

BlogDUE

Il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea: *still a very “special partnership”*?

Carlo Tovo (RTT di Diritto dell’Unione europea – Alma Mater Studiorum Università di Bologna) – 13 maggio 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contesto e i limiti della revisione dell’accordo quadro. – 2. Le novità e le potenziali criticità dell’accordo quadro: la modernizzazione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione. – 3. *Segue*: il rafforzamento dell’autonomia della Commissione rispetto ai colegislatori. – 4. *Segue*: l’iniziativa legislativa “negativa” del Parlamento. – 5. *Segue*: il controllo parlamentare sull’applicazione (provvisoria) degli accordi internazionali. – 6. *Segue*: la limitazione del ricorso ai poteri emergenziali *ex art.* 122 TFUE. – 7. Conclusioni: l’impatto dell’accordo quadro sull’equilibrio sostanziale tra poteri nell’Unione.

1. Il 28 aprile 2026, nel corso di una [cerimonia](#) tenutasi in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo, Roberta Metsola e Ursula von der Leyen hanno [firmato](#) il nuovo [accordo quadro](#) sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, ossia l’accordo interistituzionale vincolante *ex art.* 295 TFUE che disciplina i rapporti tra le due istituzioni.

Più che di una revisione globale, si tratta di un aggiornamento puntuale dell’accordo quadro [firmato](#) nel 2010 e [modificato](#) nel 2018, volto in sostanza ad adeguarlo all’evoluzione della prassi istituzionale. Gran parte delle modifiche apportate – che, in assenza di una tavola di corrispondenza, si possono ricostruire puntualmente solo grazie alla diffusione sulla stampa dell’[accordo provvisorio](#) finalizzato il [9 settembre 2025](#) – si limitano infatti ad aspetti assai specifici e, a prima vista, secondari. Specie se comparato al salto di qualità nei rapporti tra Parlamento e Commissione compiuto con l’accordo quadro del 2010, che aveva forgiato un “nuovo partenariato speciale” (a “new special partnership”) tra le due istituzioni, l’esito della revisione del 2026 parrebbe dunque assai modesto.

I sei mesi intercorsi tra la [conclusione dei negoziati](#) interistituzionali e l'[approvazione](#) dell'accordo da parte del Parlamento in seduta plenaria, avvenuta l'11 marzo 2026, inducono tuttavia a maggiore cautela. Come emerge da una [lettera](#) inviata dal Consiglio alle presidenti di Parlamento e Commissione pochi giorni prima del voto in plenaria, questo lasso di tempo non è dovuto tanto all'esigenza di sottoporre il testo all'esame della commissione per gli affari costituzionali (AFCO) del Parlamento (che l'ha [approvato](#) il 27 febbraio 2026), quanto piuttosto al tentativo – infruttuoso – della Commissione di superare la “forte opposizione” del Consiglio a tale testo (v. anche A. DUFF, *Testing “Mutual Sincere Cooperation”: The Revised Framework Agreement Between the European Parliament and the Commission*, in *VBlog*, 12 March 2026).

Questa opposizione non è certo una novità. Analoghe riserve erano infatti già state espresse riguardo al precedente accordo quadro del 2010, in un [parere](#) del servizio giuridico e con una [dichiarazione](#) del Consiglio. Mentre tali riserve erano del tutto comprensibili allora, lo sono assai meno oggi, se si considerano le modifiche all'accordo quadro in quanto tali. Se tuttavia si allarga lo sguardo al contesto storico-politico in cui queste ultime sono maturate, si intuiscono sia le ragioni dello scontento del Consiglio che la possibile rilevanza del nuovo accordo quadro.

Va infatti ricordato che gli ultimi e decisivi passi del processo di integrazione europea (quale, ad esempio, l'erogazione di prestiti finanziati con debito comune) sono stati compiuti, su iniziativa di Commissione e Consiglio (europeo), mediante atti non legislativi (quali, in particolare, quelli adottati *ex art. 122 TFUE*) che hanno fatto pendere l'equilibrio sostanziale dei poteri nell'Unione verso le istituzioni intergovernative (v. su tutti B. DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 13 ss.).

Mentre, in un primo tempo, il Parlamento europeo aveva mostrato una certa acquiescenza, dovuta senz'altro anche alla coscienza dell'eccezionalità dello scenario economico e geopolitico, più di recente ha invece deciso di contestare alcune delle scelte strategiche compiute da Commissione e Consiglio senza coinvolgerlo, quale ad esempio l'adozione del regolamento SAFE sulla base dell'art. 122 TFUE (v. L. GROSSIO, *Il Parlamento adisce la Corte di giustizia contestando il ricorso all'art. 122 TFUE per l'istituzione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE)*, in *rivista.eurojus.it*, 2025, p. 1) o quella di scindere l'accordo UE-Mercosur in due testi, uno dei quali destinato ad entrare subito in vigore (v. F. ROLANDO, *L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia*, in *rivista.eurojus.it*, 2026, p. 1; G. KÜBEK, *Has the European Parliament Shot Itself in the Foot?: The Prospected Legal Insights and Practical Impact of the Opinion Request on the EU-Mercosur Agreement*, in *VBlog*, 18 February 2026).

La richiesta di revisione dell'accordo quadro rientra a pieno titolo in questo approccio più ‘muscolare’ del Parlamento europeo. Da un lato, come risulta dalla decisione di approvazione dell'accordo quadro adottata da

quest'ultimo (cfr. secondo e terzo "[visto](#)"), tale richiesta è stata formulata dal Parlamento nell'immediatezza delle elezioni europee e 'concessa' da von der Leyen nell'ambito del [patto di coalizione](#) che ha portato alla sua rielezione. Dall'altro, e soprattutto, i nove "[principi politici](#)" che hanno ispirato detta revisione incidono proprio su alcune delle citate scelte strategiche, nel senso di condizionarle ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento.

Qualsiasi tentativo di (re)indirizzare o innovare la prassi istituzionale mediante accordi interistituzionali cammina tuttavia su un filo sottile: quello che corre tra la legittima precisazione o integrazione di norme di diritto primario formulate in modo vago, ambiguo o lacunoso e l'indebita violazione o pregiudizio delle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione (terze e firmatarie), così come sancite da tali norme.

Sebbene gli accordi interistituzionali costituiscano una manifestazione dell'obbligo di leale cooperazione enunciato all'art. 13.2 TUE, lo stesso art. 13.2 TUE impone infatti a ciascuna istituzione di agire "nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste". Ne consegue che "l'obbligo [di leale cooperazione] risultante da tale disposizione non può modificare [i] poteri [conferiti a ciascuna istituzione dai Trattati]", né "pregiudicare, in favore di un'istituzione dell'Unione, l'esercizio da parte di un'altra istituzione delle sue competenze" (v. sentenze della Corte del 21 giugno 2018, causa C-5/16, [Polonia/Parlamento e Consiglio](#), punto 90 e del 24 novembre 2022, causa C-259/21, [Parlamento/Consiglio \(Misure tecniche relative alle possibilità di pesca\)](#), punto 95), pena la violazione del principio dell'equilibrio istituzionale, "il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni" (v. sentenza della Corte del 9 aprile 2024, causa C-551/21, [Commissione/Consiglio \(Firma di accordi internazionali\)](#), punto 62; su tale principio v. J.-P. JACQUÉ, *The Principle of Institutional Balance*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 383; M. CHAMON, *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?*, in *European Public Law*, 2015, p. 371).

Il presente contributo si propone dunque di verificare se, rilanciando la *special partnership* tra Parlamento e Commissione, il nuovo accordo quadro possa correggere, almeno in parte, lo squilibrio intergovernativo che caratterizza l'odierno quadro istituzionale dell'Unione, senza con ciò ledere il riparto di poteri dettato dai trattati.

2. Il nuovo accordo quadro contiene cinque principali innovazioni rispetto al precedente del 2010, che saranno esaminate nell'ordine in cui vengono in rilievo nel testo dell'accordo.

La prima serie di modifiche riguarda il rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione e, [a parere del primo](#), va nel senso di "modernizza[re] e rafforza[re] la responsabilità politica" della seconda.

In particolare, da un lato, l'accordo quadro dispone che il/la presidente eletto/a della Commissione fornisca informazioni dettagliate sulla struttura e l'equilibrio di genere del collegio dei commissari prima dell'avvio della

“procedura di approvazione della nuova commissione”, cioè prima delle audizioni dei commissari (punto 3.1.). Queste ultime continuano tuttavia a non essere codificate dal nuovo accordo quadro, che però impegna il Parlamento a giudicare l’intero collegio “in modo aperto, equo e coerente”, concependo la suddetta procedura di conseguenza (punto 3.3). I commissari designati, per parte loro, sono tenuti ad assicurare piena pubblicità di tutte le informazioni rilevanti ai fini dei loro obblighi di indipendenza (punto 3.2).

Dall’altro lato, l’accordo quadro rafforza la partecipazione della Commissione ai lavori parlamentari, non solo nel corso delle sessioni plenarie ma anche in seno alle commissioni. Al Parlamento viene infatti riconosciuto il diritto di richiedere la presenza dei commissari competenti in entrambe le sedi (punto 57), segnatamente durante le interrogazioni parlamentari (punto 58) e per discutere specifici dossier (punto 64) o l’eventuale intenzione del collegio di ritirare una proposta legislativa (punto 48). A tale diritto corrisponde un obbligo per i commissari di presenziare alle sedute parlamentari, sulla base di un calendario annuale concordato che dia vita a un “dialogo strutturato” tra le due istituzioni (para 63).

Questo dialogo strutturato si applica in particolare alle iniziative legislative presentate dalla Commissione: il Parlamento può richiedere a quest’ultima di presentare immediatamente quelle più significative nell’ambito di un dibattito in plenaria e la Commissione si impegna a informarlo tempestivamente qualora tali iniziative non siano incluse nel proprio programma di lavoro annuale e rientrino tra le prerogative legislative o di bilancio del Parlamento (punto 14.2-5). Più in generale, la Commissione si vincola a un obbligo di informazione nei confronti del Parlamento rispetto a tutte le informazioni necessarie all’esercizio delle “sue funzioni di controllo politico e consultazione previste dai trattati” (punto 14.6).

Questa prima serie di modifiche all’accordo quadro non è stata contestata dal Consiglio nella citata [lettera](#), anche perché non incide sulle sue prerogative. D’altra parte, essa non pare nemmeno presentare profili di criticità rispetto a quanto previsto dai trattati, vista l’ampiezza dei poteri di controllo politico riconosciuti al Parlamento dall’art. 14.1 TUE e la vaghezza delle norme procedurali sul loro esercizio, in particolare l’art. 230 TFUE.

3. Una seconda innovazione significativa apportata all’accordo quadro riguarda il rafforzamento del c.d. principio della parità di trattamento tra Parlamento e Consiglio. Tale principio, già enunciato nell’[accordo quadro del 2010](#) (punto 9, immutato) e qualificato come “fondamentale” (considerando E), viene ora ribadito e precisato in una nuova disposizione (punto 10), che recita: “[l]a Commissione coopera con il Parlamento e il Consiglio su un piano di parità, nel pieno rispetto dell’equilibrio tra le istituzioni e delle prerogative istituzionali loro conferite dai trattati. Se del caso, la Commissione adotta tutte le iniziative necessarie al fine di conciliare le posizioni dei colegislatori, agendo in qualità di mediatore imparziale”.

Anche se le [critiche](#) del Consiglio si concentrano sulla prima parte di tale disposizione, essa non pare in verità quella più significativa o innovativa. Da

un lato, si tratta di un'affermazione di principio da cui non possono discendere autonomi obblighi giuridicamente vincolanti. Dall'altro, per quanto concerne l'ambito legislativo, l'[accordo interistituzionale Legiferare meglio](#) concluso da Parlamento, Consiglio e Commissione nel 2016 – che il [nuovo accordo quadro](#) integra senza modificarlo (v. punto 68) – contiene già una disposizione analoga (punto 32.2), che prevede che “il Parlamento europeo e il Consiglio, in quanto co-legislatori, esercitino i loro poteri in condizioni di parità” e che la Commissione “tratt[i] in ugual modo i due rami dell'autorità legislativa” (sul tema v. O. PORCHIA, [Equilibrismi interistituzionali per “legiferare meglio”](#), in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 645; sia permesso rinviare anche a C. TOVO, [I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”](#), in *rivista.eurojus.it*, 2016, p. 1).

Il passaggio più rilevante – e controverso – della nuova disposizione dell'accordo quadro pare piuttosto essere quello che impegna la Commissione ad agire come “mediatore imparziale” (“honest broker”) tra Parlamento e Consiglio. Infatti, è vero che, in ossequio al principio di democrazia rappresentativa su cui si fonda l'Unione ai sensi dell'art. 10.1 TUE e al riparto di poteri legislativi sancito agli artt. 14.1 e 16.1 TUE, “spetta esclusivamente a[il Parlamento e al Consiglio] stabilire il contenuto di un atto legislativo” (v. sentenza della Corte del 14 luglio 2022, cause riunite C-106/19 e C-232/19, [Italia/Consiglio e Parlamento \(Sede dell'Agenzia europea per i medicinali\)](#), punto 146). Ed è altresì vero che il citato accordo interistituzionale Legiferare meglio (punto 32.2) e la [dichiarazione comune](#) di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 (punti 13, 17, 22 e 27) vincolano già la Commissione a svolgere un ruolo di “facilitatore” nell'ambito della procedura legislativa (ordinaria), essenzialmente nell'ambito dei c.d. triloghi.

Tuttavia, è altrettanto vero che la funzione svolta dalla Commissione nella 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”; dato che il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'art. 17.2 TUE “è inscindibilmente legato alla funzione di promozione dell'interesse generale di cui essa è investita dall'art. 17.1 TUE”, tale potere comprende anche quello di modificare la proposta fintantoché il Consiglio non abbia deliberato, nonché quello di ritirarla o persino di chiedere l'annullamento dell'atto finale da essa risultante a fronte di emendamenti che “snatur[ino] l'oggetto o la finalità di tale proposta in un senso che ostacoli la realizzazione degli obiettivi perseguiti da quest'ultima” (v., in tal senso, sentenze della Corte del 14 aprile 2015, causa C-409/13, [Consiglio/Commissione](#), punti 70-74 e 83 e del 22 novembre 2022, causa C-24/20, [Commissione/Consiglio \(Adesione all'Atto di Ginevra\)](#), punti 85-95 e 113). L'art. 293 TFUE opera così un bilanciamento tra le competenze della Commissione e quelle dei colegislatori, che rende la prima un “attore essenziale del processo legislativo” (v. rispettivamente sentenza

Commissione/Consiglio (Adesione all'Atto di Ginevra), cit., punto 92 e sentenza della Corte del 4 settembre 2018, causa C-57/16 P, ClientEarth/Commissione, punto 88).

Occorre dunque interpretare l'accordo quadro in modo conforme agli artt. 17.1 TUE e 293 TFUE, nel senso che, riconoscendo alla Commissione un ruolo di facilitatore/*broker*, esso non limita in alcun modo la sua capacità di intervenire nel processo legislativo al fine di promuovere l'interesse generale, ma la impegna semmai a non prendere le parti di uno dei colegislatori. In tal senso, la nuova disposizione potrebbe essere intesa come un richiamo all'autonomia della Commissione rispetto agli Stati membri, specialmente nella formulazione della proposta legislativa e nell'eventuale scelta di ritirarla, a fronte di prassi recenti assai problematiche. Esempi in tal senso sono le "varie carenze procedurali nel modo in cui la Commissione ha preparato le proposte legislative ritenute urgenti" – in quanto sollecitate dai governi nazionali – messe in luce dal Mediatore europeo, o il ritiro asseritamente arbitrario della proposta di regolamento sui brevetti essenziali.

4. La terza modifica significativa all'accordo quadro consiste in una riformulazione della disposizione relativa all'articolo 225 TFUE, cioè alla norma che conferisce al Parlamento il diritto di chiedere alla Commissione di presentare al Consiglio "adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati" e, qualora la Commissione non presenti alcuna proposta, il diritto a che essa gliene comunichi le ragioni (sentenza della Corte del 2 settembre 2021, causa C-928/19 P, EPSU/Commissione, punto 74).

Sotto il profilo procedurale, il nuovo accordo quadro (punto 18) regola per la prima volta la fase di preparazione della richiesta. Esso prevede in particolare che, dopo che il Parlamento abbia informato la Commissione dell'intenzione di richiedere una proposta di atto, avvenga uno "scambio di opinioni" tra la Commissione e la commissione parlamentare competente. A ciò segue la redazione di un progetto di relazione da parte di quest'ultima, che illustra i motivi per cui si ritiene necessaria l'adozione dell'atto, tenuto conto anche delle sue implicazioni finanziarie. La commissione parlamentare può richiedere la "consulenza tecnica" della Commissione ai fini dell'elaborazione della richiesta.

Una volta approvata dalla plenaria, la richiesta parlamentare segue l'*iter* già previsto dall'accordo quadro del 2010, in base al quale la Commissione riferisce sul seguito dato alla richiesta entro tre mesi e presenta la proposta entro un anno o fornisce una spiegazione dettagliata dei motivi della mancata presentazione della stessa. Ferme restando queste tappe, l'accordo quadro precisa che: *i*) la Commissione è tenuta a rispondere alla richiesta con una comunicazione specifica, eventualmente seguita da dichiarazioni in plenaria o dinanzi alla commissione competente rese su invito del Parlamento; *ii*) qualora si tratti di una richiesta di proposta legislativa, la sua presentazione presuppone il "pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà"; e

iii) la spiegazione dettagliata della mancata presentazione della proposta “fornisce, se del se del caso, un’analisi delle possibili alternative”.

La prima e la terza di queste innovazioni erano in realtà già previste dall’accordo interistituzionale Legiferare meglio del 2016 (punto 10.2), anche per le analoghe richieste presentate dal Consiglio *ex art.* 241 TFUE. Non pare dunque condivisibile il rilievo di quest’ultimo, secondo il quale l’accordo quadro darebbe luogo a una disparità di trattamento rispetto al Parlamento. Altrettanto irricevibile pare la contestazione della possibilità, per il Parlamento, di sollecitare l’assistenza tecnica della Commissione ai fini dell’elaborazione della richiesta, in quanto violerebbe l’obbligo di quest’ultima di esercitare il diritto di iniziativa legislativa in modo tale da “agevolare il ravvicinamento delle posizioni” dei colegislatori, derivante dalla citata dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 2007 (punto 13). L’assistenza tecnica fornita dalla Commissione pare infatti facilitare il percorso di adozione dell’eventuale atto legislativo, potendo contribuire a meglio indirizzare la richiesta, anche facendo emergere a uno stadio preparatorio possibili problematiche, o financo a sconsigliarne la presentazione (v. in tal senso A. DUFF, *Stresses and Strains. Upgrading the relationship between the Commission and European Parliament*, in *VBlog*, 7 October 2025).

Quanto invece ai profili di merito, le modifiche apportate dall’accordo quadro si risolvono nella precisazione che le richieste presentate dal Parlamento *ex art.* 225 TFUE possono riguardare anche “proposte di modifica o abrogazione della legislazione vigente” (punto 18.4).

Anche se si tratta di un breve inciso, il Parlamento vi attribuisce un grande valore politico. Secondo il [presidente della commissione AFCO](#) e negoziatore dell’accordo interistituzionale, infatti, tale precisazione introduce un “negative right of initiative” del Parlamento europeo, che consente a quest’ultimo di “richiedere correzioni” volte a “rivedere, adeguare e, se necessario, abrogare le norme esistenti quando non sono più efficaci”, ovvero quando “crea[no] ostacoli sproporzionati”. Ciò, sulla scorta della considerazione che “la legittimità democratica richiede la capacità di correggere la rotta” e che pertanto le “elezioni [europee] debbano essere in grado di produrre cambiamenti politici visibili” sulla legislazione europea.

Quest’ultimo aspetto è, a ben vedere, il profilo più significativo e controverso delle modifiche all’accordo quadro in materia. Senza entrare nel merito (discutibile) di questa scelta, l’esercizio di un tale diritto di iniziativa negativa consentirebbe al Parlamento di intestarsi future campagne di deregolamentazione, quali quelle prefigurate dalla [dichiarazione comune](#) dei presidenti di Commissione e Consiglio europeo del febbraio 2026, nel solco dei c.d. [pacchetti omnibus](#). Il Parlamento rinsalderebbe così il proprio controllo politico sulla Commissione, rintuzzando il tentativo del Consiglio europeo di associarsi surrettiziamente a tale controllo mediante la relazione annuale sui progressi compiuti in materia di semplificazione e di riduzione dei costi, promessa dalla presidente della Commissione nella citata dichiarazione

comune (v. A. ALEMANNI, *The Castle Method: Achieving Treaty Change Without Treaty Revision*, in *VBlog*, 25 February 2026).

Se la nuova norma dell'accordo quadro potrebbe così contribuire a preservare l'equilibrio istituzionale sotto il profilo del riparto di poteri di indirizzo e di controllo politico dettato dagli artt. 14.1, 15.1 e 17.8 TUE, essa rischia tuttavia di pregiudicarlo per altri versi. Per un verso, nella misura in cui consente al Parlamento di richiedere l'abrogazione di atti vigenti, essa forza la lettera dell'art. 225 TFUE, che dispone che tali richieste debbano verteere sull'"elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati", ossia sull'esercizio di una competenza mediante l'adozione di nuove norme (o la modifica di preesistenti). È solo a patto di un'interpretazione assai formalistica dell'art. 225 TFUE che l'abrogazione di un atto può rientrare nel suo ambito di applicazione, dato che essa richiede pur sempre l'adozione di un atto. Per altro verso, dato che la richiesta *ex art.* 225 TFUE non è limitata ad atti legislativi, e che il Parlamento potrebbe pertanto richiedere la modifica o abrogazione di atti non legislativi del Consiglio, la nuova norma dell'accordo quadro potrebbe pregiudicare anche il potere decisionale del Consiglio. D'altra parte, richiedendo la modifica o l'abrogazione di atti del Consiglio, il Parlamento potrebbe però tutelare indirettamente le proprie prerogative legislative, segnalando il proprio dissenso rispetto all'(ab)uso di una base giuridica non legislativa.

5. La quarta serie di modifiche all'accordo quadro del 2010 riguarda la "funzione di controllo politico" (punto 27) del Parlamento europeo sugli accordi internazionali conclusi dall'Unione.

La novità più significativa in materia riguarda l'applicazione provvisoria, ossia la possibilità di dare immediata esecuzione a tutte o parte delle disposizioni di un accordo internazionale, dopo la firma e prima della conclusione dello stesso. Una prassi sempre più diffusa, non solo rispetto agli accordi misti, cioè gli accordi di cui siano parte anche gli Stati membri e che debbano perciò essere ratificati da questi ultimi per entrare in vigore, ma anche rispetto ad accordi di cui sia parte la sola Unione, qualora sorgano ostacoli politici alla loro approvazione da parte del Parlamento o all'adozione della decisione sulla loro conclusione da parte del Consiglio. Esempi notori in tal senso sono, rispettivamente, quelli dell'accordo commerciale globale ed economico (CETA) UE-Canada e dell'[accordo interinale](#) sugli scambi UE-Mercosur, la cui applicazione provvisoria è stata decisa dal Consiglio rispettivamente il [28 ottobre 2016](#) e il [9 gennaio 2026](#).

Mentre gli accordi internazionali che non riguardano esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune devono generalmente essere approvati dal Parlamento prima di essere conclusi dal Consiglio *ex art.* 218.6 TFUE, l'art. 218.5 TFUE non riconosce alcun ruolo al Parlamento nella fase della firma e provvisoria applicazione di tali accordi, anch'essa decisa dal Consiglio (v. B. DRIESSEN, *Provisional application of international agreements by the EU*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 759). Per il Parlamento,

l'applicazione provvisoria di un accordo internazionale comporta dunque il rischio di privare di effetto utile il proprio eventuale diritto di veto sullo stesso.

Per ovviare a tale rischio, il Parlamento ha auspicato a più riprese (v. risoluzioni del [2014](#), punto 47 e del [2018](#), punto 76) che non si procedesse all'applicazione provvisoria di accordi internazionali non ancora approvati e si è finanche dotato di una [norma interna](#) che gli consentisse di avanzare una richiesta in tal senso al Consiglio. E, in effetti, nella prassi istituzionale successiva al trattato di Lisbona si è generalmente attesa l'approvazione del Parlamento europeo prima di dare provvisoria applicazione ad accordi internazionali, specie di libero scambio (v. D. KLEIMANN, G. KÜBEK, *The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU: The Case of CETA and Opinion 2/15*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2018, p. 28).

Questa prassi viene ora sostanzialmente codificata dall'accordo quadro (punto 29.2.), anche se in un modo piuttosto contorto. In particolare, esso impegna la Commissione, "salvo se debitamente giustificato da altre circostanze", a formulare la proposta di decisione del Consiglio sulla firma e provvisoria applicazione dell'accordo di cui trattasi in modo tale da essere autorizzata ad attendere l'eventuale approvazione dello stesso da parte del Parlamento – che si impegna a procedervi il più rapidamente possibile dopo l'adozione della decisione del Consiglio – per notificare alla controparte l'applicazione provvisoria e farla così scattare. L'accordo quadro ribadisce poi due obblighi già previsti dal [precedente](#) in altra sede (allegato II, punto 7), ossia quelli, per la Commissione, di informare il Parlamento dell'intenzione di proporre al Consiglio l'applicazione provvisoria e di motivare tale proposta.

È bene sottolineare che questi ultimi due obblighi valgono per tutti gli accordi internazionali e non solo per quelli assoggettati alla previa approvazione del Parlamento ai sensi dell'art. 218.6 TFUE. Si comprende dunque perché il [Consiglio](#) "si oppon[ga] fermamente alle nuove disposizioni sull'applicazione provvisoria", ritenendo che esse conferiscano al Parlamento "poteri di cui non gode in virtù dei Trattati".

Questa conclusione non pare tuttavia condivisibile. L'obbligo di informazione circa l'intenzione della Commissione di proporre l'applicazione provvisoria è senz'altro sussumibile in quello generale enunciato dall'art. 218.11 TFUE. Anche l'obbligo di motivazione di una tale proposta pare generalmente conforme all'equilibrio dei poteri istituito dall'art. 218 TFUE: da un lato, l'applicazione provvisoria di un accordo internazionale è solo eventuale e, dall'altro, facendo parte integrante dei negoziati diretti all'elaborazione dell'accordo, le ragioni della scelta di ricorrervi rientrano tra le informazioni di cui il Parlamento dev'essere in possesso per pronunciarsi sullo stesso (v., per analogia, sentenza della Corte del 16 luglio 2015, causa C-425/13, [Commissione/Consiglio](#), punti 66-67).

La stessa considerazione vale per l'impegno a redigere la proposta di decisione del Consiglio in modo tale che il Parlamento possa approvare l'accordo internazionale prima che sia messo in applicazione provvisoria. Per un verso, nella misura in cui l'accordo quadro assicura che tale approvazione

avvenga necessariamente dopo l'adozione della decisione del Consiglio sulla firma e l'applicazione provvisoria, esso pare rispettare la specifica ripartizione di competenze dettata dall'art. 218.5 TFUE e dunque il principio di equilibrio istituzionale (v. sentenza *Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali)*, cit., punto 80). Per altro verso, la nuova disposizione pare conforme al principio di leale cooperazione di cui all'art. 13.2 TUE e a quello di buona fede (*in contrahendo*), vincolante per l'Unione in quanto principio di diritto internazionale generale (v. sentenza della Corte del 25 febbraio 2025, causa C-339/22, *BSH Hausgeräte*, punto 69). Infatti, da un lato, essa preserva l'effetto utile del potere di approvazione del Parlamento e, dall'altro, tutela la controparte negoziale dal rischio che l'applicazione provvisoria venga successivamente terminata in virtù della mancata approvazione dell'accordo (v., quanto a tale prassi, R. PASSOS, *Some Issues Related to the Provisional Application of International Agreements and the Institutional Balance*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden, 2017, p. 383).

Infine, altre nuove disposizioni in materia di trattati internazionali contemplate dall'accordo quadro mettono a carico della Commissione degli specifici obblighi di informazione (punti 28 e 30-32). La disposizione più interessante in materia è senza dubbio quella che prevede che “quando negozia e conclude accordi internazionali non vincolanti, la Commissione ne informa il Parlamento” (punto 31). Essa è volta in sostanza ad applicare in via analogica a tali accordi l'obbligo di informazione previsto dall'art. 218.10 TFUE, che vale solo per quelli vincolanti (v. in tal senso sentenza della Corte del 23 marzo 2004, causa C-233/02, *Francia/Commissione*, punto 45). L'estensione va senza dubbio accolta favorevolmente, nell'ottica di rafforzare il controllo democratico sui memorandum d'intesa conclusi e/o negoziati dalla Commissione con Paesi terzi, quali quello con la *Tunisia* in materia migratoria o quelli con *Australia* e *Stati Uniti* relativi alle materie prime essenziali. D'altra parte, però, tale applicazione analogica rivela una forma di acquiescenza del Parlamento rispetto a questa prassi, potenzialmente lesiva delle proprie prerogative istituzionali, non assicura l'accesso al contenuto di tali intese informali e non è accompagnata da alcuna forma di *accountability* della Commissione.

6. Una quinta e ultima modifica significativa dell'accordo quadro in essere riguarda l'aggiunta di una nuova disposizione (punto 52) relativa all'art. 122 TFUE, ossia la base giuridica che consente al Consiglio di adottare, su proposta della Commissione e senza in alcun modo coinvolgere il Parlamento europeo, misure volte a far fronte a gravi difficoltà che colpiscano uno o più Stati membri, in particolare mediante la concessione di assistenza finanziaria.

Anche se tale base giuridica preesisteva al trattato di Lisbona ed era già stata usata ripetutamente, negli ultimi anni essa ha goduto di particolare fortuna (v., su tutti, M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU: Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, in *European Parliament*, 2023). Si tratta infatti della norma su cui sono basati, tra gli altri,

i regolamenti che istituiscono un [quadro di emergenza per le crisi sanitarie](#), lo [strumento dell'Unione europea per la ripresa](#) (ossia *NextGenerationEU*) e lo [strumento di azione per la sicurezza dell'Europa](#) (SAFE).

A fronte dell'uso sempre più frequente dell'art. 122 TFUE, il Parlamento si era già fatto promotore di iniziative volte ad assicurare una forma di controllo democratico sulle proposte fondate su tale base giuridica, quale la [dichiarazione comune](#) di Parlamento, Consiglio e Commissione del 2020 sul controllo di quelle, tra tali proposte, suscettibili di avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione. Nella [risoluzione](#) del 2023 sulla pandemia da Covid-19 (punto 364) il Parlamento aveva inoltre invitato la Commissione e il Consiglio a “limitare il ricorso all'art. 122 TFUE e ad ampliare i poteri di controllo del Parlamento”.

Queste iniziative e inviti trovano ora veste giuridicamente vincolante per la Commissione nell'accordo quadro (punto 52), che obbliga in sostanza quest'ultima a rispettare quanto già previsto dall'[art. 138](#) del regolamento interno del Parlamento. Più precisamente, l'accordo quadro: *i*) ricorda che il ricorso all'art. 122 TFUE dev'essere limitato a “casi eccezionali e di emergenza” ed è soggetto alle “rigorose condizioni” stabilite a tale articolo; *ii*) impegna la Commissione a “fornire senza indugio una motivazione e informazioni esaustive” al Parlamento sulle circostanze che giustificano il ricorso a tale base giuridica; *iii*) dispone che, qualora l'atto giuridico fondato sull'art. 122 TFUE abbia “incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione”, si debba applicare la procedura prevista dalla citata dichiarazione comune del 2020 – ossia procedere, su richiesta del Parlamento o del Consiglio, alla creazione di un comitato misto, in seno al quale condurre un “dialogo costruttivo” per giungere a una “comprensione comune” riguardo a tali incidenze; *iv*) obbliga, infine, il commissario competente a riferire periodicamente al Parlamento riguardo all'attuazione degli atti adottati *ex art.* 122 TFUE.

Anche questi obblighi sono oggetto di contestazioni da parte del Consiglio, che [ritiene](#) che interferiscano con le proprie prerogative istituzionali, alterando l'equilibrio istituzionale. Neppure questo rilievo pare tuttavia condivisibile.

Gli obblighi successivi all'adozione dell'atto sono infatti riconducibili al controllo politico del Parlamento sulla Commissione *ex artt.* 14.1 TUE e 230.2 TFUE e paiono dunque legittimi. Quanto agli obblighi antecedenti a tale adozione, è vero che essi implicano un coinvolgimento del Parlamento in una procedura dalla quale è totalmente escluso. Tuttavia, da un lato, l'art. 122 TFUE fa “salva ogni altra procedura prevista dai trattati” e dunque le relative prerogative riconosciute al Parlamento. Esso pare pertanto giustificare l'assunzione da parte della Commissione di un obbligo di motivazione rafforzato, laddove essa scelga di ricorrervi (v. in tal senso M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU*, cit., pp. 34-35). Del resto, la stessa logica ispira l'obbligo, imposto dalla citata dichiarazione comune del 2020 e dunque con l'accordo del Consiglio, di accludere alla proposta di atto fondato sull'art. 122 TFUE una valutazione delle incidenze sul bilancio. Dall'altro lato, nella

misura in cui l'obbligo di motivazione e giustificazione introdotto dall'accordo quadro va adempiuto successivamente alla presentazione della proposta e nei confronti di un'istituzione che non è coinvolta nella procedura di adozione dell'atto, esso non pare costituire un presupposto necessario per l'avvio di tale procedura e non porta dunque ad aggiungervi una fase non prevista dall'art. 122 TFUE (v., *a contrario*, parere della Corte del 6 settembre 2021, [1/19 \(Convenzione di Istanbul\)](#), punto 245).

7. Il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra Parlamento e Commissione, firmato il 28 aprile 2026, costituisce la prima revisione globale della *special partnership* tra le due istituzioni varata con l'accordo quadro del 2010.

Il nuovo accordo quadro mantiene l'impianto del precedente, intervenendo in modo 'chirurgico' su alcune scelte strategiche compiute negli ultimi anni da Commissione e Consiglio. Esso è volto, in sostanza, a introdurre o rafforzare una forma di controllo democratico parlamentare su tali scelte, mediante aggiustamenti procedurali che paiono complessivamente compatibili con i trattati e con il principio dell'equilibrio istituzionale (anche se a prezzo di qualche forzatura).

Malgrado la portata limitata, la revisione dell'accordo segnala un cambio di tendenza nella 'postura istituzionale' del Parlamento, che, dopo aver mostrato una certa acquiescenza alle decisioni 'emergenziali' assunte dal Consiglio, evidenzia oggi una rinnovata volontà di difendere le proprie prerogative istituzionali, anche mediante negoziati interistituzionali. In tal senso, più che rilanciare il partenariato speciale tra Parlamento e Commissione, l'accordo quadro cerca semmai di riportare quest'ultima in una posizione di terzietà rispetto al Consiglio, richiamandola ad una maggiore autonomia nell'esercizio dei suoi poteri e specialmente di quello di iniziativa.

L'accordo quadro riesce tuttavia solo in parte a riequilibrare i rapporti tra poteri nell'Unione, ancora di segno fortemente intergovernativo. Non solo perché agisce per così dire di rimessa, ma anche perché non può risolvere alla radice tutti i problemi che intende affrontare. Ad esempio, l'accordo quadro non assicura che il Parlamento possa esprimersi sugli accordi internazionali prima che il Consiglio decida la loro eventuale applicazione provvisoria, senza dunque essere messo davanti al fatto compiuto, perché ciò richiederebbe una modifica dell'art. 218.5 TFUE, nè ovviamente può impedire al Consiglio di disporre l'immediata applicazione dell'accordo o imporgli di sospenderla qualora sorgano degli ostacoli politici alla sua approvazione parlamentare.

D'altra parte, anche laddove l'accordo quadro pare poter incidere, rafforzando l'iniziativa legislativa indiretta del Parlamento o rendendo più difficoltoso il ricorso all'art. 122 TFUE, l'efficacia delle nuove disposizioni dipenderà sostanzialmente dall'uso che il Parlamento farà delle prerogative che esse gli conferiscono, anche sfruttando i nuovi obblighi di partecipazione della Commissione all'attività parlamentare introdotti dall'accordo. Passare dalla tradizionale leva del potere di approvazione del bilancio a quella del diritto di veto (sugli accordi internazionali) e di voto (di fiducia alla Commissione) porta infatti con sé il rischio di rendere il Parlamento europeo

una tigre di carta. Mentre la prima si risolve in un esercizio tecnico che i gruppi parlamentari hanno gioco facile a ‘piegare’ agli interessi istituzionali del Parlamento, il secondo richiede una volontà (e una maggioranza) politica.

Dopo il sostanziale fallimento dei grandi [piani di riforma \(dei trattati\)](#) elaborati in seno alla [Conferenza sul futuro dell’Europa](#), il Parlamento torna, per espressa ammissione del [relatore](#) dell’accordo quadro, alla “politica dei piccoli passi”. C’è da augurarsi, per il bene della democrazia rappresentativa europea, che lo faccia con approccio deliberativo sovranazionale, senza cioè allinearsi alle posizioni espresse dagli Stati membri di riferimento dei gruppi politici e delle singole delegazioni nazionali, ritrovando lo spirito istituzionale che l’ha contraddistinto nei primi decenni del suo sviluppo.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra Parlamento europeo e Commissione europea, valutandone l'impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione. Pur configurandosi come un aggiornamento puntuale dell'accordo del 2010, esso vi introduce alcune rilevanti innovazioni volte a rafforzare il controllo democratico del Parlamento, in particolare rispetto al suo diritto di iniziativa indiretto, all'applicazione provvisoria degli accordi internazionali e al ricorso alla base giuridica "emergenziale" di cui all'art. 122 TFUE. Il contributo evidenzia come tali modifiche, globalmente compatibili con i Trattati, riflettano una rinnovata assertività del Parlamento nel difendere le proprie prerogative e nel richiamare la Commissione a una maggiore autonomia rispetto al Consiglio, senza tuttavia riuscire pienamente a riequilibrare la deriva intergovernativa dei rapporti tra poteri nell'Unione.

ABSTRACT (ENG)

The article analyses the new Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, assessing its impact on the EU institutional balance. While it constitutes a targeted update of the 2010 Framework Agreement, it introduces several significant innovations aimed at strengthening the Parliament's democratic oversight, in particular with regard to its indirect right of initiative, the provisional application of international agreements, and the use of the "emergency" legal basis under Article 122 TFEU. The article highlights how these innovations, broadly compatible with the Treaties, reflect a renewed assertiveness of the Parliament, both in defending its prerogatives and in calling on the Commission to exercise greater autonomy vis-à-vis the Council. However, it also underlines that the new Framework Agreement falls short of fully rebalancing the intergovernmental drift in the distribution of powers within the Union.