LUPO, *op. ult. cit.*, 378, il quale inoltre rileva lo scarso livello di trasparenza (*rectius*, l'alto tasso di segretezza) che circonda i lavori del Consiglio. Sul punto v. anche E.GRIGLIO, N. LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, n. 20, 2014, p.18 ss.; C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A.MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p.80ss.

abbisogna di essere ulteriormente rinforzato per dare consistenza alla “democrazia europea”, ma semmai attenuato<sup>1993</sup>.

Si è, inoltre, riaffacciata di recente, alla vigilia delle elezioni europee del maggio 2014 una proposta (che fa capo a Stéphane Hennette, Thomas Piketty<sup>1994</sup>, Guillaume Sacriste e Antoine Vauchez - Democratizzare l'Europa; Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa, ed. Nave di Teseo, 2017) da tempo latente nel processo di integrazione europea (per alcuni antefatti: Fox<sup>1995</sup>, 2012; Esposito<sup>1996</sup>, 2014): ossia, quella volta a creare una nuova Camera, della quale siano componenti solo i rappresentanti di alcuni Stati membri e, in particolare, di quelli aderenti all'Eurozona.

L'obiettivo di tale proposta è quello di rimediare all'aggravarsi del deficit democratico attraverso la creazione di una nuova istituzione: l'Assemblea dell'eurozona.

Lo strumento individuato per arrivare alla sua istituzione non è una modifica dei trattati esistenti, ma la stipulazione di un apposito trattato tra i Paesi che appartengono all'eurozona, i cui Parlamenti sarebbero chiamati a designare i propri rappresentanti nella nuova Assemblea.

Quest'ultima, dotata di un vero potere legislativo, da esercitare di concerto con l'Eurogruppo, nonché di poteri rilevanti di vigilanza e controllo sull'operato di tutti gli organismi coinvolti nel governo dell'eurozona, dovrebbe così assumere un ruolo di primo piano nella costruzione di un'Europa in grado di coordinare le politiche economiche degli Stati membri, di armonizzarne i sistemi fiscali e le politiche di bilancio.

Riguardo a tale proposta si condividono le perplessità manifestate in dottrina<sup>1997</sup>.

Si è affermato infatti che il progetto, pur partendo da una posizione critica nei confronti dell'utilizzo di strumenti giuridici atipici utilizzati da parte delle istituzioni dell'Ue per affrontare la crisi economica, propone una soluzione ben più “atipica” degli stessi e dunque “alternativa” rispetto all'attuale architettura istituzionale dell'Unione<sup>1998</sup>.

Ulteriore elemento di criticità è poi ravvisato nel fatto che difficilmente un'assemblea ad elezione indiretta potrebbe assicurare un tasso di democraticità più alto di quello garantito oggi dal Parlamento europeo, che in occasione della crisi economica « ha scontato fino in

---

<sup>1993</sup> Sul punto v. A. ADINOLFI *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni* in atti del Convegno “Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa”, Firenze 7 luglio 2017.

<sup>1994</sup> T. PIKETTY *Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2014.

<sup>1995</sup> R. FOX, *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the 'Assises'?*, in *Parliamentary Affairs*, 65, 2012, p. 463-469.

<sup>1996</sup> A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 133-182.

<sup>1997</sup> Per una critica al progetto del T-Dem (Trattato di democratizzazione della governance dell'Eurozona) proposto da Piketty et al., cfr., in particolare: P. CARETTI, *Ambiguità e contraddizioni nelle più recenti proposte di “democratizzazione” della governance europea*; e TOSATO, *Note critiche sul “Progetto Piketty”*, entrambi su [www.ridiam.it](http://www.ridiam.it), *La Questione Europea. Osservatorio riforme europee*, rispettivamente del 4 e del 5 giugno 2017.

<sup>1998</sup> In particolare P. CARETTI, *ult. op.cit.*, osserva: « Siamo di nuovo di fronte ad una proposta che accentua anziché ridurre la tendenza a trovare soluzioni “speciali” per problemi che viceversa dovrebbero essere affrontati dalle istituzioni europee esistenti, se del caso opportunamente modificate.

Ma così, la contraddittorietà si traduce nell'implicita rinuncia ad ogni prospettiva che punti invece a proseguire nel difficile cammino volto ad introdurre proprio nell'ordito istituzionale attuale gli elementi necessari ad una sua maggiore “democratizzazione”, necessaria per i compiti nuovi e più impegnativi che un'Unione politica è chiamata a svolgere. Con la conseguenza di complicare ulteriormente complessi processi decisionali [...].»

fondo la debolezza dei suoi poteri; una debolezza che ne fa l'istituzione dell'Unione con minor peso nelle decisioni che contano<sup>1999</sup>».

Non è mancata -su un piano più ordinario e al di fuori di veri e propri cambiamenti istituzionali - la sollecitazione ad assicurare che le deliberazioni che toccano gli interessi dell'eurozona vengano assunte nel Parlamento europeo soltanto dai rappresentanti eletti nei Paesi che ne fanno parte e sempre che sia possibile poter isolare decisioni che, direttamente o indirettamente, riguardano la moneta comune che non abbiano influenza alcuna sul mercato unico.

Invero tale soluzione, già avanzata in dottrina<sup>2000</sup>, ha suscitato perplessità in relazione ai principi che informano la rappresentanza politica, come rappresentanza di interessi generali, affidata ugualmente a tutti i parlamentari europei, oltre che con riferimento alla presunta violazione del divieto di mandato imperativo<sup>2001</sup>.

Si riportano, infine, altre tre misure - individuate in dottrina<sup>2002</sup> - da adottare senza la necessità di modificare i Trattati:

a) L'adozione di una procedura elettorale uniforme per le elezioni del PE<sup>2003</sup> che consenta lo scambio di candidature e la presentazione di capolista unici tra Paese e Paese da parte dei grandi partiti europei.

In particolare i principali partiti politici europei dovrebbero presentare loro candidati alla carica di Presidente della Commissione europea in modo da creare una "posta in palio" per la scelta dei cittadini europei<sup>2004</sup>.

b) I governi, con una dichiarazione comune pre-elettorale, potrebbero impegnarsi a nominare anche come Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione europea eletto dalla maggioranza del Parlamento europeo. Questa "unione personale" dei due Presidenti, compatibile con i Trattati e già evocata in seno alla Convenzione europea

---

<sup>1999</sup> Cit. P. CARETTI, *ult. op. cit.*, p.5.

<sup>2000</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. AMATO – R. GUALTIERI, Firenze, 2013, 311 ss.; A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, 963, che sollecita l'enucleazione di un'"Assemblea specifica" nell'ambito del PE per l'assunzione delle "decisioni relative al budget dell'area euro"; e A. PADOA SCHIOPPA, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, 2014, 517 ss.

<sup>2001</sup> Invero, l'idea – già autorevolmente prospettata in dottrina - ha trovato di recente sponda anche tra le pieghe del cosiddetto "Protocollo di Francoforte", varato dall'ex europarlamentare Andrew Duff, al fine di realizzare una più forte unione politica nell'ambito della UEM a "Trattato invariato", ossia affiancando al Trattato di Lisbona un Allegato, ove, fra le altre, è inserita una proposta analoga a quella, testé ventilata, di consentire di esercitare il diritto di voto per le deliberazioni che concernono solo l'eurozona agli europarlamentari eletti in essa, considerata nella dimensione federale delineata nello stesso Protocollo.

<sup>2002</sup> A. MANZELLA, *La nuova idea di unione politica europea*, *La Repubblica*, 1 agosto 2012.

<sup>2003</sup> In tal senso gli auspici da lungo tempo formulati, tra gli altri, da G. E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, n.1, 175 ss.

<sup>2004</sup> Che tale situazione si risolva in un consistente limite alla reale affermazione della in Europa è, peraltro, ben presente allo stesso Parlamento, che di recente, facendo uso dell'attribuzione accordatagli dall'art. 223, par. 1 TFUE, ha approvato una Risoluzione (Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla Riforma dell'Atto elettorale europeo[2015/2035 INL], in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)) volta a modificare nuovamente l'Atto elettorale del 1976 sull'elezione a suffragio diretto dei propri membri, ove dimostra di considerare i due problemi finora accennati strettamente connessi e la loro soluzione congiunta, quindi, funzionale "ad accrescere la dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee e la legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione", nonché, fra l'altro, "a migliorare il funzionamento del Parlamento europeo e la *governance* dell'Unione" ed a "conferire maggiore legittimità all'attività del Parlamento europeo".

nel 2003, avrebbe il merito di rafforzare il ramo europeo dell'Esecutivo nei confronti dello stesso Consiglio europeo.

c) I Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo potrebbero dichiarare di voler lavorare insieme mediante “conferenze” o “convenzioni”<sup>2005</sup> euronazionali sulle grandi questioni dell'Unione europea in modo da rivalutare il loro ruolo nei riguardi degli elettori e da rafforzare il controllo democratico sulle decisioni europee.

Tuttavia questa misura avrebbe effetti limitati a meno che il Consiglio europeo non accettasse di sottoporre i suoi orientamenti, prima che questi ultimi diventino operativi, al vaglio ostativo di una riunione interparlamentare congiunta. Se però tale riunione avesse un potere di “veto” nei riguardi delle decisioni del Consiglio europeo, questa procedura esigerebbe una modifica dei Trattati. Se invece i capi di governo potessero mettere in atto le loro decisioni malgrado il parere contrario della riunione interparlamentare, questa procedura non risolverebbe il nodo della legittimità democratica.

Ovviamente quelle qui ventilate sono soltanto alcune fra le alternative cui è possibile pensare nel quadro di una più generale prospettiva di ristrutturazione istituzionale dell'UE, e dell'eurozona più in particolare, che tuttavia pare ormai indispensabile per porre rimedio alle falle del sistema di rappresentanza politica europea e dare compiutezza all'idea di democrazia in una dimensione autenticamente sovranazionale.

### **3. LA FLESSIBILITÀ DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA NELLA PRASSI ALLA LUCE DEL QUADRO ISTITUZIONALE E VALORIALE EUROPEO.**

di *Sara Pucci*

SOMMARIO: 3.1. Introduzione. – 3.2. Le tendenze recenti della procedura legislativa ordinaria. – 3.3. La procedura legislativa nel quadro istituzionale e *valoriale* post-Lisbona. – 3.3.1. La prassi dei c.d. *triloghi*: un difficile equilibrio tra efficienza decisionale e principio di trasparenza. – 3.3.2. Il potere di ritiro della Commissione e le conseguenze sull'equilibrio istituzionale. – 3.4. Il futuro prossimo delle relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria alla luce di un rinnovato sforzo di collaborazione e trasparenza.

#### *3.1. Introduzione.*

Il presente capitolo si propone di esaminare la procedura legislativa ordinaria, ponendo, in particolar modo, l'attenzione sulle tendenze più recenti in termini di prassi.

Nella prima parte, partendo dai dati relativi alla produzione normativa della legislatura in corso e mettendoli a confronto con le cifre delle legislature passate – in particolare della 7<sup>a</sup> (2009-2014) – saranno evidenziati, in estrema sintesi, quattro andamenti: un forte aumento

---

<sup>2005</sup> Questa misura sarebbe conforme al disposto del regolamento 1176/2011 dell'UE secondo cui il rafforzamento della governance economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva implicazione del PE e dei Parlamenti nazionali. Anche l'art.13 del Fiscal Compact prevede l'organizzazione di conferenze congiunte di rappresentanti del PE e dei Parlamenti nazionali al fine di discutere le politiche di bilancio.

del ricorso alla procedura di codecisione (in linea con la riforma introdotta con il Trattato di Lisbona); una tendenziale diminuzione delle proposte adottate dalla Commissione; un incremento esponenziale dei fascicoli adottati in prima lettura o all'inizio della seconda (*trend* verificabile già nella 7<sup>a</sup> legislatura); una durata media della codecisione rimasta costante nel corso delle varie legislature, sebbene nel post-Lisbona sia divenuta la procedura legislativa ordinaria.

Nella seconda parte del capitolo si cercherà, invece, di analizzare la procedura alla luce del quadro istituzionale e *valoriale* europeo. A questo scopo verranno esaminati, in particolare, due specifici aspetti che pongono dei dubbi in merito al rispetto del principio di trasparenza e dell'equilibrio istituzionale: il riferimento è, rispettivamente, ai *triloghi* – ossia alle riunioni informali tra Commissione, Parlamento e Consiglio finalizzate al raggiungimento di un accordo politico su una certa proposta legislativa – e al potere di ritiro di una proposta da parte della Commissione quando l'iter decisionale è ancora in corso.

In conclusione, saranno delineati gli sviluppi già compiuti e quelli auspicabili in grado di implementare la trasparenza dell'intero processo legislativo e potenziare la leale cooperazione tra le istituzioni, nel rispetto nelle relative competenze e attribuzioni. Il riferimento è, ad esempio, all'istituzione di una banca dati comune sullo stato di avanzamento dei fascicoli (così come già previsto dall'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016) o al miglioramento della comunicazione nel corso dell'intero ciclo legislativo, a cominciare da un'effettiva sincronizzazione interistituzionale dei lavori e da una programmazione pluriennale e annuale condivisa.

### 3.2. *Le tendenze recenti della procedura legislativa ordinaria.*

“We will be doing less, but we will be doing our work more effectively”.

Con queste parole Jean-Claude Juncker si è presentato agli occhi dell'Unione come il nuovo Presidente della Commissione europea, in carica dal 1° novembre del 2014<sup>2006</sup>.

In effetti, analizzando i dati disponibili relativi all'attuale legislatura (2014-2019), si può facilmente notare la forte diminuzione del numero delle proposte adottate dalla Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria: appena 192 tra il luglio 2014 e il dicembre 2016, a fronte delle 321 presentate nella prima metà della 7<sup>a</sup> legislatura (2009-2014) e delle 244 avanzate durante la fase iniziale della prima Commissione Barroso (2004-2009)<sup>2007</sup>.

---

<sup>2006</sup> Si veda, a questo proposito, il discorso pronunciato da Juncker quale Presidente entrante della Commissione “The Juncker Commission: The Right Team to Deliver Change” del 10 settembre 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-585\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-585_en.htm).

<sup>2007</sup> Relativamente ai dati in questione e a quelli che verranno utilizzati nel seguito della trattazione in riferimento alla procedura di codecisione della prima metà dell'8<sup>a</sup> legislatura, si rinvia all'analisi presentata dai Vicepresidenti competenti per la conciliazione (Antonio Tajani, Sylvie Guillaume, Alexander Graf Lambsdorff) e dal Presidente della Conferenza dei presidenti di commissione (Jerzy Buzek), *Relazione di Attività sulla procedura legislativa ordinaria 4 Luglio 2014 – 31 Dicembre 2016 (8<sup>a</sup> legislatura)*, disponibile sul sito del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/home/home.html>).

Il *trend* in questione, peraltro, non sembra aver subito particolari modifiche nel corso del 2017, anno durante il quale sono state avanzate 74 proposte legislative da adottare in codecisione, a fronte delle 92 presentate nel corso del quarto anno della precedente legislatura (2012). Per un elenco sempre aggiornato delle proposte della Commissione si

All'interno del documento "Programma di lavoro della Commissione per il 2018" presentato nell'ottobre del 2017, è stato ribadito lo spirito alla base di questa evoluzione comportamentale del *braccio esecutivo* dell'Unione. Incentrando l'attenzione sulla necessità di tradurre le proposte già avanzate in leggi e di attuare la legislazione a favore di cittadini ed imprese, la Commissione intende raddoppiare "gli sforzi per sostenere i legislatori in ogni fase" della procedura legislativa, stabilendo, allo stesso tempo, un "*numero limitato di azioni legislative finalizzate al completamento delle azioni in settori strategici prioritari*"<sup>2008</sup>.

Malgrado questa flessione, comunque, il numero dei fascicoli adottati di concerto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea non ha subito particolari modifiche rispetto alla legislatura anteriore<sup>2009</sup>. Il motivo di questo andamento è rintracciabile soprattutto nel fatto che molti atti (regolamenti, direttive o decisioni) emanati dal 2014 in poi, in realtà, trovano la loro origine in un disegno elaborato dalla Commissione precedente a quella odierna<sup>2010</sup>.

Accertato, così, l'attuale grado di interventismo – più ridotto nei numeri, ma politicamente molto rilevante – della Commissione Junker nell'ambito del procedimento decisionale europeo e dato ormai per appurato il dato incontrovertibile relativo all'aumento esponenziale del ricorso alla procedura legislativa ordinaria a discapito della procedura di consultazione<sup>2011</sup>, di seguito saranno esaminate alcune delle tendenze più interessanti relative alle modalità di adozione dei fascicoli in codecisione.

---

rimanda al sito istituzionale della stessa, nella sezione "Trasparenza", <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=search>.

<sup>2008</sup> COM (2017) 650 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - *Programma di Lavoro della Commissione per il 2018. Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica*, Strasburgo 24/10/2017. Nell'allegato I alla comunicazione appena citata, sono riportate le nuove iniziative che la Commissione intende intraprendere nel corso del 2018 e quelle che, invece, con una visione di medio-lungo periodo, potranno impegnare la futura Europa entro il 2025. Le 30 proposte di carattere legislativo sono incentrate, soprattutto, in temi quali quello dell'economia circolare, del completamento del mercato unico digitale e del completamento dell'Unione dell'energia, dell'implementazione del mercato interno e di un Unione economica, monetaria e bancaria più unita e coesa. Di grande importanza risultano essere, ovviamente, anche il tema relativo alle migrazioni e alla sicurezza all'interno dello spazio europeo.

<sup>2009</sup> Come è chiaramente riportato nella *Relazione di Attività* relativa all'8ª legislatura, cit., "(...) il tasso di adozione durante i primi due anni dell'attuale legislatura (dalla metà del 2014 alla metà del 2016) risulta relativamente stabile rispetto ai corrispondenti bienni delle precedenti legislature: 124 fascicoli in codecisione adottati nell'ambito dell'8ª legislatura, 130 nell'ambito della 7ª (da metà 2009 a metà 2011), 95 nell'ambito della 6ª (da metà 2004 a metà 2006) e 115 nell'ambito della 5ª legislatura (da metà 1999 a metà 2001)".

<sup>2010</sup> A riprova di ciò, è sufficiente dare uno sguardo a tutti quei progetti legislativi presentati nel corso della 7ª legislatura che sono ancora in attesa della prima lettura del Parlamento europeo. A questo proposito, si rinvia ai dati disponibili sul sito del Parlamento Europeo, sezione "Procedura Legislativa Ordinaria", <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure/ongoing-legislative-procedures.html>.

<sup>2011</sup> Dal Trattato di Maastricht (1993) in poi, la procedura di codecisione ha visto aumentare costantemente la sua importanza in termini numerici, anche grazie al progressivo ampliamento del suo campo di applicazione nel corso degli anni. Coerentemente con quanto già avvenuto durante la 7ª legislatura, nel corso della prima metà di quella attuale più del 90% delle proposte legislative adottate dalla Commissione sono state soggette alla procedura legislativa ordinaria. La percentuale, già di per sé alta, risulta ancora più significativa se rapportata a quelle delle legislature precedenti: 21% di atti in codecisione nella 4ª, 42% durante la 5ª e 49% nel corso della 6ª.

I dati appena citati sono stati recuperati dal rapporto pubblicato nel Novembre 2017 dai Vicepresidenti competenti per la conciliazione (Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telička) e dal Presidente della Conferenza dei presidenti di commissione (Cecilia Wikström), *Guida alla procedura legislativa ordinaria. Il ruolo del Parlamento*

Lo scopo della seguente analisi sarà quello di comprendere in che modo il legislatore europeo arriva a prendere le sue decisioni. Avendo già chiarito, all'interno del Capitolo 2 della presente trattazione, i vari passaggi in cui si articola la procedura legislativa ordinaria, adesso sarà interessante andare a vedere che tipo di prassi si è andata a creare attorno alla disciplina di cui all'art. 294 TFUE.

Le risultanze di questa breve analisi, unite ai contenuti dei successivi paragrafi, permetteranno di intravedere, dietro il velo creato dalla formalità del quadro istituzionale europeo<sup>2012</sup>, gli equilibri effettivi esistenti tra Commissione, Parlamento e Consiglio nell'ambito del processo decisionale qui considerato.

È utile partire da un dato pacifico: la costanza della durata media della procedura legislativa ordinaria che, nel corso delle diverse legislature, si è andata stabilizzando intorno ai 20 mesi<sup>2013</sup>.

Ciò che è andata modificandosi durante gli anni è stata, invece, la distribuzione dell'ammontare dei fascicoli approvati nel corso delle varie fasi procedurali.

Innanzitutto, appare quanto mai significativa quella che ormai può essere definita quasi come una vera e propria *uscita di scena* della conciliazione dal panorama della procedura qui considerata<sup>2014</sup>. Si è consolidata, infatti, una chiara tendenza a chiudere la procedura legislativa ordinaria già al termine della prima fase o, al massimo, all'inizio della seconda.

---

*europeo in quanto colegislatore*, in particolare par. 9, in sito del Parlamento europeo, <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure.html>.

Per un'analisi storica del processo che ha portato all'attuale procedura legislativa ordinaria, con particolare riguardo al costante ampliamento dell'importanza dalla stessa rivestita nell'ambito del processo decisionale europeo, si rinvia al Capitolo 1, par. 1.2., della presente trattazione.

<sup>2012</sup> Per un'analisi del ruolo giocato dalle varie istituzioni dell'Unione all'interno del processo decisionale europeo, anche alla luce della persistente tensione tra metodo intergovernativo e modello rappresentativo-parlamentare, si rinvia al Capitolo 2, par. 2.6., della presente trattazione.

<sup>2013</sup> In particolare, è stata registrata una durata di 22 mesi nel corso della 5ª legislatura, di 21 nella 6ª, 19 nella 7ª e di nuovo 22 nel primo biennio dell'8ª. Il lieve aumento registrato nel periodo 2014-2016 potrebbe essere dovuto al numero di fascicoli "riportati" dalla 7ª all'attuale legislatura. Questo tipo di transazione, ovviamente, comporta ritardi fisiologici che vanno a ripercuotersi nel tempo mediamente impiegato per la procedura. Per i dati in questione v. *Relazione di Attività* sull'8ª legislatura, op. cit., p. 18 e *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, cit., par. 9.

<sup>2014</sup> In effetti, nell'attuale legislatura, per la prima volta dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, i due colegislatori non sono mai arrivati alla fase della terza lettura.

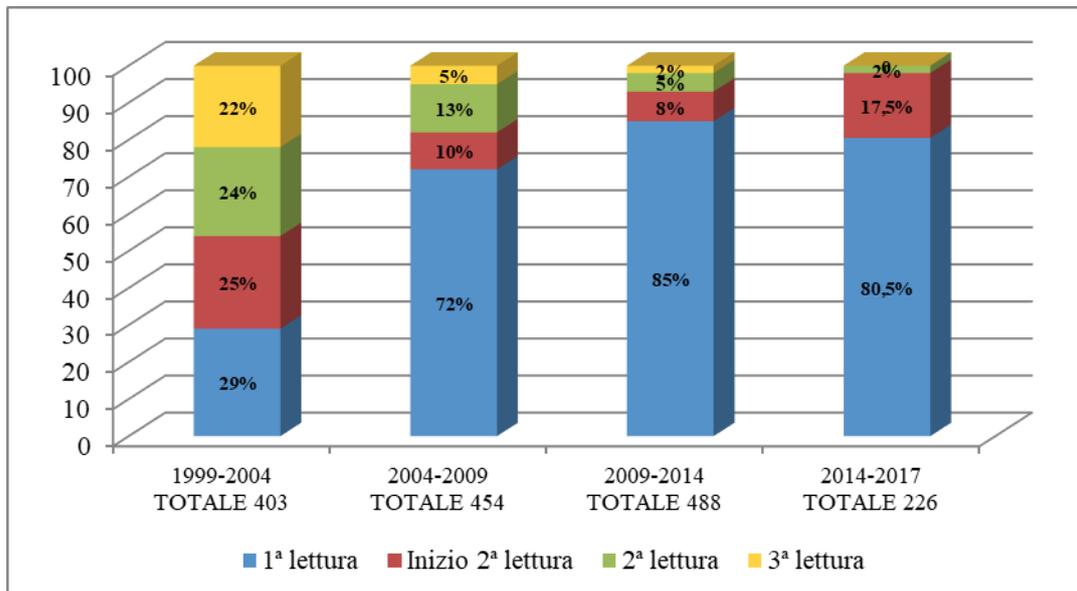


Figura 1. Percentuale dei fascicoli di codecisione approvati in prima, inizio seconda, seconda e terza lettura per legislatura dal 1999, rispetto al numero totale di provvedimenti adottati.

Come mostra il grafico della Figura 1, infatti, dall'inizio della legislatura circa l'80.5% dei fascicoli sono stati adottati in prima lettura, il 17.5% all'inizio della seconda, mentre poco meno del 2% al termine della stessa<sup>2015</sup>.

Il *trend* appena descritto è andato sviluppandosi sin dalla 6ª legislatura. L'attuale incremento del numero di provvedimenti adottati all'inizio della seconda lettura è facilmente giustificabile se si considera che, per la maggior parte degli atti così emanati, le posizioni in prima lettura erano già state approvate durante la scorsa legislatura<sup>2016</sup>.

Risultano, invece, essere più numerosi i fattori che hanno portato i co-legislatori europei a sviluppare una prassi costante di provvedimenti emanati nelle fasi iniziali della procedura.

<sup>2015</sup> Durante il periodo 2014-2016, il 97% dei fascicoli sono stati conclusi proprio in queste due fasi, mentre solo il 3% dei provvedimenti sono stati assunti in seconda lettura dopo l'approvazione del Consiglio. La tendenza in questione è stata confermata anche dai dati relativi al 2017. Dei 74 procedimenti legislativi ordinari conclusi da inizio anno, 68 hanno visto il raggiungimento di un accordo già al termine della prima lettura, mentre i restanti 6 sono stati ultimati all'inizio della seconda con l'approvazione da parte del Parlamento del testo così come emendato dal Consiglio nella fase precedente. I dati relativi al 2017 sono stati elaborati partendo dall'elenco dei provvedimenti legislativi adottati in codecisione nel corso dell'anno e analizzando l'*iter* procedimentale seguito per ognuno di essi. Le liste dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni emanate annualmente dai due co-legislatori europei sono disponibili online al sito <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure/concluded-and-signed-files.html>. Per ricostruire i passaggi seguiti nei diversi casi è stata utilizzata la banca dati in continuo aggiornamento, disponibile nel sito del Parlamento europeo, sezione Osservatorio Legislativo, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y>.

<sup>2016</sup> Nel 2017, ad esempio, solo uno dei sei provvedimenti adottati all'inizio della seconda lettura ha avuto origine da una proposta presentata dalla Commissione Juncker. Si tratta del Regolamento (UE) 2017/2403 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, del 12 dicembre 2017.

In primo luogo, è importante ricordare che, sebbene il procedimento di codecisione sia stato introdotto nell'ordinamento europeo già con il Trattato di Maastricht (1993), solo con i successivi Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001) fu esteso l'ambito di applicazione di tale procedura a quarantaquattro basi giuridiche – poi aumentate a ottantacinque con il Trattato di Lisbona (2007) – e fu introdotta la possibilità per i legislatori di adottare un atto sin dalla prima lettura.

In secondo luogo, è rilevante notare come l'assenza di vincoli temporali nel corso della prima fase conferisca, sicuramente, una relativa *tranquillità* tanto al Parlamento quanto al Consiglio in riferimento all'esame della proposta della Commissione, alla proposizione di emendamenti e al dibattito interno necessario per il raggiungimento delle maggioranze richieste per l'adozione dell'atto finale. Inoltre, proprio questa mancanza di termini perentori permette ai due legislatori di confrontarsi, in sedi del tutto informali (c.d. *triloghi*), al fine di raggiungere un accordo su un testo comune. Come sarà specificato in modo più approfondito nel prossimo paragrafo, l'informalità gioca, ormai, un ruolo primario all'interno del procedimento decisionale e, in molti casi, i due principali attori coinvolti decidono di intraprendere sin da subito negoziati interistituzionali finalizzati alla stesura di un provvedimento gradito ad entrambi.

In conclusione di questo paragrafo, si può, quindi, affermare che la procedura legislativa ordinaria ha visto, effettivamente, aumentare la sua rilevanza all'interno del panorama decisionale europeo nel corso del tempo. Inoltre, sebbene con la Commissione Junker sia stata registrata una chiara diminuzione del numero di proposte presentate in codecisione, per il momento, alla luce del copioso *arretrato* ancora esistente, questa tendenza non ha ancora avuto modo di incidere sulla quantità di fascicoli approvati da Consiglio e Parlamento.

L'ultima osservazione riguarda, infine, la propensione, sempre più marcata, ad adottare l'atto durante le prime fasi della procedura. Questa prassi, facilitata dall'assenza di termini perentori per la conclusione della prima lettura, è fortemente avallata dalle tre istituzioni coinvolte nella codecisione. Nel loro pieno interesse, Consiglio e Parlamento, di frequente, decidono di prendere parte a negoziati informali in cui discutere le rispettive posizioni al fine di concordare un testo comune.

Scopo della parte iniziale del prossimo paragrafo sarà proprio quello di indagare il contributo di questi triloghi all'interno del processo decisionale europeo, il livello della loro efficienza e i dubbi esistenti in merito alla loro trasparenza e democraticità.

### 3.3. *La procedura legislativa nel quadro istituzionale e valoriale post-Lisbona.*

Gaetano Silvestri, in merito alla forma di governo, ha affermato che “bisogna guardarsi, più che in altri campi, dall'iperpositivismo, basato sull'illusione che si possa dipingere a mezzo di norme scritte un'immagine con tutti i particolari chiari e distinti come in un quadro di scuola fiamminga”<sup>2017</sup>.

---

<sup>2017</sup> G. SILVESTRI, *Forma di governo e separazione dei poteri nel trattato costituzionale europeo*, in U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di E. Fanara*, Volume 1, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 779-796, in particolare, per la citazione riportata, v. p. 787.

La stessa deduzione vale, ovviamente, anche nel campo più ristretto della procedura legislativa ordinaria. Il dettato normativo non è in grado, da solo, di esaurirne la descrizione, ma necessita di un costante intervento di differenti pratiche politico-istituzionali e di sane e dovute ingerenze giurisprudenziali dotate di diversa incisività.

È per questo, che, nei prossimi paragrafi, saranno analizzate due particolari prassi, non previste espressamente a livello di trattati, ma che, ormai, sono entrate di diritto a far parte della vita istituzionale europea, non senza problemi rispetto a principi e valori previsti a fondamento dell'ordinamento dell'Unione.

Ecco, quindi, che verranno esaminati, in un primo momento, i triloghi, ossia quelle riunioni tripartite informali che sembrano giocare un ruolo sempre più determinante all'interno della procedura di codecisione. Rilevata la piena legittimità ed utilità della *democrazia del compromesso politico*, risulta interessante vedere come questa pratica possa essere giudicata conforme ai principi europei di democraticità e trasparenza – anche alla luce di recenti pronunce del Mediatore europeo e del Tribunale dell'Unione – e come le istituzioni si siano preoccupate di bilanciare tali istanze con quelle di una necessaria effettività ed efficacia del funzionamento legislativo.

In secondo luogo, sarà, invece, affrontata la questione del rapporto – considerato precario da parte della dottrina – tra potere di ritiro di una proposta da parte della Commissione e principio dell'equilibrio istituzionale<sup>2018</sup>, affrontata dalla stessa Corte di Giustizia con una sentenza del 2015 e dalle istituzioni europee nell'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016.

### *3.3.1. La prassi dei c.d. triloghi: un difficile equilibrio tra efficienza decisionale e principio di trasparenza.*

Dallo studio della procedura legislativa ordinaria europea, appare chiaro che formalità ed informalità sono fattori complementari che giocano insieme una partita decisiva all'interno di qualunque processo decisionale<sup>2019</sup>. Nell'ambito del procedimento qui considerato, il punto di incontro e, come vedremo nelle prossime pagine, di scontro tra queste due realtà risiede in quelli che comunemente sono conosciuti con il termine di *triloghi*, ossia negoziati informali tripartiti tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione – che interviene nel ruolo di *facilitatore* e supporto tecnico ai due co-

---

<sup>2018</sup> Come ricorda Adelina Adinolfi, il principio dell'equilibrio istituzionale “regola i poteri delle istituzioni salvaguardando il ruolo che a ciascuna di esse è assegnato”. Per capirne l'importanza, è necessario sottolineare che, all'interno dell'ordinamento europeo, questo principio, in un certo senso, può essere inteso come la concretizzazione del principio della separazione dei poteri. Secondo l'autrice, infatti, nel sistema dell'Unione, “(i) poteri delle istituzioni non sono definiti in relazione alla loro rispettiva natura, ma il Trattato delinea «un sistema di ripartizione delle competenze tra le varie istituzioni (...) secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili»”. In questo senso v. A. ADINOLFI, *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, all'interno degli atti del Convegno “*Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*”, Firenze 7 luglio 2017.

<sup>2019</sup> Per approfondire il tema della necessaria coesistenza tra formalità ed informalità all'interno dei processi decisionali v. G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4/2015, pp. 809-838, in particolare pp. 811 ss.

legislatori<sup>2020</sup> – durante i quali si discute al fine di raggiungere orientamenti politici e bozze di emendamento comuni in merito ad una certa proposta legislativa. Quanto deciso a seguito di queste riunioni verrà, poi, presentato alle plenarie di Parlamento e Consiglio per un ulteriore dibattito e una decisione finale che formalizzi le risultanze della precedente negoziazione<sup>2021</sup>.

Nati intorno alla metà degli anni '90, soprattutto per far fronte alle difficoltà legate all'approvazione del bilancio comunitario, i triloghi hanno avuto un rapido successo come forme di concertazione e dialogo costruttivo tra le istituzioni europee in tutti i più importanti settori. Secondo quanto affermato dallo stesso Parlamento europeo, attualmente, tra il 70 e l'80% degli atti legislativi dell'Unione sono adottati a seguito di triloghi<sup>2022</sup>.

Sfruttate, soprattutto, in sede di prima e seconda lettura, queste riunioni informali possono essere organizzate in qualsiasi momento, portando, così, al raggiungimento dei c.d. “accordi in prima lettura”, “accordi all'inizio della seconda lettura”, “accordi in seconda lettura” o, ancora, all'individuazione di un progetto comune in vista della conciliazione<sup>2023</sup>.

---

<sup>2020</sup> In questo senso, si ricorda, infatti, che la Commissione “può essere invitata a proporre testi di compromesso o a fornire informazioni più dettagliate o “tecniche”. La Commissione dovrebbe fungere da “mediatore imparziale” nel difendere o negoziare le sue proposte legislative durante tutte le fasi del processo legislativo, in conformità al suo diritto di iniziativa e in linea con il principio di parità di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio”. Questo è quanto riportato anche all'interno della *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, cit., par. 4.4.3. Va, poi, evidenziato che, per esigenze di natura tecnico-giuridica, le squadre negoziali di Parlamento e Consiglio in genere sono assistite, rispettivamente, da un gruppo amministrativo responsabile del progetto coordinato dalla segreteria della commissione competente e dal servizio responsabile del fascicolo nel Segretariato del Consiglio e dal Servizio giuridico.

<sup>2021</sup> Solitamente, sono tenuti distinti due diversi tipi di incontri: quelli c.d. “a livello politico” e quelli c.d. “a livello tecnico”. Mentre durante questi ultimi l'attenzione dei negoziatori è incentrata su aspetti di *drafting* legislativo, i primi, politicamente più sensibili, si caratterizzano per trattative su elementi incidenti in modo diretto sulla sostanza di una certa *policy* europea.

<sup>2022</sup> Il Parlamento si è espresso così nel corso dell'udienza di fronte al Tribunale dell'Unione per la causa T-540/15, *De Capitani c. Parlamento* (v. pnt. 70 della sentenza emessa il 22 marzo 2018). La vicenda in questione sarà oggetto di un'analisi nelle prossime pagine. In termini numerici, rispetto all'importanza assunta dai triloghi, è possibile far riferimento ai dati riportati all'interno della *Relazione di Attività* relativa all'8ª legislatura, cit., p. 27, nella quale viene esplicitato che “[d]urante la prima metà della legislatura in corso, si sono svolti circa 300 triloghi su 82 fascicoli negoziati che sono stati approvati entro la fine del 2016. In media quindi appena sotto i 4 triloghi per fascicolo negoziato (simile alla media della 7ª legislatura)” (corsivo aggiunto). Analizzando, invece, le varie procedure di codecisione che sono state chiuse entro la fine del 2017, risultano essere 65 i fascicoli oggetto di negoziazioni interistituzionali sui 74 conclusi. In riferimento ai provvedimenti legislativi approvati con la procedura di codecisione nel corso del 2017, si rimanda a quanto già detto nelle note nn. 187 e 195.

<sup>2023</sup> Nel primo caso (c.d. *first-reading agreements*), Parlamento e Consiglio decidono di dare inizio ai negoziati subito dopo la presentazione di una certa proposta legislativa da parte della Commissione, al fine di approvare, nelle rispettive prime letture, il testo concordato in sede di trilogo. Nel secondo caso (c.d. *early-second reading agreements*), invece sarà il Parlamento, in seconda lettura, ad approvare a maggioranza semplice la posizione espressa nella prima dal Consiglio, la quale include le risultanze delle riunioni informali avvenute tra la prima lettura del Parlamento e quella del Consiglio stesso. Nella terza ipotesi (*second-reading agreements*), infine, spetterà al Consiglio avallare a maggioranza qualificata tutti quegli emendamenti che il Parlamento ha proposto in seconda lettura e che non rappresentano altro che il frutto dei negoziati svolti in quella fase. Mentre l'accordo in prima lettura, quasi come una sorta di istituto dotato di funzione preparatoria, serve a prevenire l'insorgere di conflitti tra istituzioni, le altre due intese informali intervengono al fine di conciliare delle contrapposizioni già venute in essere. A questo proposito, Giacomo Ruge afferma che “(i)n definitiva, i *first-reading agreements* potrebbero ritenersi affini a una commissione parlamentare mista che discute un testo legislativo prima della sua presentazione in aula; gli *early-second* e *second reading agreements*, invece, potrebbero corrispondere a una sorta di “arbitrato” politico”. In questo senso si veda G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 823.

Data l'assenza di termini per la conclusione della prima fase, spesso, le istituzioni europee preferiscono aprire sin da subito dei negoziati informali, che possano condurre ad un dialogo sul merito della decisione da prendere e ad una composizione delle differenti vedute.

Nel delineare i profili problematici che investono queste riunioni informali, relativamente, soprattutto, alla poca pubblicità e al difficile rapporto con il principio di trasparenza, tra gli aspetti che hanno destato il più vivo interesse negli ambienti politici e dottrinali, in questa sede, è opportuno annoverare la questione riguardante il conferimento del mandato a negoziare<sup>2024</sup>, la composizione della squadra negoziale e l'accesso ai documenti utilizzati dalle istituzioni durante queste negoziazioni informali, in particolar modo al cd. documento a quattro colonne<sup>2025</sup>.

I triloghi sono stati – e continuano ad essere – sotto la lente di ingrandimento di buona parte degli osservatori, in ragione della percezione esterna ad essi riferita. Individuati in origine come delle arene del tutto informali, in cui un numero relativamente basso di attori aveva la possibilità di confrontarsi con “regole d'ingaggio” molto flessibili e senza obblighi particolarmente stringenti in merito all'attività di *report* nei confronti dell'istituzione di riferimento, negli ultimi anni, queste riunioni trilaterali hanno subito una parziale formalizzazione<sup>2026</sup>. Pur nella perdurante assenza di una previsione espressa all'interno dei trattati, una qualche forma di disciplina può essere rinvenuta nella *Dichiarazione comune*

---

<sup>2024</sup> Per discutere e concordare una serie di emendamenti comuni in sede di trilogo, è necessario, per coloro che dovranno rappresentare le posizioni e gli interesse dei due co-legislatori, un certo mandato a negoziare in cui siano specificati gli orientamenti da seguire e gli obiettivi da raggiungere. Per quanto riguarda l'*iter* da seguire per ottenere un mandato a negoziare in sede di trilogo v. *Relazione di Attività* relativa all'8ª legislatura, cit., pp. 28-30 – con riferimento specifico alla posizione del Parlamento – e *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, cit., in particolare par. 4.3. “Procedura di avvio dei negoziati interistituzionali”, per una panoramica sui mandati dei due co-legislatori e della Commissione.

<sup>2025</sup> Il principale documento di lavoro utilizzato nel corso di questi *meeting* è il c.d. documento o tabella a quattro colonne, in cui sono indicati le posizione delle tre istituzioni e l'eventuale testo di compromesso raggiunto. Mentre le prime due colonne (contenenti la proposta della Commissione e il mandato a negoziare del Parlamento) sono sempre pubbliche, la terza (includente la posizione del Consiglio) e la quarta (comprendente la bozza sugli emendamenti condivisi), potendo contenere elementi non ancora adottati, sono soggette a maggiori ristrettezze a livello di diffusione del loro contenuto. In particolar modo, a parere delle istituzioni coinvolte, l'ultima non risulta accessibile al pubblico fintantoché il fascicolo di riferimento non risulta chiuso. Sul punto, però, è recentemente intervenuto il Tribunale dell'Unione, affermando che non si può riscontrare una presunzione generale di non divulgazione. V., infra, Causa T-540/15, *De Capitani c. Parlamento europeo*.

<sup>2026</sup> Secondo parte della dottrina, un'eccessiva formalizzazione di questi triloghi potrebbe limitare il grado di efficienza ad essi attribuito. Infatti, pur essendo indubbia la tensione esistente tra l'informalità di queste particolari sedi di negoziato e il rispetto dei principi di democraticità (artt. 9-12 TUE) e trasparenza (artt. 1 c. 2°, 10 par. 3, TUE e art. 15 parr. 2 e 3 TFUE), l'introduzione di regole ancora più stringenti di quelle esistenti, o addirittura una vera e propria istituzionalizzazione di tali riunioni all'interno dei Trattati, potrebbe condurre ad una limitazione controproducente della loro efficacia in termini di rapidità e ottimizzazione della capacità produttivo-legislativa. E' in questo senso che si deve leggere la formalizzazione, per così dire, *soft*, operata attraverso la *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione* del 2007, che, prevedendo dei riferimenti generici ai triloghi (soprattutto all'interno dei punti nn. 7 e 8), lascia ai legislatori una certa discrezionale e flessibilità nei modi e nei tempi di utilizzo di tali strumenti di prassi. Preoccupazione in merito alle conseguenze di un'eccessiva formalizzazione dei triloghi sono state avanzate anche dal Parlamento europeo nella lettera di risposta alle domande poste dal Mediatore europeo con l'indagine OI/8/2015/JAS. V. nota n. 214

A sostegno di questa teoria v., tra gli altri, G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., in particolare pp. 828 ss.

sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007<sup>2027</sup>, nel Regolamento del Parlamento europeo del 2017 e nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016<sup>2028</sup>.

L'istituzione che si è dimostrata maggiormente attenta alle problematiche e alle esigenze di trasparenza, pubblicità, democraticità, inclusione e *accountability* è stata sicuramente il Parlamento europeo. Alla fine del 2016, ha, infatti, operato una modifica del suo Regolamento con l'intento, in particolare, di potenziare il controllo da parte dell'Aula sulle relazioni approvate come mandati negoziali dalle commissioni parlamentari<sup>2029</sup> e gli obblighi di informazione, gravanti sulla squadra negoziale nei confronti della commissione competente, in riferimento alle risultanze di ogni riunione trilaterale<sup>2030</sup>. Nel Regolamento in questione, viene ribadita la composizione del *team* chiamato a negoziare per conto del Parlamento, che continua ad essere guidato dal relatore e presieduto dal presidente della commissione competente. Come espressamente sancito, devono essere presenti anche i relatori ombra di ogni gruppo politico che desidera partecipare alla riunione.

Appurato il notevole passo in avanti compiuto dal Parlamento, è, però, necessario evidenziare come la mancata formalizzazione da parte del Consiglio e della Commissione delle regole procedurali in merito al mandato e alla squadra negoziale, invece, ha fatto venir in essere rilievi di non poco conto, soprattutto perché sembra che il livello di rappresentanza di queste due istituzioni dipenda molto dall'importanza del fascicolo in corso di negoziato e dalla fase procedurale nella quale si svolgono i triloghi<sup>2031</sup>.

Non esiste alcun obbligo formale circa l'iter che deve essere seguito al fine di approvare un mandato a negoziare in nome del Consiglio. Un ruolo fondamentale a riguardo è sempre stato giocato dal Coreper, in qualità di organo preparatore dei lavori del co-legislatore in questione. Recentemente, però, il Consiglio stesso tende ad adottare un numero crescente di c.d. "orientamenti generali", documenti che, a differenza di quelli emessi dal Coreper, sono pubblici e vengono impiegati dal co-legislatore per esprimere la sua opinione su una certa proposta legislativa in modo del tutto ufficioso, prima della prima lettura del Parlamento.

---

<sup>2027</sup> Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007, in *GUUE* C 145 del 30 giugno 2007, in particolare v. pnt. 7 e 8.

<sup>2028</sup> Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'unione Europea e la Commissione Europea, del 13 aprile 2016, in *GUUE* L 123 del 12 maggio 2016. Il riferimento alle negoziazioni interistituzionali è inserito nella parte VI "Trasparenza e coordinamento dell'iter legislativo", in particolari v. parr. 33, 34 e 38. Per un'analisi dettagliata dell'accordo in questione si rinvia a quanto verrà specificato nel Capitolo 4 della presente trattazione.

<sup>2029</sup> Sulla disciplina relativa alle differenti modalità di conferimento del mandato a negoziare in rapporto alle diverse fasi della procedura legislativa in cui viene avviato il trilogio, si rinvia agli articoli che vanno dal 69 ter al 69 sexies del nuovo Regolamento del Parlamento.

<sup>2030</sup> Articolo 69 septies del Regolamento del Parlamento europeo.

<sup>2031</sup> In questo senso v. V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 dicembre 2016, in particolare pp. 1-2. Il Consiglio, ad esempio, solitamente è rappresentato dal Presidente del Coreper II o del Coreper I, a seconda dell'argomento, e in via eccezionale dal ministro competente per i fascicoli politicamente importanti. Tuttavia, dato il gran numero di triloghi, le riunioni possono anche essere condotte dai presidenti dei gruppi di lavoro interessati. Allo stesso modo, la Commissione è rappresentata dalla Direzione generale capofila (solitamente a livello di capo unità o direttore) o, per i fascicoli politicamente importanti, dal Commissario responsabile o dal Direttore generale, assistiti dal Segretariato generale e talvolta dal Servizio giuridico della Commissione e dal Gabinetto del Commissario.

Oltre alle preoccupazioni avanzate a livello dottrinale e politico<sup>2032</sup>, nel corso dell'attuale legislatura, l'attenzione sul dibattito relativo ai triloghi è stata catalizzata soprattutto da due episodi specifici: l'indagine condotta di propria iniziativa dal Mediatore europeo e una domanda di accesso ai documenti dei triloghi su fascicoli non ancora conclusi, deferita al Tribunale dell'Unione<sup>2033</sup>.

Nel maggio del 2015, il Mediatore europeo Emily O'Reilly ha aperto un'indagine sulla trasparenza dei triloghi (OI/8/2015/JAS), preoccupata dal fatto che gli stessi potessero e dovessero svolgersi in modo da soddisfare i requisiti relativi alla trasparenza della procedura legislativa, ex articolo 15, paragrafi 2 e 3, TFUE. Nella lettera di apertura dell'indagine, il Mediatore ha chiesto alle istituzioni di rispondere ad una serie di domande in merito ai triloghi in corso, ai documenti ad essi relativi in loro possesso, all'accesso pubblico a tali documenti e al regime linguistico.

Nel rispondere, in modo separato, Parlamento, Consiglio e Commissione hanno evidenziato l'importanza ormai assunta dai triloghi all'interno del processo decisionale europeo. Difendendo, ognuno a suo modo, il grado di trasparenza già raggiunto, hanno comunque ammesso la possibilità di implementarlo. Il Parlamento, però, ha affermato che bisognerebbe essere cauti nel parlare di istituzionalizzazione di tali negoziati. Una loro eccessiva formalizzazione, infatti, potrebbe portare ad un mero e controproducente spostamento delle negoziazioni verso sedi di dialogo ancora meno trasparenti ed inclusive<sup>2034</sup>.

Con la decisione del 12 luglio 2016, il Mediatore europeo, dopo aver ribadito che la trasparenza dei triloghi è un elemento essenziale della legittimità del potere legislativo dell'Unione e che i cittadini dovrebbero essere in grado di controllare il comportamento dei propri rappresentanti e di partecipare effettivamente al processo decisionale, ha avanzato una serie di proposte. In particolare ha suggerito alle tre istituzioni di rendere pubbliche,

---

<sup>2032</sup> Per approfondire la questione relativa al difficile rapporto intercorrente tra triloghi e principio di trasparenza e democraticità v., tra gli altri, M. K. DIONIGI, C. KOOP, *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty - Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, luglio 2017, studio per il Comitato economico e sociale europeo (CESE), in <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf>; M. GÓMEZ-LEAL PÉREZ, *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 52/2015, Bilbao, pp. 101 ss.; C. REH, *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, in *Journal of European Public Policy*, n. 6/2014, pp. 822 ss., in <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.910247>; C. ROEDERER-RYNNING, J. GREENWOOD, *The culture of trilogies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22/2015, n. 8, pp. 1148 ss., in <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.992934>; G. J. BRANDSMA, *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, in *European Union Politics*, Vol. 16/2015, n. 2, pp. 300 ss., in <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116515584497>; V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, cit.; G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit. Lo stesso Parlamento europeo, pur riconoscendo la necessità di mantenere "uno spazio di riflessione adeguato" per i colegislatori, ha chiesto che le istituzioni "assicurino una maggiore trasparenza dei triloghi informali al fine di rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare le informazioni pertinenti che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo". In questo senso v. Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2016 sull'accesso del pubblico ai documenti per gli anni 2014-2015 (2015/2287(INI))

<sup>2033</sup> Tribunale dell'Unione, 22 marzo 2018, causa T-540/15, *De Capitani contro Parlamento europeo*.

<sup>2034</sup> La lettera di risposta del Parlamento europeo è disponibile nel sito internet del Mediatore europeo, all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61591/html.bookmark>; quella della Commissione su <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61590/html.bookmark>; quella del Consiglio su <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61592/html.bookmark>.

inserendole in un'apposita banca dati comune, una serie di informazioni, come ad esempio le date degli incontri dei triloghi, le prese di posizione iniziali, gli ordini del giorno generici degli incontri, i documenti "a quattro colonne", i testi finali di compromesso, gli appunti degli incontri che sono stati resi pubblici, le liste dei decisori politici coinvolti e, per quanto possibile, una lista di eventuali documenti discussi durante le negoziazioni. In ogni caso, resterebbe nella piena disponibilità delle tre istituzioni la decisione di rendere pubblici alcune tipologie di atti solo dopo la conclusione delle negoziazioni stesse<sup>2035</sup>.

Proprio in merito alla possibilità di accedere a tali documenti nel corso del negoziato, si è espresso recentemente il Tribunale dell'Unione, nella causa *De Capitani c. Parlamento*.

Nell'aprile del 2015, il Parlamento ha ricevuto una domanda di accesso alle tabelle a più colonne relative ad alcuni fascicoli legislativi. Dopo un'attenta valutazione, è stato rifiutato l'accesso alla quarta colonna di tutti quei documenti per i quali il procedimento era ancora in corso, affermando che, in assenza di un predominante interesse pubblico in grado di giustificare la divulgazione, la diffusione prematura del loro contenuto integrale avrebbe comportato con alta probabilità un rischio reale di pregiudicare i negoziati. Il richiedente ha, quindi, portato in giudizio il Parlamento dinanzi al Tribunale, sostenendo che vi fosse stata una scorretta interpretazione dell'interesse pubblico prevalente e che, inoltre, il co-legislatore non avesse indicato i motivi per cui la piena divulgazione avrebbe pregiudicato l'iter legislativo.

Il Tribunale dell'Unione, nella sentenza emessa in data 22 marzo 2018, dopo aver rilevato il sempre più frequente ricorso alla prassi dei triloghi da parte dei co-legislatori, ha affermato che nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa in relazione alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi riguardante una procedura legislativa in corso.

L'accesso ai documenti, pertanto, dev'essere possibile, a seguito di una domanda precisa presentata sulla base del Regolamento (CE) n. 1049/2001<sup>2036</sup>, a meno che l'istituzione interessata non dimostri che dall'accesso integrale a tali atti possa derivare un concreto ed effettivo pregiudizio, in modo ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico, al suo processo decisionale. Nel caso di specie, ritenendo che nessuno dei motivi fatti valere fosse sufficiente per integrare il livello di pregiudizio richiesto, il Tribunale ha ritenuto di annullare la decisione con la quale il Parlamento aveva respinto la domanda del signor De Capitani<sup>2037</sup>.

Da quanto detto finora si può concludere che, sebbene i triloghi rappresentino sicuramente un fattore di grande stimolo per il procedimento legislativo ordinario, come già affermato in precedenza, i dubbi e le perplessità in merito alla loro conformità con alcuni principi istituzionali europei sono molteplici.

La conclusione di *early agreements* "a porte chiuse", sicuramente, permette di ridurre i costi che deriverebbero, invece, da una negoziazione pubblica e maggiormente inclusiva e consente, altresì, di alleggerire l'agenda delle istituzioni, aumentando, così, l'efficienza

---

<sup>2035</sup> La decisione del Mediatore europeo è disponibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark>.

<sup>2036</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

<sup>2037</sup> In particolare, per quanto concerne l'inesistenza di una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso v. punti 76-84 della causa *De Capitani c. Parlamento*; sull'esistenza di un pregiudizio grave per il processo decisionale v. punti 85 ss. della medesima sentenza.

decisionale. Dall'altra parte, però, la poca pubblicità di queste riunioni informali, la limitata partecipazione alle stesse e la mancanza di una loro istituzionalizzazione e perfino formalizzazione – tranne che per le regole interne previste dal Parlamento – sono tutti fattori che incidono in modo considerevole sulla possibilità di considerare questa particolare prassi europea conforme ai requisiti di trasparenza del processo legislativo così come stabiliti dai Trattati. Una maggior pubblicità e chiarezza dell'attività di governo – intesa in senso lato – consente di attribuire ai cittadini la possibilità di partecipare in modo più attivo e consapevole alla formazione delle politiche europee, ponendo le basi per un controllo diffuso sull'operato delle diverse istituzioni interessate. In questo senso, la trasparenza diviene elemento fondamentale e pilastro portante delle logiche funzionali al completamento della democrazia.

Non si può, però, non rilevare come negli ultimi anni parte delle istituzioni europee – Parlamento europeo in primis, ma da ultimo anche il Tribunale dell'Unione – si siano dimostrate sensibili a questo problema, tanto da avviare un processo di lenta, ma costante, apertura di spazi di osservazione all'interno di questi, ormai imprescindibili, negoziati interistituzionali.

### 3.3.2. *Il potere di ritiro della Commissione e le conseguenze sull'equilibrio istituzionale.*

All'interno della procedura legislativa ordinaria, la Commissione si trova ormai a rivestire una pluralità di ruoli. È, infatti, l'istituzione che, nella maggior parte dei casi, dà il via all'iter normativo qui considerato attraverso il “diritto di iniziativa” riconosciutele dall'articolo 17 TUE e dall'articolo 289 TFUE. È il soggetto che interagisce con i co-legislatori nel corso di tutta la procedura di codecisione, presentando proprie osservazioni in merito alle posizioni espresse dal Parlamento e dal Consiglio nel corso delle varie letture e potendo modificare la propria proposta legislativa, così come previsto dall'articolo 293, par. 2 TFUE<sup>2038</sup>. Come già detto in precedenza, inoltre, è anche l'attore che, in qualità di *broker*, dovrebbe facilitare, o quantomeno sostenere, il dialogo tra i co-legislatori in sede di trilogio. Proprio la combinazione tra queste ultime due funzioni ha generato notevoli perplessità in merito alla compatibilità con il principio dell'equilibrio istituzionale<sup>2039</sup>.

Il profilo in questione è stato affrontato anche dalla Corte di Giustizia, con la pronuncia del 14 aprile 2015, nel procedimento che ha visto opporsi Commissione e Consiglio<sup>2040</sup>.

---

<sup>2038</sup> In base all'art. 293, par. 2 TFUE, “[f]intantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione”.

<sup>2039</sup> Per una veloce disamina della giurisprudenza europea relativa al principio dell'equilibrio istituzionale, con riferimento anche alla causa C-409/13 analizzata in questo paragrafo, v. S. NINATTI, *Corte di Giustizia e procedimento legislativo, ovvero del difficile equilibrio dei poteri nella forma di governo europea*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1562 ss. Sul potere di ritiro della Commissione si veda anche R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 21 ss.

<sup>2040</sup> CGUE, 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:217. Sulla causa in questione v., tra gli altri, A. LANG, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 20 aprile 2015.; M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2015.

Dovendo dirimere alcune incertezze relative all'ambito di applicazione dell'articolo 293, par. 2 TFUE, la CGUE ha affermato che, all'interno del potere di modifica previsto dalla disposizione appena citata, rientra anche il diritto della Commissione di ritirare una sua proposta legislativa a determinate condizioni e fintantoché il Consiglio non abbia deliberato in prima lettura. Questo potere, secondo i giudici di Lussemburgo, sarebbe configurabile come un corollario del diritto di iniziativa legislativa riconosciuto dai trattati.

Nella causa in questione, il Consiglio chiedeva l'annullamento della decisione con cui la proposta di regolamento quadro in materia di assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi era stata ritirata dalla Commissione, la quale, nel procedere in tal senso, aveva affermato che l'accordo informale in corso di negoziazione tra i co-legislatori avrebbe snaturato il testo originario della proposta, rendendo impossibile perseguirne gli obiettivi.

Tra i motivi posti a fondamento del proprio ricorso, il Consiglio deduce che la Commissione "ha violato, nel caso di specie, il principio di attribuzione delle competenze enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il quale riflette il principio dell'equilibrio istituzionale" e sottolinea il pericolo derivante dal riconoscere alla medesima istituzione un potere di ritiro discrezionale e non debitamente circoscritto. Tale legittimazione, infatti, garantirebbe alla Commissione la possibilità di ritirare una propria proposta ogni volta che sia in disaccordo con gli emendamenti concordati dai co-legislatori, divenendo portatrice di un vero e proprio "potere di veto" nel corso della procedura legislativa<sup>2041</sup>.

La Corte, rigettando gli argomenti del Consiglio, afferma che "il potere della Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria non consiste semplicemente (...) nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di riavvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio. (...) la Commissione ha anche, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, il potere di modificare la propria proposta ovvero, se necessario, di ritirarla"<sup>2042</sup>.

Per essere completamente conforme ai principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale, tale potere di ritiro deve essere, di volta in volta, specificatamente motivato e, in caso di contestazione da parte del Consiglio e del Parlamento, suffragato da elementi convincenti<sup>2043</sup>. Inoltre, la Commissione, prima di procedere in questo senso, avrà l'obbligo di prendere in considerazione le ragioni che hanno spinto i co-legislatori ad emendare la sua proposta originaria. La Corte, infine, ha aggiunto che, quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla, nel rispetto dello spirito di leale cooperazione fra le istituzioni<sup>2044</sup>.

---

<sup>2041</sup> In questo senso v. *Consiglio c. Commissione*, par. 31 e 36. In quest'ultimo punto il Consiglio afferma che "se si dovesse ritenere che la Commissione disponga di un potere discrezionale di ritiro di una proposta legislativa ogniqualvolta essa si trovi in disaccordo con emendamenti concordati tra i colegislatori o non sia soddisfatta del risultato finale di un negoziato, ciò equivarrebbe ad accordare alla suddetta istituzione uno strumento di pressione ingiustificato sullo sviluppo dei lavori legislativi nonché un *diritto di veto sull'azione legislativa, in funzione di considerazioni di opportunità politica*" (corsivo aggiunto).

<sup>2042</sup> *Consiglio c. Commissione*, par. 74. La Corte fa derivare il potere di ritiro della Commissione dal combinato disposto dei seguenti articoli: 17, par. 2 TUE, 289 TFUE, 293 TFUE.

<sup>2043</sup> *Consiglio c. Commissione*, par. 76.

<sup>2044</sup> *Consiglio c. Commissione*, par. 83.

La decisione della Corte di Giustizia ha fatto nascere un importante dibattito in sede dottrinale. Oltre a coloro che ritengono la pronuncia in questione estensiva dei poteri della Commissione (in coerenza con una posizione di lunga data tenuta dall'istituzione europea stessa)<sup>2045</sup> e aldilà di coloro i quali, invece, credono che la sentenza imponga dei limiti ad un intervento rivendicato, in origine, come “libero”<sup>2046</sup>, esiste, poi, un terzo filone di commenti un po' più estremo, ma non infondato. Secondo questa parte della dottrina, infatti, i limiti delineati dai giudici di Strasburgo non sarebbero sufficienti a contenere l'ampia discrezionalità lasciata alla Commissione, la quale si troverebbe, così, nella situazione di operare quasi come un “terzo ramo” del Legislativo dell'Unione, con la possibilità di partecipare alle negoziazioni interistituzionali realizzando una certa pressione sui co-legislatori<sup>2047</sup>.

Tra l'altro, la dottrina si trova divisa su un punto di notevole importanza all'interno del panorama europeo. Infatti, adducendo varie motivazioni – l'obsolescenza della proposta, l'impossibilità constatata di raggiungere un accordo, la volontà di presentare un nuovo progetto in materia – la Commissione si avvale, non di rado, di tale potere<sup>2048</sup>.

In ogni caso, va evidenziato come le conclusioni della Corte siano state, successivamente, riprese all'interno dell'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016, nel quale si stabilisce, pacificamente, che il ritiro di una proposta legislativa deve essere specificatamente motivato e potrà essere concluso solo previa consultazione interistituzionale, finalizzata a prendere in considerazione le posizioni dei co-legislatori<sup>2049</sup>.

#### *3.4. Il futuro prossimo delle relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria alla luce di un rinnovato sforzo di collaborazione e trasparenza.*

Dai paragrafi precedenti appare chiara la necessità, sorta soprattutto negli ultimi anni, di una più marcata apertura del procedimento legislativo verso spazi di osservazione esterni e verso una maggior (leale) collaborazione tra istituzioni, alla luce, comunque, di un'imprescindibile flessibilità della prassi e di un'irrinunciabile garanzia di autonomia

---

<sup>2045</sup> P. J. KUIJPER, *Commission's right of withdrawal of proposals: Curtailment of the Commission's Right or Acceptance by the Court of the Commission's long-standing position?*, in <https://acelg.blogactiv.eu>, 1 giugno 2015; M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, cit.

<sup>2046</sup> S. PEERS, *The Commission's power of initiative: the CJEU sets important constraints*, in [www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it), 14 aprile 2015.

<sup>2047</sup> Questa è l'espressione utilizzata da G. RUGGE nel suo contributo *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., in particolare pp. 831-835. Ma in merito all'eventuale possibilità di considerare, ormai, la Commissione come un terzo legislatore v. M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, cit., in particolare pp. 22 ss. In riferimento al “potere di veto” che di fatto la Corte sembra aver riconosciuto alla Commissione v. R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale*, cit., in particolare p. 32, in cui l'autore afferma che “(...) il ritiro si trasforma, in questo modo, nell'arma con cui la Commissione può opporsi ad emendamenti del legislatore che, pur se pienamente coerenti con il campo di applicazione della proposta, ne “snaturino”, a suo avviso, le finalità. *La differenza da un potere di veto, se c'è, è quasi impalpabile*” (corsivo aggiunto).

<sup>2048</sup> Ad esempio, al suo *Programma di Lavoro della Commissione per il 2018*, op. cit., la Commissione allega un documento (Allegato 4) contenente le 15 proposte che intende ritirare nell'arco di sei mesi del 2018.

<sup>2049</sup> In particolare, per quanto riguarda i limiti al potere di ritiro della Commissione, v. “*Legiferare meglio*” del 2016, pnt. 9.

istituzionale. Il principio di trasparenza, da una parte, e quello dell'equilibrio istituzionale, dall'altra, sono dei pilastri essenziali della democraticità del processo decisionale europeo. A conclusione dell'analisi proposta nelle pagine precedenti, è utile esaminare in che modo questi principi siano stati perseguiti.

Sul tema dell'accesso ai documenti utilizzati nel corso della procedura di codecisione, ed, in particolare, alle tabelle impiegate in sede di trilogio, si rinvia a quanto già detto in precedenza, sottolineando, di nuovo, l'importanza della decisione presa dal Tribunale dell'Unione nel marzo 2018, con la quale, sostanzialmente, i giudici hanno affermato che, ogniqualvolta voglia essere rigettata un'istanza di accesso in riferimento alle bozze di emendamenti negoziati tra le istituzioni, queste ultime dovranno provare che la pubblicazione di tali documenti andrà a pregiudicare l'iter normativo ancora in corso.

In questa sede, è opportuno, poi, verificare se gli strumenti, pensati all'interno del "Legiferare meglio" del 2016 per rendere più efficiente, efficace e trasparente la procedura di codecisione, siano stati effettivamente adottati.

Della banca dati comune sullo stato di avanzamento dei singoli fascicoli, prevista dall'Accordo interistituzionale in questione (punto 39), non si ha ancora traccia. Sebbene fosse stata ritenuta una priorità già nel 2015 dal Mediatore europeo, lo strumento in grado di migliorare la tracciabilità delle varie fasi dell'iter legislativo, implementando, di fatto, la trasparenza dello stesso, deve essere ancora sviluppato<sup>2050</sup>.

Inoltre, nell'ottica di introdurre strumenti utili al potenziamento dell'efficienza del procedimento decisionale, nel "Legiferare meglio" sono state introdotte una serie di disposizioni in merito alla programmazione interistituzionale pluriennale e annuale (punti 4-11) e in riferimento alla necessità che le istituzioni si tengano vicendevolmente informate durante tutto l'iter legislativo (punti 32-34), arrivando addirittura, laddove risulti conveniente per Consiglio e Parlamento, ad una sincronizzazione dei rispettivi calendari di lavoro (punti 35 e 36). In questo senso, è da apprezzare l'impegno assunto dai tre attori protagonisti della procedura di codecisione. All'inizio di ogni legislatura, infatti, questi redigono delle dichiarazioni comuni proprio in materia di programmazione interistituzionale annuale, nelle quali vengono indicati i fascicoli da trattare in via prioritaria<sup>2051</sup>.

In conclusione, nonostante la presenza delle varie criticità riportate nel corso delle pagine precedenti, appare, comunque, chiara la *ratio* alla base di questi interventi. Il tutto, infatti, è volto ad una maggior convergenza di intenti e ad una più profonda condivisione di modalità

---

<sup>2050</sup> Secondo una nota del Coreper, "(i) servizi delle tre istituzioni prevedono che il suo sviluppo avrà inizio nel 2018". V. Nota punto "I/A" del Coreper, *Attuazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" - Lavori intrapresi durante la presidenza*, Bruxelles, 1° dicembre 2017 (OR. en) 15084/17, reperibile su <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15084-2017-INIT/it/pdf>.

Il fatto che tale banca dati non sia stata ancora creata risulta anche da un recente progetto di relazione del Parlamento, presentato dai relatori Pavel Svoboda (Presidente della commissione JURI) e Richard Corbett (membro della commissione AFCO). V. *Progetto di Relazione sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (2016/2018(INI))*, del 23 gennaio 2018, reperibile su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-615.497+03+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>.

<sup>2051</sup> La prima dichiarazione comune è stata firmata a fine 2016, mentre nel dicembre 2017 Antonio Tajani (in qualità di Presidente del Parlamento europeo), Jean-Claude Juncker (come Presidente della Commissione europea) e Jüri Ratas (Premier dell'Estonia, in qualità di Presidente del Consiglio dell'Unione europea) hanno sottoscritto la *Dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2018-2019*, il cui testo è in [https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2018\\_it](https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2018_it).

operative, finalizzate a creare una macchina legislativa formata da tre istituzioni che, nel rispetto delle competenze a loro attribuite dai trattati, si impegnano a cooperare per il raggiungimento di scopi comuni, ottimizzando tempi e risorse.

#### **4. NORMARE E (è?) GOVERNARE. IL CASO DELLA BETTER REGULATION A LIVELLO EUROPEO**

di *Maria Trapani*

SOMMARIO:

[4.](#) Nucleo problematico ispiratore – [4.1.](#) La *better regulation* tra corsi, ricorsi e rincorse – [4.2.](#) *Once more*: l'Accordo *Legiferare meglio* del 2016 – [4.3](#) Bilanci prudenti e suggestioni interpretative.

##### *4. Nucleo problematico ispiratore*

Il dibattito sulla *better regulation* è ormai da tempo al centro della scena europea, dapprima, e nazionale, dappresso. Se ne sono ripetutamente occupate le istituzioni e ne hanno a lungo discusso i commentatori. Cosa si intenda con *better regulation* sembrerebbe presto detto: l'espressione chiama direttamente in causa uno sforzo teso alla semplificazione e al miglioramento della qualità della regolazione. Alla base di quella che sempre di più viene percepita come una strategia trasversale ai vari ordinamenti c'è il bisogno di contenere le difficoltà e le difformità interpretative delle normative emanate (bisogno al quale si tenta di rispondere attraverso la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi) e quello di raccogliere informazioni sulle *performance* della normazione (bisogno al quale si tenta di rispondere con la diffusione a livello interistituzionale delle valutazioni di impatto).

Nella sua più recente riedizione questo tema ha trovato una nuova consacrazione, ormai due anni fa, nell'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio – Interinstitutional Agreement on Better Law-Making* del 13 aprile 2016 da parte dei Presidenti del Parlamento europeo (M. Schulz), del Consiglio (J. A. Hennis-Plasschaert – semestre di presidenza olandese) e della Commissione europea (J. C. Juncker)<sup>2052</sup>. Precursori dell'Accordo possono essere rintracciati almeno in alcuni atti adottati già a partire dagli anni Novanta del secolo scorso<sup>2053</sup>. Senza enumerarli tutti<sup>2054</sup>, guardando alle evoluzioni più recenti, si ricorderà che l'Accordo del 2016 sostituisce il precedente Accordo interistituzionale del 2003<sup>2055</sup>, nonché l'Approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto del 2005 e l'intesa comune sugli atti delegati del 2011.

---

<sup>2052</sup> Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea (GU L 123 del 12.5.2016).

<sup>2053</sup> L'Accordo del 2016 fa espressamente riferimento all'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 "Metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi" (GU C 102 del 4.4.1996) e all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 "Orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria" (GU C 73 del 17.3.1999).

<sup>2054</sup> Il paragrafo successivo è dedicato a una ricostruzione sintetica dei principali interventi in tema di *better regulation* a livello europeo.

<sup>2055</sup> Progetto interistituzionale "Legiferare meglio" (GU C 321 del 31.12.2003).

Il miglioramento della qualità della normazione, pur senza essere mai uscito dall'agenda europea, si presta dunque a periodici tentativi di rilancio. Ma se l'attenzione nei confronti di questo aspetto è così alta, quali sono le ragioni per le quali così di frequente si sente l'esigenza di stilare un nuovo Accordo? Cosa rende necessario tornare a ridisegnare di volta in volta – seppur parzialmente – le strategie predisposte per raggiungere gli obiettivi della *better regulation* attraverso nuove formalizzazioni? È un processo di incrementale miglioramento e progressiva codificazione di pratiche riguardanti il procedimento legislativo o potrebbe esserci dell'altro?

Si cercherà di rispondere a queste domande a partire da una sintetica ricostruzione in chiave storica dei principali tentativi condotti a livello europeo in tema di *better regulation*. Si proseguirà illustrando i principali contenuti dell'Accordo del 2016 per concludere con un bilancio prudente e qualche suggestione interpretativa sui corsi e ricorsi della *better regulation*.

#### 4.1. *La better regulation tra corsi, ricorsi e rincorse*

Ripercorrere storicamente alcune delle principali tappe che segnano il progressivo imporsi del tema della *better regulation* a livello europeo, non ha l'intento di ricostruire il profilo evolutivo della configurazione procedimentale nella quale tale interesse si è di volta in volta tradotto<sup>2056</sup>. Tale rassegna intende, piuttosto, supportare la constatazione che si tratta di un interesse a dir vero risalente, tanto da legittimare domande sul perché e sul come esso sia stato formalizzato e di cosa sia indice sul piano politico.

Già nella seconda metà degli anni Ottanta, in concomitanza con la strategia di realizzazione del mercato unico europeo, si registrò un primo avvicinamento ai temi della semplificazione e della valutazione dell'attività normativa con l'introduzione – da parte della Commissione – del *Business Impact Assessment System* (BIAS). Ma all'affermarsi del tema della *better regulation* contribuiva anche l'OCSE che, nel 1995, con la Raccomandazione *Improving the Quality of Government Regulation*<sup>2057</sup>, invitava i Paesi membri ad introdurre nei propri sistemi misure e procedure comuni per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione. Il problema tornava attuale durante il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 portando la Commissione alla costituzione del cd. Mandelkern Group<sup>2058</sup> che l'anno successivo licenziava cd. Rapporto Mandelkern<sup>2059</sup>. Già alcuni mesi prima della presentazione del Rapporto, la Commissione – in occasione della pubblicazione del Libro Bianco sulla governance europea del 2001<sup>2060</sup> – si era soffermata su alcuni dei temi inerenti la necessità di un miglioramento della qualità della legislazione e di un rafforzamento della cultura della valutazione e dell'*accountability*.

---

2056 Per una ricostruzione puntuale di questi aspetti si rimanda a A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011 e a quanto contenuto nei contributi raccolti nella Ricerca 2016 del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», pp. 1-112.

2057 *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* [C(95)21 def].

2058 Dal nome del suo Presidente. Il gruppo era composto da sedici esperti incaricati di formulare le proposte di elaborazione di uno strumento di valutazione della qualità della regolazione.

2059 Il Rapporto ribadiva la centralità della semplificazione normativa rispetto alla realizzazione del mercato unico europeo. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf).

2060 *La governance europea. Un libro bianco* (GU C 287 del 12.10.2001).

Benché inizialmente di specifico interesse della Commissione, nella loro progressiva affermazione il tema della *better regulation* e le iniziative preposte per la sua attuazione vedevano estendersi il novero degli attori coinvolti. Questa tendenza trovava riscontro con i Consigli europei di Siviglia del 2002 e di Bruxelles del 2003. Qui, per la prima volta, le tre istituzioni europee si impegnavano a intraprendere iniziative interistituzionali comuni al fine di migliorare la qualità della normazione tanto a livello europeo quanto nazionale. Questo impegno si tradusse nella sigla dell'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio – The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making* del 2003 tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio.

All'inizio del 2005 nel corso della revisione di medio termine della *Strategia di Lisbona*, tuttavia, appariva evidente come le azioni intraprese a livello europeo non si fossero ancora tradotte nei risultati auspicati<sup>2061</sup>. L'accordo del 2003 fu, dunque, rinegoziato, portando – in novembre – la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio alla sottoscrizione di un nuovo accordo interistituzionale, *l'Interinstitutional Common Approach to Impact Assessment*<sup>2062</sup>. Quest'ultimo stabiliva che ognuna delle tre istituzioni avrebbe dovuto valutare le proprie proposte (e le modifiche ad esse apportate). Nel 2006, poi, veniva istituito l'*Impact Assessment Board* (IAB), incaricato di fornire consulenza e controllo in materia di qualità della regolazione e valutazione di impatto esclusivamente alla Commissione.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le linee stabilite dall'Approccio comune venivano ridefinite al fine di valorizzare maggiormente il principio di sussidiarietà anche attraverso il ricorso alla consultazione degli *stakeholders* nelle valutazioni. Del pari, già la Comunicazione della Commissione sulla *Terza revisione strategica della better regulation* del 28 gennaio 2009, a differenza di quanto previsto fino a quel momento, aveva esteso l'obbligo della valutazione di impatto anche alle proposte non incluse nel programma legislativo e di lavoro annuale<sup>2063</sup>.

L'anno successivo il passaggio dalla *better regulation* alla *smart regulation* sanciva l'intento di aggiornare l'Agenda europea attraverso una razionalizzazione dell'intero ciclo delle politiche pubbliche<sup>2064</sup>. Nello stesso anno i Presidenti di Commissione e Parlamento firmavano un Accordo quadro con lo scopo di lanciare un "partenariato speciale" teso a conferire un nuovo equilibrio ai rapporti tra le due istituzioni<sup>2065</sup>.

Un ostacolo non irrilevante alla traduzione in pratica dei principi del 2003 e del 2005 lo avevano avuto le resistenze dimostrate dalla Commissione ad affidare le procedure di valutazione alla conduzione di un organismo esterno ed indipendente. Lo IAB, del resto, si era dimostrato essere un'organizzazione sottodimensionata rispetto alla possibilità di ottemperare a compiti di controllo sulle analisi di impatto presentate dai servizi interni alla Commissione.

---

2061 *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona* (COM(2005) 24 def. – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale).

2062 [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key\\_docs/docs/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf)

2063 (COM(2009) 15 final).

2064 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Smart Regulation in the European Union"* (COM(2010) 543/3).

2065 *Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea* (GU L 304/47 del 20.11.2010).

Questi problemi ci avvicinano allo stato di cose attuale: nel maggio 2015, la Commissione ha adottato un nuovo pacchetto di misure sulla *better regulation*. Il fine è stavolta dichiaratamente quello di incidere positivamente sulla democratizzazione del processo decisionale e normativo. La nuova Agenda sulla *better regulation* del 2015<sup>2066</sup> ha tentato, dunque, di rispondere alle resistenze strutturali, insite nei rapporti di potere interistituzionali sottesi al processo di produzione normativa in sede europea, introducendo procedure tese a investire l'intero ciclo politico. Per restituire fiducia nel progetto europeo a cittadini ed imprese, si è fatto ricorso al dialogo con gli *stakeholders*. Nella stessa linea si situa la creazione di una piattaforma intitolata *Ridurre la burocrazia - Dite la vostra!*<sup>2067</sup> finalizzata a permettere la segnalazione di procedure risultanti onerose e inappropriatamente lunghe. L'IAB viene sostituito dal *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) incaricato di verificare l'adeguatezza e la qualità delle analisi di impatto effettuate dalla Commissione e si costituisce la piattaforma REFIT<sup>2068</sup>, destinata a potenziare l'analogo programma *Regulatory Fitness and Performance Programme* introdotto nel 2012<sup>2069</sup>. L'Agenda, per incidere positivamente sulla regolazione del procedimento normativo, ha proposto una bozza di Accordo interistituzionale diretto a modificare i due precedenti accordi del 2003 e del 2005 e approvato nell'Accordo del 2016.

#### 4.2. *Once more: l'Accordo Legiferare meglio del 2016*

L'Accordo del 2016 ha ribadito i principi della legittimità democratica, della sussidiarietà, della proporzionalità e della certezza del diritto ma non ha introdotto radicali cambiamenti rispetto a quanto era già venuto a delinearsi in precedenza sotto l'aspetto procedimentale. L'Accordo, tuttavia, interviene a codificare la prassi che si era venuta affermando. Esso si articola in nove titoli che vengono di seguito sinteticamente esposti.

Il titolo I ribadisce la necessità di promuovere la qualità della normativa dell'Unione e la trasparenza del processo legislativo. L'obiettivo è quello di addivenire a una legislazione chiara e comprensibile per i cittadini, per le imprese e per le amministrazioni.

Il titolo II è dedicato al rafforzamento della programmazione normativa (annuale e pluriennale). Mentre le misure introdotte sulla programmazione pluriennale prevedono, più semplicemente, che le tre istituzioni possano elaborare e firmare conclusioni comuni su obiettivi e priorità principali a lungo termine, l'adozione del programma di lavoro annuale (art. 6) è introdotta quale punto conclusivo di una procedura molto complessa. Essa sancisce il rafforzamento della dimensione interistituzionale del processo di programmazione, così come stabilito dall'art. 17, par. 1 TUE, che già aveva posto un limite al monopolio fino ad allora esercitato dalla Commissione sulla fase di avvio del procedimento normativo. L'Accordo del 2016 rilancia le norme dell'Accordo quadro del 2010 sulle relazioni tra

---

2066 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Better regulation for better results. An EU Agenda"* (COM(2015) 215 final).

2067 [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_it.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_it.htm)

2068 [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_it)

2069 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Eu regulatory fitness"* (COM(2012) 746 final).

Parlamento e Commissione, estendendo al Consiglio la partecipazione al “partenariato speciale”, precedentemente istituitosi tra le altre due istituzioni in sede di programmazione interistituzionale, ed estende a quest’ultimo le norme dell’Accordo quadro relative alle richieste di presentare proposte ai sensi dell’art. 225 e 241 TFUE. L’Accordo del 2016 ricodifica il potere di ritiro della proposta (art. 9), prevede un termine di tre mesi per dare seguito a tali richieste con l’obbligo di motivare un eventuale rifiuto, recependo implicitamente quanto stabilito a tal proposito dalla Corte nella sentenza Consiglio c. Commissione (MFA)(punti 74-76)<sup>2070</sup>. L’adozione del programma annuale si conclude con la firma di una “dichiarazione comune” da parte dei Presidenti delle tre istituzioni; essa fissa gli obiettivi e le priorità di massima per l’anno successivo e individua i punti di maggiore rilevanza politica che dovrebbero essere trattati in via prioritaria nell’iter legislativo.

Il titolo III recepisce gli strumenti per migliorare la qualità della legislazione, prevedendo che essi vengano applicati a tutte le iniziative legislative e non legislative, agli atti delegati e alle misure di esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Esse sono:

1. la valutazione d’impatto *ex ante*;
2. la consultazione pubblica e dei portatori di interesse, con il relativo *feedback*;
3. la valutazione *ex post* della legislazione esistente.

Le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune sono di norma corredate da una valutazione d’impatto.

Nella procedura di colegislazione, qualora il Parlamento e il Consiglio apportino “modifiche sostanziali” alla proposta della Commissione, queste istituzioni possono effettuare valutazioni d’impatto in relazione alle modifiche sostanziali “se lo ritengono opportuno”. Cosa si intenda per modifiche sostanziali è una valutazione che dipende dall’istituzione coinvolta (art. 15). Questo passaggio è particolarmente indicativo della tensione interistituzionale nel quadro della quale si colloca l’Accordo. In fase di gestazione dell’Accordo, infatti, il tentativo della Commissione di imporre l’esercizio delle analisi di impatto anche a Parlamento e Consiglio nel caso di modifiche apportate alla proposta di atto, si è scontrato con la resistenza degli altri due soggetti colegislatori che sono riusciti ad introdurre alcune condizioni che di fatto permettono loro di sottrarsi a quest’obbligo<sup>2071</sup>.

---

2070 In tal sede, da un lato, la Corte aveva in tal sede riconosciuto alla Commissione un “potere di ritiro” (e di modifica) unilaterale, rintracciandolo nel potere di iniziativa attribuito alla stessa istituzione dai Trattati. Dall’altro, la Corte, enucleando i principi sottesi all’esercizio del potere unilaterale di ritiro ovvero il rispetto dei principi di equilibrio istituzionale e di attribuzione dei poteri, di leale cooperazione e l’adempimento dell’obbligo di motivazione, in funzione di controllo giurisdizionale. L’Accordo, peraltro, rafforza tale dovere di leale cooperazione, prevedendo che la Commissione indichi e calendarizzi i “passi successivi” al ritiro della proposta e conduca le “opportune consultazioni interistituzionali”, tenendo in debito conto e fornendo una risposta ai co-legislatori (art. 9).

2071 Come ha avuto modo di rilevare anche la 14a Commissione permanente del Senato, in sede di esame in fase ascendente dell’atto comunitario, una siffatta procedura - oltre che provocare un allungamento dei tempi del processo legislativo - avrebbe privato il legislatore europeo del margine negoziale per arrivare ai compromessi, necessariamente di natura politica, alterando l’equilibrio istituzionale con un indebolimento del ruolo politico dei colegislatori. Cfr. Senato della Repubblica - Documento XVIII n. 102 - XVII Legislatura, Risoluzione approvata dalla 14a Commissione permanente (Politiche dell’Unione europea), nella seduta del 25 novembre 2015, sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Comitato delle Regioni “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell’UE” (COM (2015) 215 definitivo) e sulla comunicazione della Commissione

Il titolo IV tratta la materia degli strumenti legislativi. Sotto questo aspetto esso prevede che la Commissione motivi le proprie proposte al Parlamento e al Consiglio, esplicitando le ragioni giuridiche delle scelte formulate e del tipo di atto legislativo prescelto per metterle in atto.

Il titolo V individua quali sono gli strumenti per garantire la semplificazione e l'aggiornamento della legislazione e degli atti esecutivi e delegati. Questo aspetto rappresenta uno dei punti di maggior problematicità dell'Accordo. Agli articoli 290 e 291, infatti, il Trattato di Lisbona ha introdotto una differenza tra i poteri delegati<sup>2072</sup> e le vere e proprie competenze di esecuzione del diritto dell'UE<sup>2073</sup>. Tuttavia, la differenza tra gli atti delegati e di esecuzione e le relative modalità di controllo sull'esercizio dei due poteri non è di per sé chiara, né l'Accordo e la Convenzione d'intesa ad esso allegata contribuiscono a risolvere i dubbi in materia.

Il potere di conferire alla Commissione un potere delegato o di esecuzione è a discrezione di Consiglio e Parlamento che determinano, caso per caso, l'estensione della riserva di legge e il confine tra delega ed esecuzione (art. 26)<sup>2074</sup>. Dalla bozza di Convenzione è stata, infatti, stralciata una lista dei criteri – obbligatori, anche se non esaustivi – ai quali ricorrere per stabilire una demarcazione tra poteri delegati e di esecuzione.

In materia di atti delegati, l'Accordo istituzionalizza la procedura di consultazione degli esperti nazionali da parte della Commissione e assicura l'accesso sistematico degli esperti del Parlamento e del Consiglio alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione<sup>2075</sup>.

Il titolo VI affronta il problema della trasparenza e del coordinamento della procedura legislativa prevedendo che le tre istituzioni si impegnino in una reciproca e costante attività di informazione durante tutto l'iter legislativo (art. 33). Il tutto senza normare specificamente le procedure relative al ricorso strutturale all'approvazione degli atti in prima lettura, attraverso i c.d. *early agreements* e i negoziati informali interistituzionali

---

al Parlamento europeo e al Consiglio "Proposta di accordo interistituzionale 'Legiferare meglio'" (COM (2015) 216 definitivo)

2072 I poteri delegati prevedono funzioni "quasi legislative" finalizzate a integrare o modificare gli "elementi non essenziali" di un atto legislativo (art. 290 TFUE).

2073 Art. 291 TFUE.

2074 Anche in questo caso l'Accordo codifica quanto già stabilito dalla Corte di giustizia nelle cause Commissione c. Parlamento e Consiglio (biocidi) (punto 40) e Commissione c. Parlamento e Consiglio (reciprocità dei visti) (punto 28).

2075 La procedura di consultazione degli esperti è preliminare e obbligatoria per tutti i progetti di atti delegati, mentre è facoltativa per quelli di esecuzione (art. 28 dell'Accordo e par. 4 Convenzione d'intesa). Qualora il "contenuto sostanziale" di un progetto di atto delegato venga modificato, gli esperti nazionali possono "formulare osservazioni" sulla versione modificata dell'atto (par. 7 Convenzione d'intesa). La Commissione, poi, è tenuta a indicare le "conclusioni tratte dalle discussioni" e "il modo in cui intende tener conto dei pareri degli esperti" e la relazione di accompagnamento all'atto delegato deve essere corredata di una sintesi del progetto di consultazione (parr. 5 e 8, Convenzione d'intesa). Benché l'Accordo escluda che i comitati di Comitologia possano "in tale capacità, essere chiamati a esercitare altre funzioni" (art. 30), ciò non impedisce ai medesimi esperti nazionali di partecipare a titolo personale alle consultazioni riguardanti gli atti delegati nell'ambito dei gruppi di esperti già costituiti. L'Accordo, dunque, sembrerebbe in tal modo riconoscere agli Stati membri una capacità di condizionamento del procedimento legislativo. C. Tovo, I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione Europea: l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it) del 07 aprile 2016.

trilaterali (c.d. triloghi)<sup>2076</sup>, rispetto ai quali si raccomanda una generica “gestione adeguata” (art. 38).

Il titolo VII tratta dell’attuazione e dell’applicazione della legislazione dell’Unione. Su questo punto, le istituzioni hanno evidenziato la necessità di una cooperazione più strutturata sulla valutazione della normativa europea in vista del suo miglioramento.

Il titolo VIII è dedicato al tema della semplificazione al fine di evitare l’eccesso di regolamentazione e gli oneri ad essa conseguenti.

Infine, il titolo IX prevede un impegno da parte di Commissione, Parlamento e Consiglio in termini di risorse umane e finanziarie per l’attuazione di quanto previsto dall’Accordo, nonché il monitoraggio dello stato di avanzamento della realizzazione dello stesso.

#### 4.3. Bilanci prudenti e suggestioni interpretative.

A partire dalla sintetica ricostruzione qui condotta, si avvanzeranno adesso alcune prudenti suggestioni interpretative tese a dar conto del titolo di questo contributo. Lungi dall’essere una provocazione è lecito constatare che l’interesse, a dir vero, risalente mostrato nei confronti della *better regulation* è tale da legittimare domande sul perché e sul come tale interesse sia stato tradotto e di cosa esso sia indice sul piano politico. Aldilà di quelli che potrebbero apparire come meri problemi di qualità redazionale dei testi (il cd. *drafting* formale) e degli strumenti e dei metodi proposti dalla tecnica legislativa, le evoluzioni e le reiterate riedizioni della *better regulation* possono essere guardate nella prospettiva del processo di formazione del consenso (nella sua natura politicamente contesa e negoziata) su come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale è quello dell’Unione europea.

Se inizialmente la *better regulation* si è imposta all’attenzione delle istituzioni europee, e principalmente della Commissione, in funzione di strumento a supporto della promozione del mercato unico e della politica di libera concorrenza ad esso sottesa, essa, nel corso del tempo, si è trovata al centro della contesa avente ad oggetto una maggiore democratizzazione delle istituzioni europee, finalizzata a rispondere a una crescente domanda di legittimazione di queste ultime. Questo passaggio non è senza conseguenze. Il *drafting*, infatti, è essenzialmente un lavoro di interpretazione della “volontà politica”, ma questa volontà, lungi dall’essere il frutto di un procedimento di elaborazione lineare ed univocamente interpretabile, è un’astrazione cui facciamo ricorso per indicare un processo di negoziazione molto complesso. Non è strano, dunque, che i suoi contorni possano apparire sfumati. Cosa succede se, alla luce di tale complessità, questa volontà assume tratti poco chiari? In che modo questi aspetti processuali influiscono nella procedura di *drafting*? Con quali conseguenze?

Guardando all’architettura istituzionale dell’Unione, possiamo ricondurre queste domande a due profili evidenziati dalla letteratura:

1. la prima investe le particolarità del processo decisionale europeo e le motivazioni strutturali della complessità tecnico-formale che lo caratterizza;

---

2076 Per una disamina della prassi relativa ai triloghi si rinvia al Capitolo 3 par. 3.3. della presente trattazione.

2. la seconda tocca gli aspetti politici della *governance*, e in particolare la difficoltà di far convergere gli obiettivi normativi su specifici punti politicamente comuni e condivisi<sup>2077</sup>. Questi profili si intrecciano nella dialettica sviluppatasi tra due poli di costruzione del consenso a livello europeo:

- un polo prettamente intergovernativo – teso a negoziare pratiche di costruzione del consenso tra gli Stati membri – .

- un polo opposto - fondato sul principio della democrazia rappresentativa – e incentrato sull’attività parlamentare a livello europeo. Quest’ultima, imitando i sistemi costituzionali nazionali, dovrebbe negoziare pratiche di costruzione del consenso tra le diverse famiglie politiche rappresentate in Parlamento (benché non sia da escludere che in pratica questo processo negoziale non sia del tutto immune dalle suggestioni derivante dagli interessi nazionali).

È forse nella natura intrinsecamente complicata e dinamica di questo processo che risiedono le maggiori difficoltà attuative delle procedure di *better regulation*, tanto da rendere periodicamente necessario rieditarle alla luce di risultati spesso inferiori alle aspettative e alle speranze che avevano mosso i numerosi di accordi in materia.

Nelle ultime declinazioni che la *better regulation* ha assunto, il Parlamento europeo ha visto una progressiva evoluzione del suo ruolo all’interno delle procedure decisionali, coerentemente con la maggiore rilevanza progressivamente assunta da quest’organo in vista del tentativo di ampliare il margine di legittimazione democratica delle istituzioni politiche europee. Con l’Accordo si rafforzano e si sistematizzano le valutazioni di impatto del Parlamento e si procedimentalizza il potere di ritiro delle proposte della Commissione. Il Parlamento, tuttavia, perde il ruolo di vantaggio che aveva ottenuto nei confronti del Consiglio grazie all’Accordo quadro sul “partenariato speciale” con la Commissione del 2010. Benché la procedura di codecisione introdotta dal Trattato di Lisbona del 2009 sia stata indicata quale «procedura legislativa ordinaria», essa include il voto a maggioranza qualificata (VMQ) in seno al Consiglio (articolo 294 TFUE) e non si applica a vari settori importanti, come la politica fiscale in materia d'imposizione diretta o gli aspetti transnazionali del diritto di famiglia, per i quali in Consiglio è richiesta l'unanimità.

A fronte di un rafforzamento dei poteri dei colegislatori, le differenze più considerevoli si registrano in merito ai poteri e alle prerogative della Commissione anche per quanto concerne l’esercizio di poteri delegati ed il conferimento di atti di esecuzione. I nuovi equilibri istituzionali, codificati, dall’Accordo vedono, per converso, un potenziamento del ruolo del Consiglio sul piano interistituzionale, tanto che lo spostamento degli equilibri interistituzionali all’interno del processo legislativo a favore di una maggiore affermazione del potere degli esecutivi nazionali sembrerebbe evidenziare una progressiva riterritorializzazione del potere politico anche (eventualmente) a scapito del potere parlamentare nazionale.

Non da ultimo, il Consiglio si è fermamente opposto ad una estensione degli oneri tecnici rappresentati da un’adozione ad ampio raggio delle procedure di valutazione, poichè essa

---

2077 A. ADINOLFI, *Le dinamiche politico-istituzionali dell’Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, In corso di stampa negli atti del Convegno “Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell’Europa”, Firenze 7 luglio 2017.

avrebbe spostato gli equilibri di potere di formulazione delle politiche a vantaggio di chi ha la competenza tecnica maggiore, ossia la Commissione, che sarebbe, così, venuta ad avere maggiori possibilità di controllare il frutto del processo di mediazione politica a scapito degli altri soggetti (Parlamento e Consiglio). Questi ultimi si sono trovati e si trovano, quindi, a esercitare tutte le resistenze praticabili al fine di evitare limitazioni al proprio potere di negoziazione. La trasparenza assoluta, infatti, è spesso di ostacolo al raggiungimento di un accordo politico basato su concertazione e negoziato politico<sup>2078</sup>

La Commissione, da parte sua, ha intensificato l'attività di controllo mirata a verificare la corretta applicazione da parte degli Stati Membri della normativa UE: in base ai dati aggiornati al settembre del 2017 i procedimenti d'infrazione aperti dalla Commissione sono 1.659, numero considerevolmente più elevato degli anni precedenti. Il numero dei procedimenti di infrazione chiusi dinanzi alla Corte di Giustizia si è invece ridotto negli ultimi anni grazie ai dialoghi nel frattempo avviati con gli Stati Membri<sup>2079</sup>. D'altro canto non è ancora chiaro quale sarà l'uso dei risultati della valutazione da parte della stessa Commissione. Alcuni studi suggeriscono che, talvolta, basta che una *policy* non sia strettamente correlata alle priorità politiche della Commissione, affinché quest'ultima non dia seguito legislativo a quanto suggerito dai risultati della valutazione<sup>2080</sup>.

Lungi dal rappresentare elementi "neutri", le procedure di semplificazione e valutazione evidenziano in quest'ottica tutta la loro politicità, mostrando tanto le tensioni esistenti tra Commissione, Consiglio e Parlamento quanto la cogenza dell'intreccio tra poteri normativi ed esecutivi nel procedimento legislativo considerato in una più ampia dimensione processuale.

## **5. LE APERTURE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: FOCUS SUGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**

*di Martina Salera*

SOMMARIO: 5.1. Introduzione 5.2. Il diritto di iniziativa dei cittadini europei tra prassi e prospettive di riforma 5.3. Il sistema di *Lobbying* europeo verso una maggiore trasparenza? 5.4. Gli organi consultivi dell'Unione. 5.4.1. Il Comitato economico e sociale 5.4.2. La partecipazione del terzo livello territoriale al processo decisionale europeo: il Comitato delle Regioni

### *5.1. Introduzione*

Nel corso del tempo la partecipazione si è strutturata all'interno dello spazio politico europeo divenendo la pietra angolare della *governance* e parte integrante del *decision making* europeo.

---

<sup>2078</sup> Un esempio di queste dinamiche è il lavoro in Commissione del Parlamento italiano. Rispetto alla sede assembleare, infatti, in Commissione le parti politiche sono meno incentivate ad arroccarsi su posizioni contrappositive e identitarie.

<sup>2079</sup> A. FLORI, *State of the Union 2017: a che punto è la better regulation e l'attuazione della normativa europea*, in [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it) del 21 dicembre 2017.

<sup>2080</sup> S. VOORST – P. ZWAAN, *The (non) use of ex-post legislative evaluations by the European*, in *Journal of European Public Policy*, 2018.

In seno all'Unione, a partire dal trattato di Lisbona, si affaccia l'esigenza di superare il distacco che viene sentito dai cittadini europei nei confronti di un ordinamento, che si presenta come un qualcosa di sovraordinato, di imposto ed evanescente. In altre parole, si fa strada la necessità di colmare quel genetico *deficit* di legittimazione democratica, che contraddistingue l'Unione europea e che trova la sua ragione ultima nella natura giuridica della stessa.

Di qui la scelta di coniugare il rafforzamento dei circuiti propriamente rappresentativi – si pensi al processo di modifica dei poteri del Parlamento europeo, quale istituzione direttamente rappresentativa dei cittadini dell'Unione<sup>2081</sup> - con l'ampliamento dei meccanismi partecipativi. Al fine di integrare la legittimazione democratica del quadro legislativo e decisionale dell'Unione diventa, pertanto, necessario assicurare “un relazionamento della società con le istituzioni” nel *policy making* europeo. Solo il coinvolgimento dei cittadini, di enti esponenziali della società, quali il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni, di *lobbies*, e, quindi, di diversi portatori di interessi in settori materiali specifici, può assicurare l'adozione di politiche europee efficaci e pertinenti, che non vengano percepite come calate dall'alto dai cittadini europei<sup>2082</sup>. Non può, infatti, trascurarsi che la partecipazione rappresenta insieme all'apertura, alla coerenza, alla responsabilità e all'efficacia, la base di una “buona governance”<sup>2083</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, la democrazia partecipativa ha trovato riconoscimento espresso nel Trattato sull'Unione europea. L'art. 10 del TUE, pur prevedendo che il funzionamento dell'Unione sia basato sulla democrazia rappresentativa, enuncia il principio di prossimità, stabilendo, al terzo paragrafo, che “Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”. Corollario del principio di prossimità e pietra angolare della democrazia partecipativa europea, come si avrà modo di illustrare, è l'art. 11 del TUE, che, da un lato delinea il sistema delle consultazioni della società civile come fondamento della *governance* e, dall'altra, riconosce ai cittadini europei il diritto di iniziativa legislativa.

D'altronde, “un ordinamento che voglia dirsi democratico non può fondarsi solo sull'assetto istituzionale, ma deve anche considerare una substruttura”, in grado di assicurare “un costante *feedback*” tra assetto dei poteri e cittadini”<sup>2084</sup>.

Prendendo le mosse da tali considerazioni, il presente contributo si propone di analizzare l'entità e la natura degli strumenti partecipativi all'interno del *policy making* europeo.

## 5.2. Il diritto di iniziativa dei cittadini europei

---

2081 Art. 14, par.2, TUE: “ Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione ”

2082 Del resto, questo rappresenta uno degli obiettivi previsti dall'Accordo Legiferare Meglio. Per una disamina esaustiva si rinvia al Capitolo 4, par. 4.2., della presente trattazione.

2083 In tal senso, si esprime il Libro bianco sulla Governance della Commissione nella parte II espressamente dedicata ai “Principi della buona governance” – 25 luglio 2001, COM(2001) 428 definitivo –.

2084 GRIMM D., Una costituzione per l'Europa?, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (a cura di), Il futuro della costituzione, Torino, 1996, 364, che a tale riguardo rileva la marginalità politica dell'Unione rispetto allo scenario globale, la “debole formazione della sua identità” e soprattutto la sua “esigua capacità discorsiva sovranazionale”. Riflessioni, queste, ulteriormente riprese e sviluppate dall'A. anche a ridosso della stesura del Trattato costituzionale. In questo senso, in particolare, D. GRIMM, La natura del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea” in Quad. cost., 2004, 163 ss.

Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (*European Citizens' Initiative*, indicato da ora in avanti con l'acronimo ICE) rappresenta una tra le tante novità introdotte dal Trattato di Lisbona del 2009 – ed ereditate dal progetto di Costituzione per l'Europa<sup>2085</sup> - al fine di democratizzare l'assetto istituzionale dell'Unione Europea, mediante il coinvolgimento diretto o indiretto dei cittadini. Diversamente, dagli altri istituti che verranno esaminati, il diritto di iniziativa non è volto semplicemente ad orientare il processo decisionale europeo ma mira a calibrare lo stesso almeno nella sua fase genetica, offrendo ai cittadini europei la possibilità di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta di atto giuridico. Si tratta di un'inedita forma di coinvolgimento dei cittadini nel *law making* dell'Unione, che paradossalmente non si riscontra in molti dei suoi Stati membri, ma la cui concreta configurazione, come si avrà in modo di porre in luce, non solo la rende ben lontana dagli omologhi istituti presente negli ordinamenti statuali ma presenta rilevanti profili di criticità.

Il diritto di iniziativa trova nei Trattati un duplice fondamento giuridico<sup>2086</sup>, configurandosi al contempo come strumento di democrazia partecipativa e come diritto politico fondamentale dei cittadini europei. In primo luogo, viene in rilievo l'art. 11, par.4, TUE<sup>2087</sup>, che trova la propria sede nel Titolo II del TUE, contenente le disposizioni relative ai principi democratici. La disposizione in esame delinea i caratteri generali dell'istituto, prevedendo che l'iniziativa debba provenire da almeno un milione di cittadini europei, aventi la cittadinanza "in un numero significativo di Stati membri"<sup>2088</sup> e debba avere ad oggetto materie rientranti nelle attribuzioni della Commissione rispetto alle quali sia dagli stessi ritenuto necessario un atto giuridico dell'Unione. Indicate in termini essenziali le caratteristiche dell'ICE, peraltro in maniera non dissimile da quanto statuito dall'art. 225 TFUE relativamente al diritto di iniziativa del Parlamento Europeo<sup>2089</sup>, l'art.11 TUE rinvia all'art. 24, par.1, TFUE per la determinazione "(del)le procedure e (del)le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini". L'art. 24, par.1, TFUE<sup>2090</sup>,

---

<sup>2085</sup> La stessa disposizione, oggi contenuta nell'art. 11 TUE, si riveniva nell'art. I-47, par. 4 del progetto di Costituzione per l'Europa, rubricato "Principio della democrazia partecipativa".

<sup>2086</sup> C. PESCE *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa europea*, Napoli, 2016, 136; A. DAMATO, *Profili critici ed istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Diritto dell'Unione europea*, n.1/2017, 40;

<sup>2087</sup> Art. 11, par. 4 TUE "Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati".

<sup>2088</sup> Locuzione che viene integrata dalle norme del regolamento attuativo. Nello specifico l'art. 2, par.1, stabilisce che l'iniziativa debba avere il sostegno di "almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri". La determinazione del numero minimo di firmatari per Stato membro è effettuata, come stabilisce l'art. 7 del regolamento in esame, moltiplicando per 750 "il numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascun Stato membro".

<sup>2089</sup> Art. 225, TFUE "A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

<sup>2090</sup> Art. 24, par. 1 TFUE "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire".

affida ad un regolamento, da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria, la disciplina di dettaglio dell'ICE<sup>2091</sup>. La disposizione in commento costituisce la seconda base giuridica dell'ICE, la cui collocazione nella Parte II del TFUE dedicata alla non discriminazione e alla cittadinanza dell'Unione lega indissolubilmente l'istituto in esame allo *status* giuridico di cittadino europeo, che comprende, pertanto, veri e propri diritti di partecipazione politica<sup>2092</sup>.

Attraverso il collegamento delle istanze che costituiscono l'*idem sentire* dei cittadini europei – che si ripete devono rappresentare “un numero significativo di Stati membri” – l'ICE rappresenta, pertanto, uno strumento che si prefigge, almeno via teorica, l'obiettivo di creare un'identità collettiva transnazionale tra cittadini europei e con essa le basi di un sistema democratico<sup>2093</sup>. Tuttavia, le potenzialità che l'istituto in esame può dispiegare risultano in parte mitigate dalla stessa formulazione delle disposizioni dei Trattati e, in particolare, dell'art.11, par.4, TUE; disposizione dalla quale emergono criticità che, come vedremo, sono acuite dal regolamento d'attuazione e della relativa prassi applicativa e interpretativa. L'ICE, stando alla lettera dell'art.11, par.4 TUE, si configura come uno strumento esclusivamente propositivo attraverso il quale i cittadini, più che essere coinvolti nel processo decisionale, si limitano ad esortare la Commissione a presentare una proposta legislativa<sup>2094</sup>. In tal senso, depone non solo l'utilizzo dell'espressione “invitare la Commissione”, ma anche la previsione che la proposta legislativa debba essere finalizzata all' “attuazione dei trattati”. L'effettivo seguito dell'iniziativa dipenderà, infatti, fermo restando il rispetto dei limiti fissati dal regolamento d'attuazione, dalla volontà della Commissione. Si tratta di elementi che configurano l'ICE come uno strumento privo di forza giuridica vincolante e che, in definitiva, non intaccano il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione.

Con il Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 16 febbraio 2011 è stata data attuazione all'art. 24, par.1 TFUE. La procedura di presentazione di un'iniziativa dei cittadini si articola principalmente in cinque fasi: la costituzione del comitato, la registrazione della proposta di iniziativa, la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, la presentazione e l'esame della stessa da parte della Commissione.

In primo luogo, gli organizzatori dell'iniziativa sono tenuti a costituire un comitato di cittadini composto da almeno sette persone residenti in altrettanti Stati membri e a designare delle “persone di contatto” – un presidente e un supplente – che svolgeranno la funzione di

---

<sup>2091</sup> L'art.24 par. 1 TFUE rimanda, pertanto, alla discrezionalità del legislatore la scelta in ordine alle concrete modalità di attuazione del diritto di iniziativa, salvo i limiti di cui all'art.11, par.4 TUE. Sotto questo punto di vista è stata posta in luce la natura di norma essenzialmente programmatica della disposizione in esame. Così M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011, 50.

<sup>2092</sup> La disposizione in commento prevede, infatti, nei successivi paragrafi altri strumenti di collegamento tra i cittadini e le istituzioni europee. Si tratta della possibilità di presentare petizioni al Parlamento europeo e di adire il Mediatore europeo nei casi di cattiva amministrazione. Per una disamina degli stessi e dei relativi rilievi critici si rinvia a C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa europea*, cit., pp. 146 ss.

<sup>2093</sup> In tal senso, GRIMM D., *Una costituzione per l'Europa?*, cit., p. 364, che rinviene la marginalità democratica dell'Unione nella “debole formazione della sua identità”.

<sup>2094</sup> MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, cit., p. 80; PETRINI M.C., *L'iniziativa dei Cittadini Europei al vaglio del Tribunale dell'Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13/2016, p.3;

filtro tra il comitato e le istituzioni europee<sup>2095</sup>. Gli organizzatori sono, inoltre, responsabili della redazione e della presentazione della proposta *online* sul sito messo a disposizione dalla Commissione. La proposta deve contenere *ex art. 4, par.1 del Reg. n. 211/2011* una serie di indicazioni, definite dal Tribunale “minime”<sup>2096</sup>. Si tratta del titolo della iniziativa, il suo oggetto, i suoi obiettivi, la base giuridica nei trattati, nonché i dati relativi agli organizzatori e alle fonti di finanziamento dagli stessi procurate<sup>2097</sup>. Tali informazioni sono oggetto di apprezzamento da parte della Commissione che dovrà valutare ai fini della registrazione la sussistenza delle condizioni previste dall’art. 4, par.2 del Regolamento. La Commissione deve verificare: a) che la costituzione del comitato e la designazione delle persone di contatto sia avvenuta in conformità alle disposizioni del regolamento; b) che l’iniziativa non esuli manifestamente dall’ambito dei poteri della Commissione di presentare un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’applicazione dei Trattati; c) che l’iniziativa proposta non sia manifestamente ingiuriosa, futile o vessatoria; d) che l’iniziativa non sia manifestamente contraria ai valori dell’Unione di cui all’art. 2 TUE. Nel caso in cui l’attività di valutazione della Commissione abbia esito negativo, l’istituzione con decisione comunicata agli organizzatori rende noti i motivi della mancata registrazione e i ricorsi giurisdizionali e non esperibili avverso la stessa<sup>2098</sup>. Qualora, invece, le suddette condizioni vengano riscontrate, la Commissione procederà alla registrazione e alla pubblicazione dell’ICE sul sito ufficiale, che segna il *dies a quo* del termine di un anno assegnato agli organizzatori per raccogliere un milione di dichiarazioni di sostegno necessarie per la prosecuzione dell’*iter*<sup>2099</sup>. La raccolta delle dichiarazioni di sostegno può avvenire sia mediante l’utilizzo di moduli cartacei che per via elettronica<sup>2100</sup>. Le dichiarazioni di sostegno con l’indicazione dei dati personali dei rispettivi firmatari<sup>2101</sup> dovranno essere comunicate allo Stato membro di appartenenza o di residenza, a cui compete l’onere di verificare e certificare le stesse entro tre mesi dal ricevimento della richiesta<sup>2102</sup>. A seguito della certificazione, e sempre che le dichiarazioni abbiano raggiunto il numero di un milione, gli organizzatori possono procedere alla presentazione della proposta alla Commissione, che procede ad un secondo esame dell’iniziativa, da concludersi nel termine di tre mesi dalla presentazione. In questo lasso di tempo, a norma

---

<sup>2095</sup> Art.3, par. 2, Reg. n. 211/2011.

<sup>2096</sup> Si veda la sentenza del Tribunale, 10 maggio 2016, Izsak e Dabis c. Commissione, punto 48. Dalla configurazione dei requisiti richiesti dall’art.4, par. 1, Reg. N. 211/2011 in termini di contenuto minimo della iniziativa discende la possibilità per gli organizzatori di inserire contenuti ulteriori, i quali saranno comunque oggetto del sindacato della Commissione. Sul punto, DAMATO A., *Profili critici ed istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, cit., pp. 44 ss.

<sup>2097</sup> Sotto questo punto di vista, emerge un profilo problematico del sistema dell’ICE: l’assenza di qualsivoglia sostentamento finanziario.

<sup>2098</sup> Art. 4, par.3, Reg. n. 211/2011.

<sup>2099</sup> Art. 5, par. 5, Reg. n. 211/2011.

<sup>2100</sup> Art. 5, par.2, Reg. n.211/2011. Nel caso di raccolta delle dichiarazioni di sostegno via internet si dovranno seguire le disposizioni del regolamento n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica

<sup>2101</sup> I firmatari, a norma dell’art. 4, par.4 del Regolamento, devono avere l’età minima richiesta per le votazioni del Parlamento europeo.

<sup>2102</sup> Art. 5, par. 3, art.8 e Allegato 3, Reg. 211/2011; l’Italia ha dato attuazione alle suddette norme con il decreto del Presidente della Repubblica n.193/2012, che designa come autorità competente alla certificazione delle dichiarazioni di sostegno il Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

dell'art. 10 par. 1 del Regolamento, si procede alla pubblicazione dell'iniziativa sul registro della Commissione<sup>2103</sup> e vengono effettuate sia la convocazione<sup>2104</sup> presso l'istituzione stessa che l'audizione pubblica dinnanzi al Parlamento europeo<sup>2105</sup> al fine di consentire agli organizzatori la possibilità di esporre le questioni giuridiche sollevate dall'iniziativa. Con la comunicazione della decisione con la quale la Commissione rende note le sue conclusioni giuridiche e politiche in ordine all'iniziativa, i motivi che giustificano o meno un intervento in tal senso e, in caso positivo, l'eventuale azione che intende intraprendere, si conclude l'*iter* di presentazione dell'ICE<sup>2106</sup>.

Dall'entrata in vigore del Regolamento al momento in cui si scrive, l'ICE ha rappresentato uno strumento di portata dirimpante, capace di attivare il dialogo tra cittadini europei e le istituzioni intorno ai tempi più sensibili. Si stima che nell'arco di 6 anni di applicazione più di 9 milioni di cittadini europei di tutti gli Stati membri hanno sostenuto una o più fra le 70 proposte di iniziativa legislativa presentate<sup>2107</sup>.

Tuttavia, non bisogna lasciarsi trasportare dall'illusione ottica dei numeri e giungere a conclusioni affrettate. Delle 70 iniziative presentate, 24 non ha raggiunto la quota di un milione di dichiarazioni di sostegno, 14 sono state ritirate, 22 sono oggetto di rifiuto per mancanza delle condizioni ex art. 4, par. 2 del Regolamento, e, infine, 6 sono ancora in *itinere* - raccolta di dichiarazioni di sostegno - . Finora hanno superato la soglia di 1 milione di dichiarazioni di sostegno 4 iniziative, si tratta dell'iniziativa "Stop vivisection", "Ban glyphosate and toxic pesticides", "One of us", "Right2Water". Tuttavia, soltanto tre di queste sono state oggetto di una valutazione positiva della Commissione ai fini della effettiva presentazione di una proposta legislativa<sup>2108</sup>.

Nella prassi l'applicazione concreta dell'istituto ha svelato numerose criticità del Regolamento d'attuazione; criticità che sono state oggetto di considerazione da parte delle istituzioni comunitarie. Infatti, la Commissione a norma dell'art. 22 del Regolamento è tenuta a trasmettere ogni tre anni al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione dello stesso regolamento. Orbene, ad oggi sono state adottate due relazioni: la relazione del 31 marzo 2015, con la quale si è deciso di proporre la revisione del regolamento, e la relazione del 23 marzo 2018<sup>2109</sup>, con la quale la Commissione delinea le principali novità contenute nella proposta di riforma del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei<sup>2110</sup>.

---

<sup>2103</sup> Art. 10, par. 1, lett. a), Reg. 211/2011.

<sup>2104</sup> Art. 10, par.1, lett. b), Reg. 211/2011.

<sup>2105</sup> Art. 11 Reg. 211/2011.

<sup>2106</sup> Art. 10, par. 1, lett. c), Reg.211/2011.

<sup>2107</sup> Per una disamina complessiva delle varie iniziative presentate si rinvia al sito: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=it>.

<sup>2108</sup> La Commissione ha dato seguito all'iniziativa "Stop Vivisection" attraverso azioni non legislative; in risposta all'iniziativa "Right2Water", nel febbraio scorso la Commissione ha proposto la revisione della direttiva sull'acqua potabile e, in seguito all'iniziativa "Ban glyphosate and toxic pesticides", la Commissione ha annunciato una proposta legislativa intesa a migliorare la trasparenza delle valutazioni scientifiche e del processo decisionale. Con riferimento all'iniziativa "Ban glyphosate and toxic pesticides", invece, la Commissione ha concluso che «non sussistono motivi giuridici o scientifici che giustifichino il divieto del glifosato» e che pertanto non darà seguito alla stessa.

<sup>2109</sup> COM(2018)157final.

<sup>2110</sup> COM(2017) 482 final.

La prima relazione della Commissione<sup>2111</sup>, adottata il 31 marzo 2015, ha elencato una serie di limiti, derivanti dall'applicazione del regolamento ICE nella sua forma attuale, che riguardano sia profili logistici che strettamente tecnici. Le criticità maggiori sono state nella fase iniziale del procedimento ICE, ossia nella registrazione dell'iniziativa da parte della Commissione, chiamata a valutare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 4, par. 2 del Regolamento; criticità, che, peraltro, sono state portate all'attenzione del Tribunale. Dalla lettura delle decisioni di rifiuto della Commissione emerge che nella maggior parte dei casi le iniziative non rispettavano la condizione di cui all'art.4, par.2, lett. b, ossia avevano ad oggetto un settore in cui la Commissione non aveva competenza a proporre un atto giuridico ovvero risultavano prive di un fondamento giuridico nei Trattati

	04/2012-03/2015	04/2015-03/2018	<b>Totale da 04/2012</b>
<b>Totale iniziative registrate</b>	31	17	<b>48</b>
<b>Totale richieste di registrazione rifiutate</b>	20	2	<b>22</b>

sufficientemente delineato. Sul punto, il Tribunale ha avuto l'occasione di precisare che l'esame che la Commissione deve compiere ex art. 4, par.2, lett. b) è limitato esclusivamente alla verifica formale della sussistenza di una propria competenza nella materia oggetto della proposta, laddove, invece, un esame più approfondito relativo all'opportunità o meno di un atto giuridico deve essere compiuto in un secondo momento in caso di registrazione a norma dell'art. 10, par.1, lett c) del Regolamento.<sup>2112</sup>

Occorre rilevare, che nelle more dell'*iter* di approvazione della proposta di modifica, la Commissione si impegna a migliorare in via di prassi alcuni aspetti relativi alla fase della registrazione, di cui si dà conto nella relazione del marzo scorso. Dal 2015 le decisioni in merito alla registrazione delle proposte d'iniziativa dei cittadini vengono adottate dal collegio dei commissari e, soprattutto sono state ammesse le registrazioni parziali. In tali casi la Commissione, qualora riscontri dubbi circa l'effettiva sussistenza di una sua competenza nella materia oggetto dell'iniziativa, adotta una decisione che stabilisce le condizioni per la registrazione e indica gli elementi registrati dalla Commissione, nonché su quali basi le dichiarazioni sostegno per l'iniziativa potevano essere raccolte. Tali innovazioni hanno senza dubbio ridotto il numero delle iniziative oggetto di rifiuto, come dimostra la seguente tabella che offre una panoramica del numero totale delle iniziative presentate dal 2012 ad oggi:

La proposta di nuovo regolamento della Commissione si muove lungo le prassi già sperimentate negli ultimi tre anni, chiarendo le condizioni per la registrazione parziale delle iniziative, attuabile soltanto laddove parte dell'iniziativa non esuli manifestamente dalle

<sup>2111</sup> COM(2015)145 final del 31 marzo 2015, Relazione sull'applicazione dell'ICE.

<sup>2112</sup> Trib. 19 aprile 2016, T-44/14, Costantini e a. c. Commissione, punto 53; Trib. 10 maggio 2016. T-529/13, Izsák e Dabis c. Commissione, punto 60.

proprie competenze<sup>2113</sup>. Nello specifico, l'art. 6 par. 4 della proposta prevede che la Commissione, entro un mese dalla presentazione della richiesta, informi il gruppo di organizzatori della sua valutazione e dei relativi motivi. In tal caso, il gruppo di organizzatori può tener conto della valutazione della Commissione e modificare l'iniziativa rendendola conforme al requisito di cui al paragrafo 3, lettera c), o mantenere o ritirare l'iniziativa originaria.. Inoltre, la Commissione della relazione del 23 marzo 2018 esplicita l'intenzione di migliorare la procedura di registrazione, includendo la possibilità di fornire informazioni (preliminari) agli organizzatori nonché la creazione di una piattaforma online collaborativa per sostenere lo scambio di buone pratiche tra i professionisti dell'ICE, in particolare tramite un forum di discussione e altri strumenti e meccanismi di sostegno e formazione.

Nella relazione del 31 marzo 2015 vengono, inoltre, in rilievo le criticità relative al sistema di raccolta delle dichiarazioni di sostegno e della relativa certificazione da parte dei competenti organi statuali. Come si è avuto modo di evidenziare, infatti, ciascun Stato membro è competente a disciplinare le condizioni per sostenere l'iniziativa, i dati personali necessari a tal fine e, infine, le relative modalità di verifica. L'esistenza di una molteplicità di discipline, diverse da Stato a Stato membro, ha reso particolarmente onerosa la raccolta delle dichiarazioni di sostegno per la quale oltre tutto, si ricorda, è previsto il termine di un anno<sup>2114</sup>. Tuttavia, sul punto, la proposta di revisione del Regolamento fa salva la discrezionalità degli Stati in materia, stabilendo che il termine di 12 mesi per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno decorra data di inizio del periodo di raccolta fissata dal gruppo di organizzatori<sup>2115</sup>.

Nella proposta di revisione del regolamento ICE, la Commissione ha incluso una serie di miglioramenti, in particolare la trasmissione dell'iniziativa, quando viene ricevuta, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni<sup>2116</sup>, la previsione un'audizione pubblica al Parlamento europeo più inclusiva per assicurare una rappresentanza equilibrata di tutte le parti interessate all'iniziativa<sup>2117</sup> e l'estensione della fase di esame da tre a cinque mesi per concedere più tempo al dibattito che servirà da base per la risposta della Commissione<sup>2118</sup>.

### 5.3. Il sistema di Lobbying europeo verso una maggiore trasparenza?

L'art. 11 del Trattato sull'Unione europea, come anticipato, pone al centro del processo democratico e multilevel europeo il sistema delle consultazioni delle associazioni rappresentative e della società civile, quali *stakeholders* in grado "di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione"<sup>2119</sup>. Si tratta di una norma che eleva la democrazia partecipativa a principio dell'Unione europea, ricevendo quanto già si era delineato nella prassi.

---

<sup>2113</sup> Art. 16 della proposta di riforma.

<sup>2114</sup> A. DAMATO, *Profili critici ed istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, cit., p.56.

<sup>2115</sup> Art.8, par.1, Proposta Regolamento ICE.

<sup>2116</sup> Art, 14, par.1, Proposta di Regolamento ICE.

<sup>2117</sup> Art. 14, par. 2, Proposta di Regolamento ICE.

<sup>2118</sup> Art. 15, par. 2, Proposta di Regolamento ICE.

<sup>2119</sup> Art. 11, par. 3, TUE.

Infatti, sin dalle origini del processo di integrazione comunitaria il tema del coinvolgimento dei gruppi di pressione nel sistema decisionale europeo ha rappresentato un'esigenza immanente alla creazione di politiche coerenti e trasparenti nei settori in cui gli Stati membri avevano rinunciato all'esercizio della propria sovranità. Si riscontra, infatti, che, già a partire dagli anni '50 e '60, molte organizzazioni di interesse, generalmente designate con la locuzione *lobbies*, sia di matrice nazionale che transnazionale, avessero preso sede a Bruxelles. Tali organizzazioni avevano lo scopo di apportare *feedback* di stampo tecnico al *policy making* comunitario, che si traduceva in misure vincolanti per gli Stati membri, sebbene, all'epoca, limitate ai settori del carbone e dell'acciaio, dell'agricoltura e dell'industria<sup>2120</sup>.

Nonostante il fenomeno delle *lobbies* nasca contestualmente all'emergere della stessa Unione Europea, si dovrà attendere l'inizio degli anni '90 per l'adozione dei primi parziali provvedimenti in materia – adottati, peraltro, senza un approccio comune, dalle singole istituzioni europee<sup>2121</sup> - e il 2011 per l'adozione di una regolamentazione completa e comune della rappresentanza degli interessi privati<sup>2122</sup>. In particolare, si deve alla Commissione europea l'apertura del dibattito in merito all'elaborazione di un quadro comune sul tema, sollecitato con l'emanazione nel 2006 del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"<sup>2123</sup>, dove per la prima volta si rinviene la definizione di lobbismo. Per lobbismo vengono intese "tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee", pertanto coloro che svolgono tali attività "come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali (rappresentanti "interni") o le associazioni di categoria" rappresentano i cosiddetti lobbisti<sup>2124</sup>.

Il Libro verde, oltre ad abbozzare una approssimativa definizione di *lobbying*, sottolinea l'importanza e la necessità dell'adozione di misure che possano rendere più trasparente il processo di consultazione dei gruppi europei nel *policy making* europeo. Del resto, la trasparenza dell'azione amministrativa e il diritto di accesso ai documenti rappresentano, come stabilisce l'art. 15, par. 3 TUE, principi che generali dell'ordinamento comunitario che "ciascuna istituzione, organo od organismo" è tenuta ad assicurare.

Sulla base di queste premesse, il 23 giugno 2011 il Parlamento europeo e Commissione sono giunti alla conclusione dell'accordo interistituzionale "Registro comune per la

---

<sup>2120</sup> I primi gruppi di pressione e che si sono stabiliti a Bruxelles sono stati i cosiddetti euro-gruppi, cioè Confederazioni e Federazioni europee i cui membri erano le Associazioni nazionali di categoria. Per un'analisi dei primi eurogruppi si rinvia a C. MEOLI, *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 2009, pp. 11 e ss.

<sup>2121</sup> Si parte dal 1992 con il «dialogo aperto e strutturato tra la commissione e i gruppi di interesse» (93/C 63/02), comunicazione con cui per la prima volta la Commissione ha trattato della necessità di regolamentare il fenomeno del lobbismo. Il Parlamento europeo è, invece, l'istituzione che per prima si è dotata di una propria regolamentazione, apportando dal 1996 modifiche al suo regolamento interno. Per una disamina delle diverse tappe istituzionali della regolamentazione del fenomeno lobbistico si rinvia a L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, in *Working Papers del Centro Studi Europei*, n.3/2015, pp. 6-12.

<sup>2122</sup> Per una dettagliata cronistoria delle diverse tappe che hanno segnato il processo di regolamentazione, v. <http://ec-europa.eu/transparencyregister/info/aboutregister/KeyEvents.do?/locale.it>.

<sup>2123</sup> COM(2006) 194 def.

<sup>2124</sup> Per l'inizio del cammino condiviso tra Parlamento e Commissione verso una regolamentazione comune si rinvia a L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, cit., pp.17-22.

trasparenza” accordo che trova base giuridica nell’art. 11, par. 1-2 del TUE e nell’art. 295 del TFUE, che legittima le istituzioni a concludere accordi tra loro.

Il Registro<sup>2125</sup>, oltre a definire che cosa è l’attività di *lobbying*<sup>2126</sup>, identifica le sei categorie nonché le relative sottocategorie quali le “organizzazioni, persone giuridiche e lavoratori autonomi impegnati nell’elaborazione e nell’attuazione di politiche dell’Unione” che possono registrarsi. Si tratta di società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti; lobbisti interni e associazioni di categoria professionali; organizzazioni non governative; centri di studio, istituti accademici e di ricerca; organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali.

Il Registro istituito nel 2011 è stato oggetto di un procedimento di riforma nel 2014<sup>2127</sup>, che, nonostante le novità introdotte, non ha eliminato le criticità già presenti, che si sono manifestate nel concreto funzionamento dell’istituto.

Un primo aspetto problematico è rappresentato dalla mancata adesione del Consiglio al Registro comune, che, tra l’altro, non viene sopperita da una propria regolamentazione dell’istituto. Ciò rende, inevitabilmente, parziale il sistema il sistema europeo del *lobbying*, atteso che il Consiglio è uno degli attori principali del decision making europeo<sup>2128</sup>.

In secondo luogo, viene in rilievo il fatto che la registrazione risulta essere volontaria, tra l’altro solo per i soggetti indicati dall’art. 9 dell’accordo, escludendo un’ampia platea di portatori di interesse di ordine generale<sup>2129</sup>. A titolo esemplificativo, la registrazione rimane volontaria per chiese e partiti politici, Autorità locali, regionali e municipali così come i Governi degli Stati membri, i Governi terzi, le organizzazioni intergovernative e i membri delle rappresentanze diplomatiche. Inoltre, la facoltatività della registrazione produce effetti sulla quantità e qualità delle informazioni sui gruppi di pressione operanti nel *decision making* europeo, con buona pace della trasparenza dello stesso<sup>2130</sup>. Strettamente connessa a quest’ultima, è la criticità relativa agli effetti che produce la registrazione – che non si applicano ai soggetti non registrati – tra cui il più rilevante è l’assoggettamento al codice di condotta<sup>2131</sup>, che prevede non solo diritti<sup>2132</sup> ma anche una serie di doveri, il cui mancato rispetto determina l’irrogazione di provvedimenti<sup>2133</sup>. Nello specifico, il codice di condotta

---

<sup>2125</sup> <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it#it>.

<sup>2126</sup> Art. 8 dell’Accordo interistituzionale.

<sup>2127</sup> Per una rassegna delle novità introdotte si rinvia a L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, cit., pp. 31 e ss nonché a S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell’Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-rassegna online*, gennaio 2015. Quest’ultimo A. conclude affermando che “la regolamentazione della rappresentanza degli interessi nel contesto europeo si profila ancora, dunque, un cantiere aperto”.

<sup>2128</sup> Per una disamina del ruolo del Consiglio all’interno della procedura legislativa ordinaria si rinvia al Capitolo 2, par. 2.4., della presente trattazione.

<sup>2129</sup> Art. 10 dell’Accordo interistituzionale del 2011.

<sup>2130</sup> In tal senso si esprime G. SGUEO, *Oltre i confini nazionali. L’impatto delle lobbies sull’Unione europea*, in *Democrazia degli interesse e attività di lobbying*, a cura di GIANFRANCO MACRÌ, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2016, pp. 91 e ss.

<sup>2131</sup> Art. 17 dell’Accordo interistituzionale del 2011.

<sup>2132</sup> A fronte della registrazione, ai lobbisti viene riconosciuta, anzitutto, la facoltà di ottenere un passi speciale per accedere alle sedi delle istituzioni europee; soprattutto, i lobbisti registrati godono del diritto di essere informati tempestivamente (per via telematica) dell’apertura di nuove consultazioni relative ai provvedimenti di loro interesse.

<sup>2133</sup> Artt. 18 e 19 dell’Accordo interistituzionale del 2011.

obbliga le organizzazioni registrate a: dichiarare la propria identità e la società rappresentata, astenersi dall'ottenere informazioni in modo disonesto, dichiarare interessi e obiettivi promossi.

Talune delle criticità evidenziate, tuttavia, potrebbero essere superate laddove venisse concluso l'accordo promosso dalla Commissione, che, sollecitata dal Parlamento e dal Mediatore europeo, il 28 settembre 2016 ha presentato una proposta di accordo interistituzionale di modifica<sup>2134</sup>; accordo rivolto non solo al Parlamento europeo ma anche al Consiglio.

Nella proposta si fa espresso riferimento alla volontà delle tre istituzioni, ferma restando la possibilità per ciascuna di perseguire altre politiche, di “ istituire un registro per la trasparenza obbligatorio e di subordinare certi tipi di interazione con loro alla previa iscrizione nel registro, rendendola de facto una condizione preliminare per la rappresentanza degli interessi e quindi garantendo che tale rappresentanza avvenga secondo le regole e i principi sanciti dal codice di condotta”.

L'introduzione dell'obbligatorietà della registrazione consentirà ai cittadini di avere realmente contezza di quali e di quante sono le *lobbies* che con il loro apporto tecnico interverranno nel *decision making* europeo, migliorando per tale via la stessa democraticità del procedimento legislativo ordinario.

Inoltre, i principali attori del procedimento legislativo ordinario hanno convenuto di istituire un registro comune per la registrazione dei gruppi di interesse. A tal fine, l'art. 8 della proposta prevede l'istituzione di un Consiglio di amministrazione, composto dai segretari generali delle tre istituzioni, chiamato a vigilare sull'operato del Segretario. Quest'ultimo organo, anche esso composto dai membri delle tre istituzioni, rappresenterà, nell'ipotesi di positiva conclusione dell'accordo, il centro propulsore dell'attività di registrazione dei gruppi di interesse<sup>2135</sup>.

Sebbene rimangano ferme alcune caratteristiche del precedente regolamento, prima fra tutte la esclusione di talune categorie portatori di interesse di ordine generale<sup>2136</sup>, non si può trascurare che la proposta, se accolta, costituirà un notevole passo in avanti nel segno della trasparenza del sistema di *lobbying* europeo.

#### 5.4. Gli organi consultivi dell'Unione

Il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni rappresentano gli organi consultivi degli attori del procedimento legislativo ordinario<sup>2137</sup>. Si tratta di organi tecnici chiamati ad apportare *feedback* al processo decisionale europeo nei settori di rispettiva competenza. I pareri rappresentano il fulcro dell'attività svolta da tali organi, che, pur, come vedremo, non essendo strumenti vincolanti, permettono la trasposizione degli interessi di cui tali organi sono portavoce nel *decision making* europeo. Nello specifico il Comitato economico e sociale è chiamato a rappresentare gli interessi economici e sociali, mentre il Comitato delle Regioni quelli del terzo livello territoriale di governo. Entrambi gli organi

---

<sup>2134</sup> Bruxelles, 28.9.2016, COM(2016) 627 final.

<sup>2135</sup> Le competenze del Segretariato generale sono previste dall'art. 9 della proposta di accordo.

<sup>2136</sup> Art. 4 della proposta di accordo.

<sup>2137</sup> L'art. 13, par. 4, TUE, prevede che “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive”.

trovano la propria base giuridica nei Trattati, che ne disciplinano l'organizzazione e il funzionamento<sup>2138</sup>.

#### 5.4.1 Il Comitato economico e sociale

Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) è stato il primo organo ausiliario costituito in base ai Trattati istitutivi dell'allora Comunità Economica Europea (CEE)<sup>2139</sup> e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom)<sup>2140</sup>, firmati a Roma il 25 marzo 1957 ed entrati in vigore il 1° gennaio 1958.

Inizialmente chiamato a rappresentare interessi economici meramente corporativi, il CESE, oggi, a seguito dell'ampio procedimento di riforma culminato con il Trattato di Lisbona, si presenta come portavoce di interessi anche di natura sociale nell'ambito delle politiche europee.

Il CESE, a norma dell'art. 300, par.2, TFUE, è infatti composto "da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale". Oggi, il Comitato include, non solo i delegati delle forze sindacali, padronali e di categoria, che comunque spesso hanno i mezzi per esercitare pressioni dirette sulle istituzioni comunitarie, ma anche i rappresentanti delle famiglie, dei pensionati, dei consumatori, degli ambientalisti e di numerose altre associazioni che hanno da sempre avuto una maggiore difficoltà nel vedere prese in considerazione le loro esigenze.

Le funzioni, l'organizzazione, e le competenze del CESE sono definite nei loro lineamenti essenziali dagli artt. 301-304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nel dettaglio dal Regolamento interno del Comitato<sup>2141</sup>.

Il Comitato si compone di 350 membri, nominati con un mandato di cinque anni – rinnovabile – dal Consiglio. Quest'ultimo, adotta mediante delibera unanime, l'elenco sulla base delle proposte presentate da ciascuno Stato membro, previa consultazione della Commissione e "può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile interessati all'attività dell'Unione"<sup>2142</sup>.

I membri del Comitato sono suddivisi in tre gruppi<sup>2143</sup>, rappresentativi dei diversi interessi che il CESE ha il compito di tutelare.

---

<sup>2138</sup> Cfr. art. 300 e ss. del TFUE.

<sup>2139</sup> Artt. 193 e ss. del Trattato CEE.

<sup>2140</sup> Artt. 165 e ss. del Trattato Euratom.

<sup>2141</sup> Il Regolamento interno del Comitato economico e sociale è stato pubblicato il 9 dicembre 2019 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 324/52.

<sup>2142</sup> Art. 302 TFUE.

<sup>2143</sup> Art. 27 e ss. del Regolamento interno. Ogni gruppo elegge il proprio presidente e i vicepresidenti. I gruppi partecipano e organizzano i lavori del Comitato, formulano le proposte per la nomina del presidente e dei vicepresidenti del CESE, ma anche per la composizione del Gruppo Bilancio istituito presso l'Ufficio di presidenza. I membri, quando fanno il loro ingresso nel Comitato Economico e Sociale hanno la possibilità di scegliere a quale dei tre gruppi appartenere, previa approvazione da parte dei suoi componenti.

Il primo gruppo rappresenta i datori di lavoro, il secondo i lavoratori dipendenti e l'ultimo, denominato "attività diverse", le altre componenti economiche e sociali della società civile organizzata.

Il Gruppo I è composto da 117 imprenditori o rappresentanti di associazioni di imprenditori provenienti dai 28 Stati membri, che svolgono la loro professione nel settore pubblico o privato nell'ambito dell'industria, del commercio, dei servizi, dell'agricoltura, etc.

Il requisito per la nomina è quello di essere direttamente in contatto con le esperienze di vita quotidiana. Essi hanno il compito di mettere a disposizione del progresso e dell'integrazione dell'Unione Europea per le proprie competenze.

Il Gruppo II è composto da rappresentanti di oltre ottanta organizzazioni sindacali nazionali, la maggior parte delle quali, è parte della Confederazione Europea dei Sindacati.

Il Gruppo III comprende un vasto ventaglio di organizzazioni sociali, professionali, economiche e culturali che compongono la società civile. L'obiettivo del gruppo misto è quello di contribuire a una vera e propria democrazia economica e sociale, che dia voce non solo ai lavoratori e ai datori di lavoro ma a tutta la società civile organizzata.

Ogni gruppo elegge il proprio presidente e i vicepresidenti. I gruppi partecipano e organizzano i lavori del Comitato, formulano le proposte per la nomina del presidente e dei vicepresidenti del CESE, ma anche per la composizione del Gruppo Bilancio istituito presso l'Ufficio di presidenza. I membri, quando fanno il loro ingresso nel Comitato Economico e Sociale hanno la possibilità di scegliere a quale dei tre gruppi appartenere, previa approvazione da parte dei suoi componenti.

I membri del Comitato economico e sociale, oltre ad essere suddivisi tra i gruppi dei datori di lavoro, dei lavoratori subordinati e delle altre attività, sono ripartiti in sezioni che comprendono consiglieri provenienti dai diversi gruppi.

Il Regolamento interno prevede che i quattro organi del Comitato siano l'Assemblea, il Presidente, l'Ufficio di presidenza<sup>2144</sup> e le sezioni specializzate. Queste ultime, rappresentano il centro propulsore dell'attività consultiva svolta dal Comitato, essendo chiamate all'elaborazione, ciascuna nel proprio ambito di competenza materiale, dei pareri.

La creazione delle sezioni da un lato, risponde all'esigenza di facilitare i lavori del Comitato e l'adozione dei suoi pareri, anche in considerazione dell'elevato numero dei suoi membri e, d'altro canto, è funzionale all'operatività e all'efficienza del Comitato, tenuto conto dell'elevato numero e della varietà delle materie che rientrano nella sua competenza.

Attualmente le sezioni del Comitato economico e sociale sono sei: Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente (NAT); Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale (ECO); Occupazione, affari sociali e cittadinanza (SOC); Relazioni esterne (REX); Mercato unico, produzione e consumi (INT); Trasporti, energie, infrastrutture, società dell'informazione (TEN).

Una volta designata, la sezione specializzata rimane l'unico organo competente a riferire davanti al Comitato e ha il dovere di completare i lavori entro i termini fissati dal Presidente. La stesura del parere, in particolare se d'iniziativa, avviene generalmente previa costituzione, all'interno della sezione stessa, di gruppi di studio formati da un relatore e da

---

<sup>2144</sup> L' Ufficio di presidenza svolge, come prevede l'art. 8 del Regolamento interno, compiti di gestione amministrativa del Comitato e quindi stabilisce il funzionamento interno dello stesso, adotta le modalità di applicazione del Regolamento interno e svolge funzioni di tipo finanziario.

alcuni esperti il cui lavoro, prima di arrivare all'Assemblea, viene discusso ed eventualmente emendato nelle riunioni di sezione<sup>2145</sup>I gruppi di studio generalmente non possono essere permanenti, salvo espressa autorizzazione da parte dell'Ufficio di presidenza per i due anni e mezzo in corso.

Per l'elaborazione dei pareri più importanti il Comitato ha la possibilità di organizzare delle audizioni pubbliche alle quali sono invitati anche i rappresentanti delle parti sociali e delle categorie non rappresentate all'interno dello stesso, come "stakeholders", parti sociali, individui singoli ma anche soggetti rappresentanti autorità<sup>2146</sup>

Come anticipato, sono le sezioni, a seconda delle materie interessate, a elaborare i progetti di parere del CESE che passano poi al vaglio dell'Assemblea Plenaria prima di essere approvati e in seguito trasmessi al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione<sup>2147</sup>.

Oltre alle sezioni specializzate, è stata istituita in seno al Comitato Economico e Sociale, una Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali (CCMI). La Commissione è stata istituita a partire dal 2002, in vista della imminente scadenza del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Al fine di non perdere i progressi che nel corso degli anni erano stati raggiunti dal Comitato Consultivo della CECA, che aveva instaurato un importante dialogo strutturato nel settore, la Commissione europea ha proposto, trovando il consenso di tutte le istituzioni, di istituire all'interno del Comitato la predetta Commissione, al fine di estendere le competenze tecniche della stessa agli altri settori dell'industria. Nel Regolamento interno per consentire la creazione di questo particolare organo, è stata introdotta in via generale la possibilità di istituire commissioni consultive, composte da membri del Comitato e da delegati di organizzazioni rappresentative della società civile, che, nel caso della CCMI, sono portatrici di interessi economici e/o sociali nell'ambito delle "trasformazioni industriali"<sup>2148</sup>.

Il Comitato economico e sociale svolge la sua funzione di "ponte" tra le istituzioni e la società civile attraverso tre tipi di attività tra loro interconnesse. Il CESE esplica il suo ruolo di organo consultivo delle istituzioni europee attraverso l'instaurazione di un dialogo strutturato con le parti sociali e i singoli non solo a livello europeo ma anche nei paesi terzi. La partecipazione del CESE all'esercizio dei poteri normativi attribuiti alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio avviene mediante la formulazione di pareri, che sebbene siano caratterizzati da un alto tasso di tecnicità, come vedremo non vincolano mai le istituzioni richiedenti.

L'art 304 TFUE, a primo e al secondo paragrafo, prevede che "Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione, consultano il Comitato nei casi previsti dai trattati. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa". La consultazione del Comitato può essere obbligatoria o facoltativa, a seconda se sia prevista o meno dai Trattati.

---

<sup>2145</sup> Art. 43 del Regolamento interno.

<sup>2146</sup> Artt. 25-26 del Regolamento interno.

<sup>2147</sup> Artt. 44 e ss. del Regolamento interno.

<sup>2148</sup> Art. 24 del Regolamento interno.

Tra le materie su cui è obbligatoria la richiesta del parere del Comitato sono annoverate: la politica agricola<sup>2149</sup>; la libera circolazione delle persone e dei servizi<sup>2150</sup>; la politica dei trasporti<sup>2151</sup>; armonizzazione della fiscalità indiretta<sup>2152</sup>; ravvicinamento delle legislazioni sul mercato interno<sup>2153</sup>; la politica dell'occupazione<sup>2154</sup> la politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù<sup>2155</sup>; la sanità pubblica<sup>2156</sup>; la protezione dei consumatori<sup>2157</sup> le reti transeuropee<sup>2158</sup>; la politica industriale<sup>2159</sup>; la coesione economica, sociale e territoriale<sup>2160</sup>; la ricerca e sviluppo tecnologico e spazio<sup>2161</sup>; ambiente<sup>2162</sup>. I pareri obbligatori, sebbene non vincolanti, rappresentano un requisito di validità dell'atto successivamente emanato, che può essere fatto valere mediante un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 263 del TFUE. Infatti, le tre istituzioni politiche hanno il dovere di conferire al Comitato un termine non inferiore a un mese per formulare il parere, trascorso il quale possono procedere validamente pur in assenza dello stesso, in conformità a quanto previsto dall'art. 304 TFUE, paragrafo secondo.

Di contro, i pareri facoltativi possono invece essere richiesti dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo ogni qualvolta che lo ritengano opportuno.

Oltre i pareri di natura facoltativa o obbligatoria, richiesti dalle istituzioni politiche prima dell'emanazione di un atto, si riscontra un'altra tipologia di atti consultivi: i pareri d'iniziativa. L'art. 29 del Regolamento interno al secondo comma prevede la convocazione del Cese da parte del "Presidente, su proposta dell'Ufficio di presidenza e con il consenso della maggioranza dei membri, per emettere di propria iniziativa pareri su qualsiasi tema attinente all'Unione europea, alle sue politiche e ai loro possibili sviluppi".

I poteri d'iniziativa, anche essi non vincolanti rappresentano un'importante strumento del Comitato economico e sociale, che consentono all'organo di intervenire in tutte le questioni e materie che ritiene particolarmente rilevanti, sollecitando per questa via l'attenzione delle istituzioni sul tema trattato.

Benché non vincolanti, i pareri emessi dal CESE rivestono, sia nella loro efficacia attuale che in base alle loro potenzialità, un'importanza più rilevante nel *decision making* europeo. La presenza del CESE, organo specificatamente predisposto ad attuare procedure di consultazione, permette di neutralizzare gli eventuali eccessi delle istituzioni politiche e funge, nei confronti di queste ultime, da contrappeso di carattere tecnico, favorendo una politica europea più efficiente. Sotto questo punto di vista, i pareri del CESE hanno il pregio di contemperare gli interessi sociali dei singoli individui e gli interessi dell'Unione Europea,

---

<sup>2149</sup> Art. 43 TFUE.

<sup>2150</sup> Artt. 46, 50 e 59, TFUE.

<sup>2151</sup> Artt. 91, 95 e 100, TFUE.

<sup>2152</sup> Art. 113, TFUE.

<sup>2153</sup> Artt. 114 e 115, TFUE.

<sup>2154</sup> Artt. 148, 149 e 153, TFUE.

<sup>2155</sup> Artt. 156, 165 e 166, TFUE.

<sup>2156</sup> Art. 168, TFUE.

<sup>2157</sup> Art. 169, TFUE.

<sup>2158</sup> Art. 172, TFUE.

<sup>2159</sup> Art. 173, TFUE.

<sup>2160</sup> Art. 175, TFUE.

<sup>2161</sup> Art. 182 e 188, TFUE.

<sup>2162</sup> Art. 192 TFUE.

permettendo una maggiore accettazione delle norme europee da parte delle organizzazioni nazionali che tramite i loro rappresentanti partecipano al procedimento di consultazione, L'opportunità per un organo che rappresenta con la sua divisione in gruppi tutte le fasce di interessi della società civile, di formulare pareri, se venisse sfruttata in pieno, superando la natura non vincolante degli stessi, potrebbe costituire un enorme passo avanti per attuare la democrazia partecipativa europea, e non solo. Il Cese, infatti, affiancandosi al Parlamento europeo nel rappresentare i cittadini, seppur in ambiti settoriali, potrebbe contribuire ad eliminare o, comunque, ridurre notevolmente il deficit democratico che caratterizza il quadro istituzionale e decisionale europeo.

#### 5.4.2 *La partecipazione del terzo livello territoriale al processo decisionale europeo: il Comitato delle Regioni*

Il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea ha spinto ad elaborare una nuova tipologia di *decision making*, aperta alle istanze provenienti dalle diverse articolazioni e proiezioni della società civile complessivamente considerata. In quest'ottica il processo di integrazione non poteva e non può non tenere conto delle diverse forme di decentramento politico-territoriale, caratterizzanti alcuni degli Stati membri dell'Unione.

A partire dagli anni '80 si fa, pertanto, strada la consapevolezza da parte delle istituzioni europee della necessità di coinvolgere in maniera diretta le autonomie sub-statali, quali enti esponenziali delle comunità di riferimento<sup>2163</sup>. Si è trattato di un percorso evolutivo, scandito da diverse tappe, che ha portato nel 1988 all'istituzione del Consiglio consultivo delle collettività regionali e locali<sup>2164</sup>, archetipo dell'odierno Comitato delle Regioni (d'ora in poi CdR), istituito qualche anno più tardi. Al Trattato di Maastricht<sup>2165</sup> – sottoscritto il 7 febbraio 1992 – entrato in vigore il 1° novembre 1993, si deve, infatti, l'introduzione formale nell'architettura europea delle entità locali: l'art. 198 A ha istituito, accanto alle istituzioni europee, “un Comitato, a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali”. In stretta continuità con la maturazione e il rafforzamento del principio di sussidiarietà, il CdR nel corso degli anni è stato interessato da un significativo processo di riconoscimento e ampliamento delle proprie prerogative, culminato con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009. Evoluzione questa che ha reso il Comitato il

---

<sup>2163</sup> Inizialmente, l'Unione europea è stata, infatti, caratterizzata da un processo di integrazione non incline alla valutazione della dimensione federale o regionale degli Stati membri; tale visione di tipo stato-centrico ha determinato una vera e propria “cecità federale” da parte dell'allora Comunità economica europea che ha penalizzato le entità locali. Per un'analisi completa del processo di coinvolgimento delle autonomie locali a livello europeo si rinvia a D'ATENA A., *Diritto Regionale, III ed.*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 369 -375; MESSINA A., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di PAPA A., Giappichelli, Torino, 2016, 59-68.

<sup>2164</sup> Si trattava di un organo consultivo della allora Comunità economica europea che poteva essere interpellato dalla Commissione in materia di politiche regionali comunitarie.

<sup>2165</sup> Al Trattato di Maastricht si deve, inoltre, l'introduzione del principio di sussidiarietà all'art. 5 del TCE, che ha segnato una svolta fondamentale nel processo di regionalizzazione dell'Unione europea, aprendo, come è stato sottolineato, “ la strada ad una nuova concezione di governance europea che, (...), ha indirizzato a sua volta l'integrazione europea verso la realizzazione di una ‘democrazia di prossimità’”. Così, MESSINA M., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, 67.

canale istituzionale di collegamento tra l'Unione e le entità sub-statali e portavoce privilegiato degli interessi di quest'ultime nel *decision making* europeo.

Per comporre adeguatamente il quadro dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio delle regioni, occorre riferirsi non solo agli articoli 305, 306 e 307 del TFUE ma anche al regolamento interno, approvato il 31 gennaio 2014<sup>2166</sup>. L'articolo 306, 2° comma, del TFUE attribuisce, infatti, al Comitato un potere di autoregolamentazione piena, senza alcuna interferenza delle istituzioni europee, a differenza del regime ante Lisbona, che prevedeva la successiva approvazione da parte del Consiglio.

La composizione del Cdr è collegata alla rappresentanza di estrazione regionale o locale dei singoli Stati membri. Nello specifico, i membri del Comitato, il cui numero massimo è pari a 350<sup>2167</sup>, devono essere a norma dell'art. 2 del Regolamento interno "rappresentanti degli enti regionali e locali, titolari di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta". La ripartizione dei 350 membri tra i vari Stati ispirata al principio di proporzionalità demografica recessiva, per cui il numero di seggi spettante a ciascun Stato varia a seconda della rispettiva popolazione. Mentre la consistenza numerica della delegazione di ciascun Stato è decisa a livello europeo<sup>2168</sup>, la distribuzione dei seggi della stessa tra i componenti di estrazione regionale e quelli di estrazione locale nonché la nomina è rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, prevedendo gli stessi diverse forme di decentramento politico territoriale<sup>2169</sup>. Infatti, i membri del Comitato delle regioni, il cui mandato è di 5 anni, sono nominati dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta degli Stati membri<sup>2170</sup>. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la delegazione è composta da 24 membri, di cui 13 membri sono di estrazione regionale e restanti 11 di estrazione locale<sup>2171</sup>.

Il CdR si compone di quattro organi: il Presidente, l'Ufficio di presidenza, l'Assemblea plenaria, la Conferenza dei Presidenti e le commissioni<sup>2172</sup>. Non rientrano, invece, nell'architettura istituzionale del Comitato, i gruppi politici – disciplinati dall'art. 9 del Reg.

---

<sup>2166</sup> Il Regolamento interno del Comitato delle Regioni è pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 65/41 del 5 marzo 2014.

<sup>2167</sup> Numero massimo comprensivo dei membri effettivi e supplenti. Cfr. Art. 305, par.1, TFUE.

<sup>2168</sup> La decisione 2014/930/UE prevede la seguente distribuzione dei 350 seggi: 24 per la Germania, la Francia, il Regno Unito e l'Italia; 21 per Spagna e Polonia; 15 per la Romania; 12 per il Belgio, l'Austria, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Grecia, i Paesi bassi, il Portogallo, l'Ungheria e la Svezia; 9 per la Danimarca, la Croazia, la Finlandia, l'Irlanda, la Lituania, la Svezia e la Slovacchia; 7 per la Lettonia e la Slovenia; 6 per l'Estonia; 5 per il Cipro, il Lussemburgo e Malta.

<sup>2169</sup> Per un'analisi delle diverse modalità con cui i Stati membri hanno disciplinato le modalità di partecipazione al Comitato delle Regioni, si rinvia a D'ATENA A., *Diritto Regionale, III ed.*, pp. 381-383.

<sup>2170</sup> Art. 305, par. 2 e 3, TFUE.

<sup>2171</sup> Il procedimento di designazione è regolato dall'art. 27 della legge 24 dicembre 2012, n.234. L'architettura della delegazione italiana non è scevra da criticità, non essendo pienamente rappresentativa del il differente ruolo riservato dall'ordinamento agli enti regionali e locali, essendo soltanto i primi titolari di funzioni legislative. Sul punto sia consentito rinvia a MESSINA D., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governace europea*, cit., pp. 81-90.

<sup>2172</sup> L'articolazione interna del Comitato è definita dall'art. 1 del Regolamento interno, che va integrare la scarsa previsione dell'art. 306, par.1 TFUE, che si limita a prevedere il Presidente e l'Ufficio di Presidenza.

–, nonostante il ruolo che gli stessi hanno assunto nelle procedure e nell’organizzazione dell’organo<sup>2173</sup>.

Passando al profilo funzionale, il Comitato, in base al disposto dell’art. 307 TFUE, svolge la sua funzione consultiva nei confronti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, che si estrinseca nell’adozione di pareri, in tre ipotesi:

A. Qualora si versi in una delle ipotesi per cui i Trattati prevedono la consultazione obbligatoria dell’organo<sup>2174</sup> e, comunque, ogniqualvolta una delle suddette istituzioni la ritenga opportuna;

B. Qualora vi sia stata consultazione da parte delle suddette istituzioni del Comitato economico e sociale ex art. 304 TFUE e il Cdr ritenga che l’argomento coinvolga interessi regionali specifici<sup>2175</sup>;

C. Ogniqualvolta il Cdr ritenga utile un proprio intervento<sup>2176</sup>.

Si tratta di ipotesi diverse a cui corrispondono altrettante differenti tipologie di pareri: i pareri obbligatori (A), facoltativi (A) e di propria iniziativa (B e C).

In particolare, l’adozione di pareri d’iniziativa è resa possibile da un’intensa attività di cooperazione e di informazione basata sul Protocollo di cooperazione tra Commissione europea e il Comitato delle Regioni<sup>2177</sup>. In tal senso si esprime l’art. 307, par. 3, TFUE, che deve essere letto in combinato all’art. 41, lett. b) del regolamento interno, il quale prevede l’adozione di pareri di propria iniziativa da parte del Comitato in virtù di un giudizio di utilità basato su una “comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un’altra istituzione dell’Unione europea, trasmessa al Comitato per informazione, oppure sulla base di una richiesta da parte di uno Stato membro detentore dell’attuale o della prossima presidenza del Consiglio”.

Le diverse tipologie di pareri condividono il medesimo procedimento di elaborazione. Il regolamento interno stabilisce che è il Presidente che assegna i documenti alla Commissione competente per materia<sup>2178</sup>, e ne informa l’Ufficio di presidenza nel corso

---

<sup>2173</sup> Nello specifico, i gruppi politici svolgono un ruolo determinante nella distribuzione delle principali cariche istituzionali interne, nella distribuzione dei pareri all’interno delle commissioni, nell’integrare i nuovi membri nella politica interna del Comitato. Cfr. DOMORENOK E. *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010, pp. 99-116.

<sup>2174</sup> Artt. 91 e 100 (Trasporti); artt. 148 e 149 (occupazione); art. 153 (politica sociale); art. 164 (fondo sociale europeo); artt. 165-166 (istruzione, formazione professionale, gioventù e sport); art. 167 (cultura); art. 168 (sanità); art. 172 (reti transeuropee); artt. 175, 117 e 178 (coesione economica, sociale e territoriale); art. 192 (ambiente); art. 194 (energia); art. 307 (cooperazione transfrontaliera).

<sup>2175</sup> Art. 307, par. 2, TFUE.

<sup>2176</sup> In tal senso si esprime l’art. 307, par. 3, TFUE, che deve essere letto in combinato all’art. 41, lett. b) del regolamento interno, il quale prevede l’adozione di pareri di propria iniziativa da parte del Comitato in virtù di un giudizio di utilità basato su una “comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un’altra istituzione dell’Unione europea,

<sup>2177</sup> Si veda il punto 9.

<sup>2178</sup> Le commissioni costituite sono sei e si occupano dei seguenti ambiti materiali: 1) Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX); 2) Politica di coesione territoriale e bilancio dell’UE (COTER); 3) Politica economica (ECON); 4) Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE); 5) Risorse naturali (NAT); 6) Politica sociale, istruzione, occupazione, ricerca e cultura (SEDEC).

della riunione successiva<sup>2179</sup>. Sono, infatti, le commissioni che posseggono le competenze tecniche per valutare, nei specifici settori di competenza, l'impatto a livello locale della politica europea, ponendosi, pertanto, come "il cuore propulsivo del Comitato"<sup>2180</sup>. Una volta che il parere viene votato dall'Assemblea plenaria, lo stesso viene trasmesso alle istituzioni comunitarie unitamente al resoconto della deliberazione. Tuttavia, l'attività del Comitato non si arresta alla deliberazione del parere, ma si estende anche ad una fase successiva. L'art. 56 del regolamento interno disciplina la procedura volta a verificare il seguito dei pareri, prevedendo che il Segretario generale, il Presidente della Commissione competente ed il relatore non solo devono seguire lo sviluppo della procedura ma debbano svolgere tutte le attività opportune al fine di promuovere le posizioni espresse dal Comitato. L'attività del Cdr si proietta, infatti, nell'*iter* decisionale nell'ambito del quale il parere è stato reso, a tal fine l'art. 57 del regolamento interno conferisce alla Commissione competente anche il potere di rivedere, previa autorizzazione dell'Ufficio di presidenza, il contenuto dello stesso al fine di adeguare la posizione del Cdr agli sviluppi interistituzionali della procedura legislativa.

Delineate le diverse tipologie di pareri e il relativo procedimento di formazione, occorre precisare la natura degli stessi, al fine di comprendere il reale impatto della funzione consultiva del Cdr nel *decision making* europeo. Si tratta di pareri di natura non vincolante per i quali non è prevista alcuna garanzia minima di ricevimento da parte dell'istituzione richiedente. Infatti, i suddetti pareri, anche quando obbligatori per espressa disposizione dei Trattati, non impegnano l'istituzione che li ha richiesti nemmeno sotto il profilo dell'obbligo di motivazione, ossia di rendere note le ragioni della mancata condivisione.

Gli interessi locali connessi alla sfera di attività dell'Unione europea rappresentano, pertanto, sotto questo punto di vista dei *feedback*, che il Cdr porta all'attenzione delle istituzioni.

L'unica garanzia dell'attività del Cdr, introdotta con il Trattato di Lisbona, è costituita dal diritto di adire la Corte di Giustizia. A tal riguardo, l'art. 263, par.3, del TFUE, riconosce al Cdr la possibilità di proporre un ricorso per annullamento, previa dimostrazione dell'interesse ad agire, "per salvaguardare le proprie prerogative".

Il rimedio giurisdizionale risulta, quindi, esperibile nella sola ipotesi in cui, in presenza di un espresso obbligo pattizio di consultazione, il Cdr non venga coinvolto nel procedimento decisionale dalle istituzioni europee. Benché la previsione abbia una dirompente portata innovativa nel rafforzare la funzione consultiva del Cdr nel processo decisionale, sposta, comunque, ad un momento successivo il problema del mancato coinvolgimento.

---

<sup>2179</sup> Art. 42, Regolamento interno.

<sup>2180</sup> MESSINA D., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, p. 71. Le commissioni godono di ampie attribuzioni, tra cui, quella di proporre, in base agli artt. 58 e 59 del Reg. interno, all'Assemblea plenaria la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia UE nel caso di mancato rispetto del principio di sussidiarietà o dell'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni.

## SITOGRAFIA

[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

[www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public](http://www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public)

[www.ec.europa.eu/transparencyregister/public](http://www.ec.europa.eu/transparencyregister/public)

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

[www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.fedelarismi.it](http://www.fedelarismi.it)

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.fupress.net](http://www.fupress.net)

[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

[www.ridiam.it](http://www.ridiam.it)

[www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it)

[www.Treccani.it](http://www.Treccani.it)

## BIBLIOGRAFIA

ADAM R. - TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2017.

ADAM R., *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 21 ss.

ADINOLFI A., *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione europea tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, all'interno degli atti del Convegno "Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa", Firenze 7 luglio 2017.

ARENA L.M., *La regolamentazione del lobbying in Europa*, in Working Papers del Centro Studi Europei, n.3/2015.

BARBERA A., *I Parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

BARONCELLI S., *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo* in MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001 .

BIN R. - CARETTI P. - PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.

BONVICINI G., "Il Parlamento europeo per la nuova Unione", ed. Nuova Cultura, Roma, 2014.

BRANDSMA G. J., *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, in *European Union Politics*, Vol. 16, n.2/2015.

BRAY R., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea*, in Studi pisani sul Parlamento VI, a cura di ROSSI E., University Press, Pisa, 2014.

BRUNAZZO M., *Come funziona l'Unione Europea. Le Istituzioni, i processi decisionali, le politiche*, Editori Laterza, Bari, 2009

BUNEA A., IBENSKAS R., *Unveiling patterns of contestation over Better Regulation reforms in the European Union*, in *Public Administration*, n. 3/2017.

CALLEJÓN F.B., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* in Convegno finale PRIN 2010-2011 *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello - In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)* Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

CANNIZZARO E., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.2/2009

CARAVITA B., *Il "federalizing process" europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.17/2014

CARAVITA B., *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 1.

CARBONE L., COZZOLINO L., GIANNITI L., PINELLI C., *Le istituzioni europee*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

CARETTI P., *Ambiguità e contraddizioni nelle più recenti proposte di "democratizzazione" della governance europea* su [www.ridiam.it](http://www.ridiam.it), *La Questione Europea. Osservatorio riforme europee*, 4 giugno 2017.

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, testo rivisto della relazione presentata al Convegno di Napoli del 28 giugno 2010, "L'Europa dopo Lisbona. Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali", in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

CIANCIO A., *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in AIC n.3/2016.

CIANCIO A., *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 maggio 2009.

CIANCIO A., *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo* in *Politica del diritto*, 2007.

CLEMENTI F., *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

COOPER I., *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, /2012.

CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M., *The European Parliament*, London, 2011, VIII ed.

D'ATENA A., *Diritto Regionale, III ed.*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

DANIELE L., *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009.

DE BELLIS S., *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010.

DE CARO C. - LUPO N. ( a cura di ), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University press, 2009.

DE VERGOTTINI G., *Forma di governo dell’Unione europea*, in [www.Treccani.it](http://www.Treccani.it)

DI MASCIO F., *Editoriale: Unione Europea: Legiferare meglio*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2017.

DIONIGI M. K., KOOP C., *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty - Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, luglio 2017, studio per il Comitato economico e sociale europeo (CESE), in <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf>.

DOMORENOK E., *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010.

DONATI F., *Commento all’art. 9*, in *Trattati dell’Unione europea*, a cura di TIZZANO A., II ed., Giuffrè, Milano, 2014.

DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell’UE*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, a cura di A.CIANCIO, Roma, 2014.

ESPOSITO A., *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

FABBRINI F., *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011.

FABBRINI S. *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, 2015

FABBRINI S., *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, n.12/ 2012.

FABBRINI S.: “*Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis*”, 2015.

FASONE C. *Il Parlamento europeo nell’Unione asimmetrica*, in MANZELLA A. e LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

FASONE C. –LUPO N. “ *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*” in *Studi sull’integrazione europea VII* (2012)

FASONE C., *Quando i seggi.... non tornano. A proposito dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia e del trattato di riforma*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), novembre 2007

FLORI A., *State of the Union 2017: a che punto è la better regulation e l'attuazione della normativa europea*, in [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), 21 dicembre 2017.

FOX R., *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the 'Assises'?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 65/2012.

FRAGOLA M., *Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato della Comunità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010

G. RUGGE G., *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, n. 4/2015, pp. 809 ss.

GATTI M., *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it rivista*, 11-04-2016.

GIANFRANCESCO E., *I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo (Osservazioni a margine di una sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee)*

GIANNITI L. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *Le nuove istituzioni europee*, Il Mulino, Bologna 2010

GIANNITI L.- MASTROIANNI R., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in BASSANINI F. - TIBERI G. ( a cura di ), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.

GÓMEZ-LEAL PÉREZ M., *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 52/2015, Bilbao.

GRIGLIO E., LUPO N. *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, n. 20/2014.

GRIMM D. *La forza dell'Ue sta in un'accorta autlimitazione* in *Nomos* n.2/2014

GRIMM D., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos*, n.2/2015.

GRIMM D., *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, PORTINARO P.P., LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Giappichelli, Torino, 1996.

GUIDI G., *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983;

HABERMAS J. *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale* in *Phenomenology and Mind*, n.8 – 2015. Web: [www.fupress.net](http://www.fupress.net)

HIX S., NOURY A. G., ROLAND G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, 2007.

HOING O.- WESSELS W., *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance. Secretariat or Partner to the European Council?*, in CHANG M. - MONAR J. (a cura di), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, College of Europe, 2013.

JENNY M., MÜLLER W. *Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?*, in DÖRING H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, 1995

KREPPEL A. *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, 2002.

KUIJPER P. J., *Commission's right of withdrawal of proposals: Curtailment of the Commission's Right or Acceptance by the Court of the Commission's long-standing position?*, in <https://acelg.blogactiv.eu>, 1 giugno 2015.

LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.

LANG A., *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 20 aprile 2015.

LEWIS J., *Council of Ministers and European Council*, in *The Oxford Handbook of the European Union*, a cura di JONES E. - MENON A. - WEATHERILL S., Oxford, 2012,

LUPO N. *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella "costituzione composita" nell'Ue: le diverse letture possibili* in AIC n.3/2014.

LUPO N., *"I poteri 'europei' dei Parlamenti nazionali"*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di MANZELLA A. e LUPO N., Giappichelli, Torino, 2014.

LUPO N., *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE*, in AIC n.3/2014.

MAJONE G., *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea* in *"Stato e Mercato"*, 67, Aprile 2003.

MAJONE G., *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards* in *"European Law Journal"*, 2, n. 1, 1998.

MANZELLA A., *La nuova idea di unione politica europea*, *La Repubblica*, 1 agosto 2012.

MANZELLA A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema* in AIC, 1/2015

MARTIN A., *Le president des assemblees parlementaires sous la V Republique*, Paris, 1996.

MEOLI C., *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 2009

MESSINA D., *Il Ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di A. PAPA, Giappichelli, Torino, 2016.

MORATA F., *“Gobernanza multinivel en la Unión Europea”*, Valencia, 2004.

MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011.

NEUHOLD C., SETTEMBRI P., *The Role of European Parliament Committees in the EU Policymaking Process*, in CHRISTIANSEN T., LARSSON T. (eds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*, Northampton, 2007.

NINATTI S., *Corte di Giustizia e procedimento legislativo, ovvero del difficile equilibrio dei poteri nella forma di governo europea*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Tomo II, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1562 ss.

NOWAG, GROUSSOT X., *From Better Regulation to Better Adjudication? Impact Assessment and the Court of Justice's Review*, in S. GARBEN – I. GOVAERE (a cura di), *The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assessment’*, Hart Publishing, 2018, in corso di pubblicazione.

OLIVETTI M. *‘Parlamenti nazionali nell’Unione europea’*, in BIFULCO R. ed al. (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 2012.

PADOA SCHIOPPA A., *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, 2014

PEERS S., *The Commission’s power of initiative: the CJEU sets important constraints*, in [www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it), 14 aprile 2015.

PESCE C., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa europea*, Jovene, Napoli, 2016.

PETRILLO P. L., *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell’Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.

PETRINI M.C., *L’iniziativa dei Cittadini Europei al vaglio del Tribunale dell’Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13/2016

PETRUCCIANI S., *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014.

PIKETTY T. *Riprendiamoci la terra di nessuno della moneta unica*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2014.

PINELLI C., *Le <<disposizioni relative ai principi democratici>>*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

PIRODDI P., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011.

PIZZETTI F., TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

PONZANO P. *Democrazia e governance europea in Centro studi sul federalismo*, 7 novembre 2012, p.6-7.

PONZANO P., *Il voto nel Consiglio: il compromesso di Ioannina alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009,

PRETO A., *La Commissione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Università di Trento, 3 maggio 2011

RASPADORI F., *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009.

REH C., *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, in *Journal of European Public Policy*, n. 6/2014, pp. 822 ss.

REIF K., SCHMITT H., *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in "European Journal of Political Research", 8, n. 1, 1980

RENDA A., *Qualcosa di nuovo nell'AIR? Riflessioni al margine del dibattito internazionale sulla better regulation*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 2/2006.

RIDOLA P. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea in The European Constitution*, a cura di BLANKE H.-J. e MANGIAMELI S., ed. Springer, 2005

ROEDERER-RYNNING C., GREENWOOD J., *The culture of trilogues*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22/2015, n. 8, pp. 1148 ss.

RUIZ CAIRÓ E., *The Proposed Interinstitutional Agreement on Better Regulation, Are There Any Elephants in the Room?*, in *European Papers*, n. 1/2016.

SAITTA A. *Il rapporto maggioranza – opposizione nel Parlamento europeo in Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, (a cura di) CASTORINA E., Giappichelli, Torino, 2007.

SALMASO V., *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20 dicembre 2016.

SALVATI E. *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?* in *Il Politico*, 2016, anno LXXXI, n. 1.

SASSI S., *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-rassegna online*, gennaio 2015.

SCHMITT H. (ed.), *European Parliament Elections after Eastern Enlargement*, Abingdon, Routledge, 2012.

SEMINARIO DI STUDI E RICERCHE PARLAMENTARI «SILVANO TOSI», *Ricerca 2016*.

SGUEO G., *Oltre i confini nazionali. L'impatto delle lobbies sull'Unione europea*, in *Democrazia degli interesse e attività di lobbying*, a cura di Gianfranco Macrì, Rubbettino Editore, 2016.

SILVESTRI G., *Forma di governo e separazione dei poteri nel trattato costituzionale europeo*, in U. LA TORRE – G. MOSCHELLA – F. PELLEGRINO – M. P. RIZZO – G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di E. Fanara*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 779 ss.

SINAGRA A., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. ZANGHÌ, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010.

SORRENTINO F. *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 1996.

STARITA M., *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2015.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, settima edizione, Cedam, Padova, 2012

TOSATO G., *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008

TOSATO G.L., *Note critiche sul "Progetto Piketty"*, su [www.ridiam.it](http://www.ridiam.it), *La Questione Europea. Osservatorio riforme europee*, 5 giugno 2017.

TOSATO G.L., *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di AMATO G. – GUALTIERI R., Firenze, 2013.

TOVO C., *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione Europea: l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it), 07 aprile 2016.

TRUCCO L., *Ne bis in idem: la Corte di Strasburgo scende a più miti ed ulteriori consigli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017.

TSEBELIS G. – MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge, 1997,

VIGEVANI G. E., *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, n.1.

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017.

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010

VILLANI U., *Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità* ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2010.

VOORST S., ZWAAN P., *The (non) use of ex-post legislative evaluations by the European*, in *Journal of European Public Policy*, 2018.

WEILER J.H.H., *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in WEILER J. H.H. *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003.

WHITAKER R., *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, London, 2011.