



## L'iniziativa legislativa del Parlamento europeo: *mission impossible?*

Susanna Villani\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'assetto istituzionale dell'Unione: tra ripartizione delle competenze e leale cooperazione interistituzionale. – 3. Il Parlamento europeo e l'iniziativa legislativa: strumenti formali e informali di intervento. – 4. Sull'ipotesi di estendere il potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo. – 5. Sull'ipotesi di rafforzare il diritto di pre-iniziativa legislativa del Parlamento europeo. – 6. Riflessioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il 22 novembre 2023 il Parlamento europeo ha approvato un'ambiziosa e ampia proposta di riforma dei Trattati<sup>1</sup>, precedentemente adottata dalla Commissione parlamentare per gli affari costituzionali<sup>2</sup> sulla scorta delle richieste di cambiamento emerse dagli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>3</sup>. Al documento approvato dal Parlamento è allegata una mozione con

---

\* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna.

<sup>1</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)).

<sup>2</sup> Relazione sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei trattati, del 7 novembre 2023 (doc. A9-0337/2023).

<sup>3</sup> La Conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta uno degli strumenti più avanzati di coinvolgimento dei cittadini europei nell'attività delle istituzioni. Per riflessioni sul punto, L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 2022; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *aisdue.eu*, 18 giugno 2021; F. MARTINES, *La Conferenza*

cui è stato chiesto al Consiglio di presentare immediatamente la proposta al Consiglio europeo per facilitare l'avvio di una Convenzione secondo la procedura ordinaria di revisione di cui all'art. 48 TUE.

Secondo la mozione presentata dal Parlamento, «la modifica dei trattati è necessaria, non in quanto fine a sé stessa, ma nell'interesse di tutti i cittadini dell'Unione, in quanto mira a rimodellare l'UE in modo da rafforzarne la capacità di azione, nonché la legittimità democratica e l'assunzione di responsabilità»<sup>4</sup>. Per il Parlamento europeo, dunque, una riforma dei Trattati risulta essenziale al fine di migliorare la capacità delle istituzioni sovranazionali di istruire un controllo democratico più forte sulle decisioni e sulle politiche dell'UE. In effetti, tra i valori che informano il quadro costituzionale dell'Unione ex art. 2 TUE figura, come noto, quello democratico; un valore, questo, che vincola l'Unione nel suo complesso, e dunque le sue istituzioni,<sup>5</sup> e che trova a sua volta declinazione nei principi della democrazia rappresentativa e in quella partecipativa stabiliti all'art. 10 TUE<sup>6</sup>.

Sulla scorta di queste esigenze, tra le proposte di riforma approvate dal Parlamento europeo figurano, in termini generali, una ricalibrazione dell'assetto istituzionale dell'UE<sup>7</sup> e, in termini più specifici, alcune interessanti modifiche alla procedura di adozione degli atti. Ad oggi, come noto, la Commissione europea agisce in qualità di istituzione principale nella programmazione

---

*sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *aisdue.eu*, 29 luglio 2021.

<sup>4</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, 2022/2051, cit., punto B.

<sup>5</sup> Per approfondimenti, si veda F. MANCINI, D. KEELING, *Democracy and the European Court of Justice*, in *The Modern Law Review*, 1994, p. 175 ss.; U. VILLANI, *Principi democratici e diritti fondamentali nella Costituzione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2005, p. 643 ss.; A. SANTINI, *L'assetto istituzionale dell'Unione europea: verso una maggiore efficienza e legittimità democratica?*, in U. DRAETTA, A. SANTINI (a cura di), *L'Unione europea in cerca d'identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Milano, 2008, p. 81 ss.; H. OBERDORFF, *Le principe démocratique dans l'Union européenne*, in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (dirs.), *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2009, p. 182 ss.; P. CRAIG, *Integration, Democracy, and Legitimacy*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds), *The Evolution of EU Law*, 2nd edn, Oxford, 2011; A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, in *Eur. Jour. of Int. Law*, 2012, p. 318 ss.; J. HOEKSMAN, *The European Union: A democratic Union of democratic States*, Oisterwijk, 2021.

<sup>6</sup> Per approfondimenti sul principio della democrazia rappresentativa, si veda U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi int. eur.*, 2008, p. 513 ss.; M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2019, pp. 104-108; M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'Ue è una premessa necessaria?*, in *Annali AISDUE Vol. 1*, A.A.: V.V., Bari, 2020, p. 183 ss. Sul principio della democrazia partecipativa, si veda G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37 ss.; D. KOSTAKOPOULOU, *Liberty and democracy as fundamental constitutional principles of EU law*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Cheltenham, 2022, p. 254 ss.

<sup>7</sup> Sul piano strettamente istituzionale, la proposta del Parlamento europeo prevede una Commissione più compatta che detenga un potere esplicitamente esecutivo (per questo dovrebbe essere rinominata "Esecutivo europeo") e il cui Presidente sia nominato dal Parlamento e (semplicemente) confermato dalla maggioranza dei voti in Consiglio europeo. Inoltre, chiede di consentire al Presidente della Commissione di scegliere i rispettivi membri in base alle preferenze politiche, garantendo al contempo l'equilibrio geografico e demografico. Quanto al Consiglio, propone di rafforzarne la trasparenza imponendogli di pubblicare, tra le sue posizioni, quelle che rientrano nell'ambito del normale processo legislativo e di organizzare un dibattito pubblico sulle posizioni del Consiglio; propone, infine, di definire una base giuridica che consenta ai co-legislatori di rafforzare la trasparenza e l'integrità del loro processo decisionale. Si veda, Risoluzione del Parlamento europeo, 2022/2051, cit., punti 6-8.

dei lavori legislativi e detiene il potere di iniziativa legislativa, quale impulso al processo decisionale<sup>8</sup>. Pertanto, nessun'altra istituzione può obbligare la Commissione a proporre un atto normativo; ciò, pur sussistendo la possibilità che l'iniziativa sia sollecitata dal Parlamento europeo (art. 225 TFUE), dal Consiglio (art. 241 TFUE) ed, in ipotesi particolari, dagli Stati membri (art. 135 TFUE)<sup>9</sup>. Ad integrazione, occorre anche sottolineare che con il Trattato di Lisbona è stata introdotta la possibilità di un'iniziativa dei cittadini (ICE): ai sensi dell'art. 11 TUE un milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri può invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico<sup>10</sup>. Avendo il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione, spetta comunque alla Commissione individuare in piena autonomia l'oggetto, le finalità e il contenuto delle proposte<sup>11</sup>, che saranno adottate dal Parlamento e dal Consiglio, in base agli artt. 14 e 16 TUE, tramite l'esercizio del potere decisionale in via congiunta, qualora si applichi la procedura legislativa ordinaria<sup>12</sup>. Ebbene, la proposta formulata dal Parlamento europeo richiede che l'Unione superi questa impostazione del processo decisionale «in modo da rispecchiare con maggior fedeltà un sistema bicamerale»<sup>13</sup>. A tal fine, suggerisce, da un lato, di aumentare significativamente il numero di settori in cui intervenire a maggioranza qualificata e tramite procedura legislativa ordinaria e,

---

<sup>8</sup> I poteri della Commissione sono stati esaustivamente riepilogati dalla Corte di giustizia nella sentenza del 4 settembre 2018, causa C-57/16, *ClientEarth c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2018:660, punto 87. Per approfondimenti sulla funzione della Commissione europea, F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, Napoli, 2019; D. WYATT, *Is the Commission a "lawmaker"? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2019, pp. 825-842; M. PATRIN, *Collegiality in the European Commission. Legal Substance and Institutional Practice*, Oxford, 2023.

<sup>9</sup> Nello specifico, ai sensi dell'art. 76 TFUE, un quarto degli Stati membri può avanzare una proposta nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG).

<sup>10</sup> La disciplina è stata recentemente oggetto di revisione ad opera del Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei GU L 130 del 17.5.2019. Per approfondimenti sull'istituto, si veda R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 39 ss.; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?* Napoli, 2019; M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 194 ss.; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 363.

<sup>11</sup> Corte di giust., sentenza del 14 aprile 2015, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, causa C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217, punti 64 e 70. La ratio alla base di tale prerogativa era, in origine, quella di fornire una salvaguardia per gli interessi delle minoranze che potevano essere danneggiati dal voto a maggioranza qualificata in Consiglio sulle nuove misure. Sul punto, si veda J. TEMPLE LANG, *How Much Do the Smaller Member States Need the European Commission? The Role of the Commission in a Changing Europe*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2002, p. 315; D. YU, *The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: "Community Method" and "Democratic Deficit" Reassessed*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2008, p. 253.

<sup>12</sup> La procedura legislativa ordinaria rappresenta, tradizionalmente, l'espressione tangibile del cd. metodo comunitario. Per approfondimenti, si veda R. DEHOUSSE, *La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, vol. I, 2003, p. 95; C. LORD, P. MAGNETTE, *Ex Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2004, p. 183; J. TEMPLE LANG, *Checks and Balances in the European Union: The Institutional Structure and the 'Community Method'*, in *European Public Law*, 2006, p. 127; K.A. ARMSTRONG, *The Character of EU Law and Governance: From 'Community Method' to New Modes of Governance*, in *Current Legal Problems*, 2011, p. 179; U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 259.

<sup>13</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, 2022/2051, cit., punto 3.

dall'altra, di concedere al Parlamento il diritto di iniziativa legislativa<sup>14</sup>. In merito a quest'ultimo punto, la proposta del Parlamento europeo prevede la radicale riformulazione dell'art. 225 TFUE, eliminando di fatto il suo potere di pre-iniziativa legislativa e sostituendolo con un potere di iniziativa diretta.

Il presente saggio intende svolgere una riflessione sulle implicazioni della proposta, più volte rinnovata, del Parlamento europeo di acquisire un potere di iniziativa legislativa di fatto condiviso con la Commissione europea. Un siffatto scenario potrebbe certamente rappresentare un ulteriore tassello nel *trend* di progressivo rafforzamento delle prerogative del Parlamento quale assemblea rappresentativa degli interessi dei cittadini dell'UE<sup>15</sup>. Al contempo, però, questa ambiziosa prospettiva di riforma pare di difficile realizzazione, date anche le molteplici resistenze. Sul piano teorico, in particolare, essa suscita più di una perplessità rispetto alla tenuta complessiva del quadro istituzionale dell'Unione nella procedura di adozione degli atti, che poggia tanto sul rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale quanto su quello della leale cooperazione interistituzionale, sanciti entrambi all'art. 13(2) TUE<sup>16</sup>. Ci si chiede, dunque, fino a che punto le crescenti esigenze democratiche, di cui il Parlamento europeo si fa portavoce, possano spingersi nella ridefinizione dell'assetto istituzionale sovranazionale, che non è concepito per tutelare l'individuo dal potere monolitico dello Stato, ma per «promuovere i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri»<sup>17</sup>.

Date queste premesse, il contributo è strutturato in due parti. Nella prima parte, viene delineato il quadro teorico del lavoro con particolare riguardo all'impianto costituzionale in cui si inserisce la proposta di riforma dei Trattati avanzata dal Parlamento europeo. Saranno pertanto ripercorsi i caratteri fondativi dell'assetto istituzionale dell'Unione, ponendo particolare attenzione al principio dell'equilibrio istituzionale e al principio di leale cooperazione interistituzionale (par. 2). Seguirà una panoramica degli strumenti di cui il Parlamento europeo attualmente si può servire per intervenire nella definizione delle proposte legislative della Commissione, tenuto conto dei Trattati vigenti e della prassi istituzionale (par. 3). La seconda parte si concentrerà sull'analisi di due possibili scenari di revisione dell'assetto istituzionale attuale. Verrà così presentata l'ipotesi di estendere al Parlamento europeo il diritto di iniziativa legislativa sulla base dei connotati promossi nel suo progetto di riforma, evidenziandone le principali criticità alla luce dei principi menzionati (par. 4). Seguirà poi una valutazione sull'ipotesi alternativa, ben più convincente a parere di chi scrive, di potenziare l'attuale diritto di pre-iniziativa legislativa del Parlamento *ex art. 225 TFUE*, quale strumento di bilanciamento tra l'affermazione delle esigenze democratiche ed il principio dell'equilibrio istituzionale, in

---

<sup>14</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, 2022/2051, cit., punti 4-5.

<sup>15</sup> Per approfondimenti, P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, p. 801 ss.; P. DE PASQUALE, *Osservazioni sulla valorizzazione del ruolo del Parlamento europeo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in AA.VV. (a cura di), *Liber amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 288 ss.; G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo 1979-2019*, Torino, 2021.

<sup>16</sup> Art. 13(2) TUE: «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

<sup>17</sup> Art. 13(1) TUE. Per tale ricostruzione, si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak presentate l'8 settembre 2011, C-282/10, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, punto 140.

una prospettiva di leale cooperazione interistituzionale (par. 5). Il lavoro si chiude con delle riflessioni riepilogative e conclusive (par. 6).

## 2. L'assetto istituzionale dell'Unione: tra ripartizione delle competenze e leale cooperazione interistituzionale

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato le attribuzioni di ognuna delle istituzioni politiche, potenziandone i rispettivi ruoli nell'ambito di un quadro istituzionale basato sui principi stabiliti all'art. 13(2) TUE, ovvero il principio dell'equilibrio istituzionale e quello della leale cooperazione interistituzionale<sup>18</sup>.

Il contenuto del principio dell'equilibrio istituzionale è stato delineato essenzialmente in via giurisprudenziale, a partire dal caso *Meroni*<sup>19</sup> del 1958, quando la Corte di giustizia ha menzionato «l'equilibrio dei poteri che caratterizza la struttura della Comunità»<sup>20</sup> come elemento imprescindibile della natura giuridica e politica dell'Unione. Esso, infatti, richiede che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni e nei limiti delle attribuzioni conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste<sup>21</sup>.

Il principio dell'equilibrio istituzionale si definisce, dunque, sotto due profili distinti, pur strettamente connessi.

In primo luogo, esso racchiude le implicazioni istituzionali del principio di attribuzione delle competenze sancito all'art. 5 TUE: quello che le istituzioni sono o non sono intitolate a fare è esplicitamente espresso nei Trattati attraverso le basi giuridiche che disciplinano attribuzioni, competenze e procedure. In tal senso, pare interessante ricordare la nota sentenza *Parlamento*

---

<sup>18</sup> Sull'assetto istituzionale dell'Unione si rinvia a A. ADINOLFI (a cura di), *Materiali di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2021, p. 1 ss.; E. TRIGGIANI, U. VILLANI, *Comprendere l'Unione europea*, Cacucci, 2022, p. 47 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2022, p. 55 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea - Parte istituzionale*, Giappichelli, 2023, p. 77 ss.

<sup>19</sup> Corte di giust., sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7. Da questo caso ha tratto origine la cd. 'dottrina Meroni' relativa ai principi guida del processo di *agencification*. Per approfondimenti, si veda M. CHAMON, *The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism*, in *European Law Review*, 2014, p. 380.

<sup>20</sup> Corte di giust., *Meroni c. Alta Autorità*, cit., p. 41. Sul punto pare interessante ricordare altresì quanto sostenuto dalla Corte di giustizia nel suo parere sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, secondo cui «le competenze attribuite dai Trattati alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri [le quali] sono essenziali alla salvaguardia della natura stessa del diritto dell'Unione». Corte di giustizia, parere dell'8 marzo 2011, *Progetto di accordo — Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, parere 1/09, punto 89.

<sup>21</sup> Per ulteriori approfondimenti su detto principio, si veda K. LENAERTS, A. VERHOEVEN, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds) *Good Governance In Europe's Integrated Market*, Oxford, 2002, p. 47; J.-P. JACQUÉ, *The Principle of Institutional Balance*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 387; T. CHRISTIANSEN, *The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive 'Institutional Balance'?* in A. BIONDI, P. EECKHOUT, *European Union Law after the Treaty of Lisbon*, Oxford, 2011; B. SMULDERS, K. EISELE, *Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p.112; L.S. ROSSI, *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell'Unione: quale ruolo per la "nuova" Commissione europea?*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 65; P. KOUTRAKOS, *Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2019, n. 1, p. 1; S. PLATON, *The principle of institutional balance: rise, eclipse and revival of a general principle of EU constitutional law*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds), *Research Handbook on General Principles in EU Law*, Edward Elgar, 2022, p. 136.

c. *Consiglio (Chernobyl)* del 1990 in cui i giudici di Lussemburgo hanno concluso che l'assenza nei Trattati di una disposizione che attribuisse al Parlamento il diritto di agire con ricorso per annullamento «[poteva] costituire una lacuna procedurale, ma [era] un elemento che non [poteva] prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee»<sup>22</sup>. Infatti, prosegue la sentenza, l'assetto istituzionale dell'Unione europea è caratterizzato da «un sistema di ripartizione delle competenze tra le varie istituzioni della Comunità, secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili»<sup>23</sup>.

Il secondo profilo che caratterizza l'equilibrio istituzionale riguarda la dimensione qualitativa dell'azione delle istituzioni: oltre a governare ciò che le istituzioni possono fare, il principio governa il modo in cui lo fanno. Infatti, l'equilibrio istituzionale comporta altresì che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto delle responsabilità e dell'autonomia delle altre istituzioni. Esso è quindi violato quando un'istituzione voglia estendere le proprie competenze a discapito di quelle spettanti alle altre<sup>24</sup>. In altri termini, detto principio rappresenta un correttivo di matrice costituzionale all'inclinazione delle istituzioni di espandere i propri poteri oltre quanto consentito dai Trattati, rispecchiando così uno dei fondamenti dello Stato di diritto le cui logiche sono sottese anche all'Unione europea<sup>25</sup>.

Sebbene il principio dell'equilibrio istituzionale faccia apparire l'assetto vigente come decisamente ingessato ed arroccato sulle disposizioni previste dai Trattati riguardo alle competenze attribuite alle istituzioni, in verità una qualche flessibilità non manca. In effetti, con il Trattato di Lisbona, il principio dell'equilibrio istituzionale è stato formalmente integrato da quello di leale cooperazione interistituzionale<sup>26</sup>. Elaborata anch'essa in via giurisprudenziale<sup>27</sup>,

---

<sup>22</sup> Corte di giust., sentenza del 22 maggio 1990, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee (Chernobyl)*, causa C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217, punto 26. Per commenti sulla sentenza, J. P. JACQUE, *La légitimation active du Parlement européen ou il n'était pas nécessaire d'espérer pour entreprendre*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, p. 620 ; M. CONDINANZI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel contenzioso comunitario. Una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, p.127. Rispetto alle competenze del Parlamento europeo questa declinazione del principio dell'equilibrio istituzionale era già stata espressa in termini più circoscritti nella sentenza *Wybot*, ove la Corte di giustizia aveva precisato che «nel contesto dell'equilibrio dei poteri tra le istituzioni previsto dal trattato, la prassi del Parlamento europeo non potrebbe in effetti sottrarre alle altre istituzioni una prerogativa loro attribuita dagli stessi trattati» (Corte di giust., sentenza del 10 luglio 1986, causa 149/85, *Roger Wybot contro Edgar Faure e altri*, ECLI:EU:C:1986:310, punto 23).

<sup>23</sup> Corte di giust., *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee (Chernobyl)*, cit., punto 21.

<sup>24</sup> Corte di giust., *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee (Chernobyl)*, cit., punto 23.

<sup>25</sup> Per approfondimenti sul rilievo dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione europea, si veda M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; F. CASOLARI, *Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di): *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, pp. 285-314; L. PECH, *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2022, 14, pp. 107-138; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Napoli, 2023.

<sup>26</sup> Preme sottolineare che il dovere di leale cooperazione compare in via meno esplicita anche in *lex specialis* quali l'art. 312(5) TFUE nell'ambito della procedura che stabilisce il quadro finanziario pluriennale e l'art. 249 TFUE, secondo cui il Consiglio e la Commissione debbano procedere a reciproche consultazioni organizzando di comune accordo le modalità della loro collaborazione.

<sup>27</sup> Corte di giust., sentenza del 27 settembre 1988, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 204/86, ECLI:EU:C:1988:450, punto 16 e sentenza del 30 marzo 1995, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91, punto 23. Per commenti, si veda K. MORTELMANS,

questa declinazione del principio di leale cooperazione è concettualmente distinta dal dovere di cooperazione degli Stati membri nei confronti dell'Unione iscritto all'art. 4(3) TUE<sup>28</sup>, dal momento che trova applicazione nei rapporti tra le istituzioni dell'Unione.

La Corte di giustizia non ha mai definito in modo sistematico i contenuti di tale declinazione, ma ne ha riconosciuto la violazione in contesti in cui l'esercizio da parte delle istituzioni dei poteri ad esse attribuiti sono risultati caratterizzati dall'impiego di tecniche dilatorie<sup>29</sup>, dall'incoerenza<sup>30</sup>, dall'insufficiente motivazione<sup>31</sup>, e dall'adozione di comportamenti idonei a mettere un'altra istituzione nelle condizioni di violare norme giuridiche<sup>32</sup>. Al contempo, il dovere di correttezza istituzionale ha trovato concretizzazione in obblighi di *facere* che si traducono, in termini generali, in obblighi di tempestiva informazione, di decisione motivata e di ricerca del compromesso<sup>33</sup>.

Nella procedura legislativa, il dovere di lealtà (in questa sua dimensione orizzontale<sup>34</sup>) esprime il valore della concertazione ad un livello di dettaglio che va oltre le regole formalmente ed esplicitamente stabilite dai Trattati. Infatti, pur nel rispetto dell'autonomia e della tutela delle competenze attribuite alle istituzioni in ossequio al principio dell'equilibrio istituzionale, il buon funzionamento del processo decisionale non può prescindere dal dialogo interistituzionale. In altre parole, questi due principi costituiscono un insieme indissolubile, in quanto, per essere coerenti con il carattere costituzionale dell'ordinamento giuridico dell'UE, l'attuazione del principio dell'equilibrio istituzionale richiede di avere riguardo del dovere di leale cooperazione e viceversa<sup>35</sup>.

---

*The Principle of Loyalty to the Community (Article 5 EC) and the Obligations of the Community Institutions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1998, p. 67.

<sup>28</sup> Corte di giust., causa 204/86, cit., punto 16. Per approfondimenti sul principio di leale cooperazione sancito all'art. 4(3) TUE, si veda *ex multis*, M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU law*, Oxford, 2014; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri dell'Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

<sup>29</sup> Corte di giustizia, sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1995:91, punti 23-28.

<sup>30</sup> Corte di giust., sentenza 24 novembre 2010, causa C-40/10, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2010:713, punto 80.

<sup>31</sup> Corte di giust., causa C-65/93, cit., punto 26.

<sup>32</sup> Corte di giust., sentenza 10 dicembre 2002, causa C-29/99, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:734, punto 69.

<sup>33</sup> Questi obblighi possono essere rinvenibili nella sentenza della Corte di giustizia del 14 aprile 2015, causa C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:217. Infatti, sebbene la Corte abbia indicato questi elementi in riferimento al diritto di ritiro della proposta legislativa da parte della Commissione, i medesimi obblighi di leale cooperazione possono essere estesi anche ad altre fasi del processo decisionale. Per approfondimenti, si veda 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 *Federalismi.it*, 2015, pp. 16-20.

<sup>34</sup> Per ulteriori riflessioni, si veda B. DE WITTE, *The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order*, F. SNYDER (ed.), *The Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Hart, 2000, p. 94; M. KLAMERT, *Art. 4 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, pp. 51-52.

<sup>35</sup> Corte di giust., sentenza del 21 giugno 2018, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483, punto 90. La Corte in questo passaggio riprende la sentenza del 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, C-409/13, cit., punto 64 e sentenza del 6 ottobre 2015, *Consiglio c. Commissione*, C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663, punto 84. Per approfondimenti sull'interconnessione tra i due principi, si veda L. BURGORGUE-LARSEN, *La coopération interinstitutionnelle – Approche comparative et tentative de systématisation*, in J. AUVRET-FINCK, *L'Union européenne, carrefour de coopérations*, Parigi, 2002, p. 13; M. LE BARBIER-LE BRIS, *Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale*, in *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2006, p. 419; L. POTVIN-SOLIS, *Le principe de coopération loyale*, in *Annuaire du droit européen*, 2011, p. 165; P. KOUTRAKOS,

La prassi orientata ad una maggiore convergenza istituzionale nel quadro della procedura legislativa è stata essenzialmente codificata nei cd. accordi interistituzionali<sup>36</sup>. Conclusi in via di prassi ben prima del Trattato di Lisbona, oggi tali accordi trovano la propria base giuridica nell'art. 295 TFUE secondo cui «il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione». Si noti che tale disposizione non si colloca nella sezione “Atti giuridici”, bensì in quella dedicata alle procedure di adozione degli atti, sancendo così un rapporto diretto tra la finalità dei suddetti accordi e il processo decisionale. Ed infatti, tra i più rilevanti, merita ricordare l'Accordo quadro del 2010 tra Parlamento europeo e Commissione e il più recente Accordo ‘Legiferare meglio’ adottato nel 2016 (in sostituzione di quello del 2003) da tutte e tre le istituzioni coinvolte nel processo legislativo<sup>37</sup>. La rilevanza di tali accordi, già definiti dall'Avvocato generale La Pergola «un mezzo di auto-integrazione del sistema costituzionale»<sup>38</sup>, risiede nella capacità di definire le modalità della cooperazione delle istituzioni coinvolte e modellare l'esercizio delle loro competenze, creando ampie aree di contatto che vadano a superare l'apparente rigida impostazione prevista dal diritto primario. La prassi ha, dunque, contribuito molto a segnare il passaggio da una lettura statica dell'assetto istituzionale dell'Unione fondato sul solo principio dell'equilibrio istituzionale ad una visione più armoniosa e dinamica delle relazioni interistituzionali<sup>39</sup>. Sebbene, infatti, ogni istituzione debba agire nel limite delle attribuzioni ad essa conferite, le istituzioni possono al contempo concorrere alla definizione di detto equilibrio anche tramite l'impegno di cooperazione reciproca, derivante da un'interpretazione sistematica dei Trattati volta a perseguire gli obiettivi dell'Unione<sup>40</sup>. Questo perché, contrariamente al principio della separazione dei poteri (quale

---

*Institutional balance and the duty of cooperation in treaty-making under EU law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2019, pp. 1-33.

<sup>36</sup> Per una panoramica, R. GODET, *Accords interinstitutionnels et équilibre institutionnel dans la Communauté européenne*, Parigi, 2001 ; I. EISELT, P. SLOMINSKI, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, in *Europ. Law Journal*, 2006, p. 212.

<sup>37</sup> Accordo quadro del 20 ottobre 2010 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, GU L 304 del 20.11.2010 e Accordo interistituzionale ‘Legiferare meglio’ del 13 aprile 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, GU L 123 del 12.5.2016. Per commenti, si veda C. TOVO, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”*, in *Eurojus.it*, 2016; M. IGLESIAS, *Better law-making and the interinstitutional (dis)agreements: Some comments*, in *European Law Journal*, 2020, p. 108; F. SIMONELLI, N. IACOB, *Can We Better the European Union Better Regulation Agenda?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2021, p. 849.

<sup>38</sup> Conclusioni dell'Avv. gen. La Pergola del 14 novembre 1995, in C-41/95, *Consiglio c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1995:382, punto 21.

<sup>39</sup> P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999; G. CONWAY, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, 2011, p. 320; L. S. ROSSI, *Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution*, in L. S. ROSSI (ed.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, 2004. Occorre precisare che anche la Corte di giustizia ha dato il proprio contributo, ricavando in via interpretativa un determinato potere che i trattati non prevedevano espressamente, colmando così una lacuna del sistema: Corte di giust., *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee (Chernobyl)*, cit., e sentenza del 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, cit. Mentre nella prima sentenza, la Corte ha riconosciuto la legittimazione del Parlamento europeo a proporre un ricorso d'annullamento a tutela delle proprie prerogative, nella seconda ha riconosciuto alla Commissione il potere, non espressamente previsto dai trattati, di ritirare una proposta di atto legislativo.

<sup>40</sup> R. BARATTA, *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, pp. 745-746.



tratto distintivo di uno Stato democratico<sup>41</sup>), l'impianto sovranazionale non rispecchia esclusivamente l'organizzazione predefinita delle prerogative delle singole istituzioni<sup>42</sup>, ma è inteso a garantire che il loro agire confluisca nel pubblico interesse<sup>43</sup>, determinando una sorta di «*constitutional balance of interests*»<sup>44</sup>.

### 3. Il Parlamento europeo e l'iniziativa legislativa: strumenti formali e informali di intervento

Il ruolo attualmente riconosciuto al Parlamento europeo è, come noto, frutto di un progressivo ampliamento delle sue prerogative quale manifestazione della propria legittimazione democratica e del tentativo di risolvere il cd. *deficit* democratico<sup>45</sup>. Nonostante il graduale rafforzamento dei poteri del Parlamento, il suo diritto d'iniziativa legislativa è ancora alquanto limitato.

Effettivamente, stando ai Trattati attualmente in vigore, il Parlamento detiene un diritto d'iniziativa solo in alcune ipotesi ben definite: in materia di composizione interna (art. 14(2) TUE), di elezione dei suoi membri (art. 223(1) TFUE) e per le condizioni generali per

---

<sup>41</sup> La separazione dei poteri, risalente alle teorie di Thomas Locke e Charles de Montesquieu rappresenta uno dei principi basilari della maggior parte delle moderne Costituzioni democratiche. Tale principio, infatti, si sostanzia nel fatto che il potere politico dello Stato venga ripartito nelle diverse funzioni, mentre il reciproco controllo dei poteri ha come obiettivo il contenimento del potere dello Stato. Per riflessioni sul tema dalla prospettiva dell'Unione europea, si veda TH. GEORGOPOULOS, *The "Checks and Balances" Doctrine in Member States as a Rule of EC Law: The Cases of France and Germany*, in *European Law Journal*, 2003, p. 542; P. PESCATORE, *L'exécutive communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, in *Cahiers droit européen*, 1978, p. 388; C. BLUMANN, *Equilibre institutionnel et séparation des pouvoirs en droit communautaire*, in *Clés pour le siècle*, 2000, p. 1639; G. CONWAY, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, 2011, p. 304.

<sup>42</sup> M. CHAMON, *The Institutional Balance, an ill-fated principle of EU law?*, in *European Public Law*, 2015, p. 371.

<sup>43</sup> F. LE BOT, *Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne*, in *Revue européenne de droit public*, 2014, p. 1491; S. PRECHAL, *Institutional balance: A Fragile Principle with uncertain contents*, in T. HEUKELS et al.(eds.), *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*, 1998, p. 275; S. MARINAI, *Democraticità ed efficacia del processo decisionale nell'UE: riflessioni alla luce della prassi recente*, in *Rivista OIDU*, 2021, p. 63.

<sup>44</sup> M. DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU After the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 2013, p. 817. Come suggerito da Lenaerts, «[t]he institutional balance requires the makers of the European constitution to shape institutions and the interactions between them in such a manner that each interest and constituency present in the Union is duly represented and co-operates with others in the frame of an institutionalized debate geared towards the formulation of the common good» (K. LENAERTS, A. VERHOEVEN, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, p. 47).

<sup>45</sup> Il tema del *deficit* democratico è stato costantemente presente nei dibattiti dottrinali. Per una panoramica sulle diverse prospettive, si veda A. MORAVCSIK, *In Defence of the "Democratic Deficit", Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Jour. Comm. Market Stud.*, 2002, p. 603 ss; R. BELLAMY, *A Republican Europe of States. Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, Cambridge, 2019, p. 95 ss.; S. FABBRINI, *Between Power and Influence: the European Parliament in a dual Constitutional Regime*, in *Jour. Eur. Integr.*, 2019, p. 417 ss.; C. FASONE, D. GALLO, J. WOUTERS, *Re-connecting Authority and Democratic Legitimacy in the EU: Introductory Remarks*, in *European Papers*, 2020, p. 175 ss.; M. BARTL, *Hayek Upside-Down: On the Democratic Effects of Transnational Lists*, in *German Law Journal*, 2020, p. 57 ss.; J. NAVARRO, *Electoral Accountability in the European Union: An Analysis of the European Parliament Elections with Respect to the EU's Political Deficit*, in *European Papers*, 2020, p. 209 ss.; A. ALEMANNI, *Europe's Democracy Challenge. Citizen Participation in and Beyond Elections*, in *German Law Journal*, 2020, p. 35 ss.; L. LIONELLO, *Il ruolo del Parlamento europeo nell'evoluzione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea. Alcune riflessioni alla luce della prassi più recente*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 411 ss.

l'esercizio delle loro funzioni (art. 223(2) TFUE). Inoltre, su iniziativa del Parlamento europeo sono anche adottati i regolamenti che fissano le modalità per l'esercizio dei poteri d'inchiesta (art. 226(3) TFUE) e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore europeo (art. 228(4) TFUE). È ben evidente come le citate disposizioni, limitandosi a consentire la disciplina interna dell'istituzione e degli organi ad essa strettamente connessi (come il Mediatore) o l'esercizio dei poteri di controllo solitamente attribuiti agli organi legislativi, riconoscano al Parlamento europeo un diritto di iniziativa concettualmente diverso rispetto ad una ipotesi di iniziativa legislativa generale.

Sebbene il Parlamento europeo non detenga un potere di iniziativa legislativa, esso si è addentrato nelle dinamiche del processo legislativo e nell'individuazione delle priorità normative dell'Unione attraverso due canali: l'istituto della 'pre-iniziativa' e la partecipazione alla programmazione dell'agenda.

La cd. 'pre-iniziativa' esprime l'ambizione del Parlamento ad entrare in modo più sistematico nella fase di proposta legislativa. A partire dal Trattato di Maastricht, è stata offerta al Parlamento la possibilità di sottoporre alla Commissione una proposta di iniziativa legislativa su un tema specifico, qualora reputi opportuno che l'adozione di un atto sia necessaria al fine di raggiungere obiettivi comuni. Scendendo nel dettaglio, l'attuale art. 225 TFUE stabilisce che «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».

Il compito di disciplinare i dettagli dello strumento spetta poi al Regolamento di procedura interna del Parlamento europeo (di seguito Regolamento interno) che, occorre sottolinearlo, non si configura solo come mezzo di auto-regolamentazione ma anche di dettaglio dei termini della cooperazione interistituzionale<sup>46</sup>. Nello specifico, il Regolamento interno prevede la concretizzazione formale del potere di pre-iniziativa mediante l'adozione di 'Relazioni d'iniziativa' che possono riguardare sia l'adozione di nuovi atti che la modifica di quelli in vigore.

Le Relazioni di iniziativa si distinguono tra 'Relazioni di carattere legislativo' (INL) e 'Relazioni di carattere non legislativo' (INI). Quest'ultime, previste all'art. 53 del Regolamento interno, sono sempre state uno strumento a disposizione del Parlamento per esprimere le preoccupazioni e le idee della sua maggioranza. Invece, ai sensi dell'art. 47 del Regolamento interno, le Relazioni che permettono di dare attuazione all'art. 225 TFUE sono quelle di carattere legislativo, adottate secondo la procedura stabilita all'art. 54 del medesimo Regolamento interno e caratterizzate da tre essenziali profili.

In primo luogo, a norma dell'art. 51 del Regolamento interno, le INL contengono un progetto di risoluzione legislativa corredato da una motivazione che comprende, ove necessario, una scheda nella quale sono stabiliti l'eventuale impatto finanziario della relazione e, se disponibile, un riferimento alla valutazione d'impatto eseguita dal Parlamento. In secondo luogo, sebbene la proposta legislativa possa essere presentata sia da un singolo deputato che congiuntamente da un massimo di dieci deputati, una volta vagliata dalla commissione parlamentare

---

<sup>46</sup> E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici tra le istituzioni dopo la riforma di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 161-194.

competente, la risoluzione finale deve essere approvata dalla maggioranza dei membri che compongono il Parlamento; in questo modo si assicura che la proposta sia fondata su di un ampio e trasversale sostegno dei membri dell'istituzione. In terzo luogo, come previsto chiaramente dall'art. 225 TFUE, in caso di non presentazione della proposta da parte della Commissione, quest'ultima è tenuta a motivare la propria decisione. Più in dettaglio, stando all'art. 16 dell'Accordo quadro del 2010<sup>47</sup> e all'art. 10 dell'Accordo 'Legiferare meglio'<sup>48</sup>, la Commissione è tenuta a reagire entro tre mesi tramite una comunicazione specifica in cui precisa la propria posizione in merito alla richiesta, fornendo una risposta dettagliata che tenga conto anche del contesto politico.

Quello della pre-iniziativa si configura, dunque, come un potere 'indiretto' (e per alcuni aspetti debole) del Parlamento europeo dal momento che, in sostanza, può solo invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa, senza che a tale richiesta corrisponda un obbligo per la Commissione di darvi seguito. A quest'ultima, infatti, resta la prerogativa di determinare l'*an* e il *quomodo* circa l'esercizio del potere di iniziativa legislativa.

Il diritto sancito all'art. 225 TFUE è però integrato dal ruolo di *agenda setter* riconosciuto al Parlamento europeo rispetto alla programmazione legislativa elaborata dalla Commissione europea<sup>49</sup>. Stando alla lettera dei Trattati, gli strumenti che permettono il coinvolgimento del Parlamento europeo nella programmazione dell'agenda sono essenzialmente due. Innanzitutto, merita ricordare che, ai sensi dell'art. 17(1) TUE, le iniziative legislative si inseriscono di regola nel programma quinquennale dell'istituzione; un programma, questo, che risponde a linee strategiche della Commissione sulla cui base ha ricevuto l'approvazione del Parlamento in sede costitutiva. In secondo luogo, la cooperazione tra Parlamento e Commissione si concretizza nella redazione della relazione annuale sull'attività dell'Unione (*ex art. 249 TFEU*), pubblicata almeno un mese prima dell'apertura della sessione del Parlamento europeo.

La prassi istituzionale e, in particolare, il contenuto degli accordi interistituzionali, a loro volta dettagliati dal Regolamento interno del Parlamento europeo, hanno poi consentito di specificare ulteriormente i termini di questa cooperazione rispetto all'efficientamento del processo decisionale e alla programmazione dell'agenda<sup>50</sup>.

Rispetto al processo decisionale, l'Accordo quadro del 2010 precisa l'organizzazione del lavoro tra il Parlamento e la Commissione per l'applicazione delle procedure legislative, richiedendo

---

<sup>47</sup> Ai sensi dell'art. 10 dell'Accordo quadro tra Commissione e Parlamento: «La Commissione si impegna a riferire sul seguito concreto dato a qualsiasi richiesta di presentare una proposta ai sensi dell'articolo 225 TFUE (relazione d'iniziativa legislativa) entro tre mesi dall'adozione della corrispondente risoluzione in plenaria. La Commissione presenta una proposta legislativa al più tardi entro un anno o inserisce la proposta nel suo programma di lavoro per l'anno seguente. Qualora non presenti una proposta, la Commissione fornisce al Parlamento una spiegazione dettagliata dei motivi».

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 16 dell'Accordo 'Legiferare meglio': «La Commissione risponde a tali richieste entro tre mesi, specificando il seguito che intende dare attraverso l'adozione di una comunicazione specifica. Se decide di non presentare una proposta in risposta a tale richiesta, informa l'istituzione interessata delle motivazioni precise e presenta, ove opportuno, un'analisi delle possibili alternative nonché risponde a qualunque altro aspetto sollevato dai co-legislatori in relazione alle analisi relative al valore aggiunto europeo e al costo della "non Europa"».

<sup>49</sup> F. MARTINES, *Proposte per accrescere la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione: il riconoscimento al Parlamento europeo di un diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato*, in *Federalismi.it*, 2022; A. MAURER, M. C. WOLF, *Agenda Shaping in the European Parliament*, in J. EGE, M.W. BAUER, S. BECKER, *The Commission in Turbulent Times: Assessing Institutional Changes*, Baden-Baden, 2018.

<sup>50</sup> P. DE LUCA, *Art. 295*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2302; A. PIETROBON, *Art. 295*, in F. POCAR, C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1426.

che la Commissione presenti il suo programma di lavoro annuale al Parlamento e che tenga conto delle priorità da quest'ultimo indicate<sup>51</sup>. Stando poi all'Accordo 'Legiferare Meglio', la Commissione, prima di formulare una proposta, si impegna a migliorare la qualità delle sue proposte attraverso il coinvolgimento sia dello spazio pubblico della democrazia rappresentativa *ex art. 10 TUE*, come il Parlamento europeo o i governi degli Stati membri, che dello spazio della democrazia partecipativa, ovvero di soggetti non istituzionali *ex art. 11 TUE*<sup>52</sup>.

Quanto alla programmazione dell'agenda, l'Accordo del 2016 richiede un elevato grado di cooperazione interistituzionale tanto in riferimento alla definizione del programma pluriennale quanto di quello annuale. In relazione alla pianificazione a lungo termine, all'inizio della nuova legislatura, le tre istituzioni procedono a uno scambio di opinioni su obiettivi e priorità principali per il mandato, nonché sul calendario indicativo<sup>53</sup>. Rispetto, invece, alla programmazione annuale, l'accordo dettaglia i termini del dialogo interistituzionale che, sostanzialmente, prevede tempestivi scambi di opinioni bilaterali sulle iniziative per l'anno successivo<sup>54</sup>. In seguito all'adozione del programma di lavoro della Commissione presentato nel 'Discorso sullo stato dell'Unione', le tre istituzioni si scambiano opinioni su iniziative per l'anno successivo e concordano una dichiarazione comune sulla programmazione interistituzionale annuale ('Dichiarazione comune'), firmata dai presidenti delle tre istituzioni. La Dichiarazione comune fissa gli obiettivi e le priorità di massima per l'anno successivo e individua i punti di maggiore rilevanza politica che, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ai co-legislatori, dovrebbero essere gestiti in via prioritaria nell'*iter* legislativo<sup>55</sup>. È sempre più frequente che in queste dichiarazioni compaia anche una scansione temporale delle proposte legislative, elencate in un documento allegato.

Stando a questa ricostruzione sul potere di pre-iniziativa e sulla partecipazione alla predisposizione dell'agenda, è evidente che allo stato attuale il Parlamento europeo gode di un considerevole coinvolgimento rispetto all'*iter* che precede la presentazione formale delle proposte legislative. Consolidatisi nel rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale e in virtù del principio della leale cooperazione interistituzionale, entrambi gli strumenti (nella loro declinazione tanto formale quanto informale) rispecchiano un aumento del grado di influenza del Parlamento europeo nell'adozione delle proposte legislative. Ciononostante, con le indicazioni di riforma avanzate a novembre 2023, l'istituzione in oggetto ha mostrato di non ritenere sufficienti tali strumenti per garantire adeguata legittimità democratica alla fase iniziale della procedura legislativa. Nei prossimi paragrafi verranno dunque esaminati i principali profili delle due ipotesi di ulteriore espansione delle competenze del Parlamento sul tema *de quo*: l'estensione del potere di iniziativa legislativa anche al Parlamento europeo e il rafforzamento del potere di pre-iniziativa legislativa previsto all'art. 225 TFUE.

#### **4. Sull'ipotesi di estendere il potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo**

---

<sup>51</sup> Accordo quadro tra Commissione e Parlamento (2010), sez. IV 'Collaborazione in materia di procedure e di pianificazione legislativa'.

<sup>52</sup> Accordo 'Legiferare Meglio' (2016), sez. III 'Strumenti per legiferare meglio'.

<sup>53</sup> Accordo 'Legiferare Meglio' (2016), punto 5.

<sup>54</sup> Accordo 'Legiferare Meglio' (2016), punti 6-11.

<sup>55</sup> Accordo 'Legiferare Meglio' (2016), punto 6.

L'ipotesi di estendere il diritto di iniziativa legislativa anche al Parlamento europeo non è nuova. Sotto l'impulso di Altiero Spinelli, tale richiesta era già stata inserita all'art. 37 del progetto di Trattato sull'Unione Europea adottato dal Parlamento nel 1984<sup>56</sup>. Infatti, nell'ottica di un nuovo assetto costituzionale, scalfendo il regime monopolistico della Commissione nella formale fase di proposta degli atti, l'istituzione eletta a suffragio diretto avrebbe potuto superare la frustrazione derivante dal fatto che, allora, non disponeva di poteri reali di influenza politica nel processo decisionale europeo. Tuttavia, tale opzione è naufragata e, pure in occasione dei negoziati per l'adozione del Trattato di Lisbona, il tema è stato abbandonato.

Oltre alle numerose sollecitazioni provenienti direttamente dal Parlamento europeo<sup>57</sup>, un rinvigorimento di tale ipotesi si è nuovamente avuto a partire dall'insediamento dell'ultima legislatura quando la stessa Presidente della Commissione europea, nei suoi orientamenti politici 2019-2024 dal titolo *Un'Unione più ambiziosa – Il mio programma per l'Europa*, non solo aveva riconosciuto che il Parlamento europeo dovrebbe avere un ruolo più incisivo nell'ambito dell'iniziativa legislativa ma si era anche detta favorevole a un diritto d'iniziativa di natura parlamentare. All'avvio dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa del 2021, il Presidente David Sassoli aveva poi richiamato la necessità di riflettere su come rafforzare la capacità e la centralità del Parlamento europeo, affermando che «come ogni parlamento nazionale, il diritto d'iniziativa dovrebbe essere effettivamente conferito al Parlamento europeo affinché la nostra istituzione possa fare proposte alla Commissione e al Consiglio, e non essere solo il destinatario»<sup>58</sup>.

Il 9 giugno 2022, a seguito di queste aperture e dell'esito dei lavori e delle raccomandazioni espresse dai partecipanti alla Conferenza sul futuro dell'Europa, il Parlamento ha adottato l'ennesima risoluzione su un proprio diritto di iniziativa generale e diretto. L'istituzione sottolineava che quest'ipotesi doveva applicarsi quantomeno agli ambiti di co-legislazione (eventualmente da ampliare), senza escludere che la Commissione mantenesse un diritto concorrente o un monopolio dell'iniziativa in certune aree, ad esempio nel settore del bilancio. Inoltre, essa apriva alla possibilità che, in ambiti rigorosamente definiti, anche il Consiglio

---

<sup>56</sup> Nello specifico, l'art. 37(2) del Progetto prevedeva: « Su richiesta motivata del Parlamento o del Consiglio, la Commissione presenta un progetto di legge conforme a tale richiesta. In caso di rifiuto della Commissione, il Parlamento od il Consiglio, secondo la procedura prevista nei rispettivi regolamenti, possono presentare un progetto di legge conforme alla propria richiesta iniziale. La Commissione deve esprimere il suo parere sul progetto». Per un commento, J. LODGE, *European Union and the First Elected European Parliament: the Spinelli Initiative*, in *Journal of Common Market Studies*, 1984, p. 377.

<sup>57</sup> Nella Risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea, il Parlamento esplicitamente proponeva «in linea con la prassi comune in diversi Stati membri, di assegnare alle due camere legislative dell'UE, il Consiglio e in particolare il Parlamento, in quanto unica istituzione direttamente eletta dai cittadini, il diritto di iniziativa legislativa, senza compromettere la prerogativa legislativa di base della Commissione» (Risoluzione 2014/2248(INI), 18.7.2018, punto 62). In seguito, la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, in una Relazione del 5 dicembre 2018 sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa, aveva sostenuto che, nel caso di revisione del Trattato, il diritto di iniziativa dovesse essere attribuito al Parlamento europeo (Relazione 2018/2094(INI) del 5.12.2018, punto 13). Inoltre, nella Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2021 sull'adeguatezza, la sussidiarietà e la proporzionalità – relazione 'Legiferare meglio' relativa agli anni 2017, 2018 e 2019, l'istituzione chiedeva «una revisione del TFUE e l'introduzione di un diritto diretto di iniziativa legislativa del Parlamento europeo poiché quest'ultimo rappresenta direttamente i cittadini europei» (Risoluzione 2020/2262(INI), 24.06.2021, punto 5).

<sup>58</sup> Discorso del Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, al lancio della Conferenza sul futuro dell'Europa a Strasburgo, 09.05.2021.

godesse di un diritto di iniziativa diretto<sup>59</sup>. A fronte dell'elaborazione di regole chiare e condivise, questa impostazione «rafforzerebbe ulteriormente la legittimità democratica dell'Unione, ne responsabilizzerebbe i cittadini e rifletterebe l'evoluzione nel tempo delle sue competenze e delle sue istituzioni verso una democrazia europea più forte»<sup>60</sup>.

Ora, c'è da dire che gli emendamenti presentati dal Parlamento europeo nella proposta di revisione dei Trattati del novembre 2023 si discostano decisamente dalla risoluzione adottata l'anno precedente. Infatti, l'art. 225 TFUE è riformulato in modo tale da garantire al Parlamento un potere di iniziativa legislativa diretta, equiparabile a quello della Commissione europea, senza alcun riferimento alla possibilità che anche al Consiglio venga esteso un tale diritto. Stando alla proposta di revisione di detta disposizione, «a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può, conformemente all'articolo 294, adottare proposte sulle questioni cui si applica la procedura legislativa ordinaria. Prima di procedere in tal senso, comunica alla Commissione le sue intenzioni». Conseguentemente, anche l'art. 17(2) TUE dovrebbe essere modificato, concedendo alla Commissione una semplice possibilità di presentare una proposta legislativa («un atto legislativo dell'Unione può essere adottato su proposta dell'Esecutivo [ovvero della Commissione]»), eliminando l'avverbio «solo» presente nella dicitura attuale. L'equiparazione del potere di iniziativa legislativa tra Parlamento e Commissione è poi confermata dalla riformulazione dell'art. 294(2) TFUE secondo cui: «la Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio. In caso di applicazione dell'articolo 225, il Parlamento europeo presenta la sua proposta al Consiglio. La Commissione ne è informata» e, prosegue nel paragrafo successivo, «la proposta del Parlamento è considerata la sua posizione in prima lettura».

Previa revisione dei Trattati vigenti, conferire un pieno diritto di iniziativa legislativa al Parlamento europeo sarebbe certamente fattibile in via teorica e anche estremamente suggestivo, dal momento che si collocherebbe in un *iter* di progressivo accrescimento dei poteri del Parlamento, quale istituzione di raccordo tra il valore/principio democratico e il sistema istituzionale sovranazionale. Difatti, se il Parlamento europeo disponesse di un vero potere d'iniziativa, si allineerebbe al ruolo tradizionalmente riconosciuto ai parlamenti nazionali, completando così la sua immagine di istituzione che rappresenta in modo pieno la volontà democratica.

Tuttavia, la revisione prospettata dal Parlamento si caratterizza, a parere di chi scrive, per una serie di problematicità di natura pratica con ricadute di natura costituzionale di cui l'istituzione sembra aver tenuto poco conto nell'elaborazione della sua proposta. Infatti, non è da escludere che una redistribuzione, o meglio sovrapposizione, del potere di iniziativa diretta possa indebolire il complessivo assetto istituzionale dell'Unione; un assetto che, come evidenziato dalla prassi post-Lisbona, non è caratterizzato da un rigido impianto bensì da un dinamico dialogo interistituzionale in favore, nella maggior parte delle situazioni, del pubblico interesse e degli obiettivi dell'Unione.

Due ci sembrano i profili maggiormente problematici.

In primo luogo, le iniziative legislative promosse dal Parlamento europeo sarebbero caratterizzate da un'intrinseca fragilità dovuta, da una parte, alla mancanza di uno strutturato

---

<sup>59</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sul diritto di iniziativa del Parlamento (2020/2132(INI)), 09.06.2022, punto 33.

<sup>60</sup> Ibid., punto 24.

apparato tecnico-legislativo analogo a quello della Commissione<sup>61</sup> e, dall'altra, al fatto che esso assume posizioni guidate da una prospettiva essenzialmente politica; una prospettiva, questa, che, applicata all'iniziativa legislativa, rischierebbe di essere frequentemente disallineata rispetto alle posizioni "diplomatiche" del Consiglio<sup>62</sup>. Vero è che anche la Commissione adotta proposte sulla base di un'agenda politica, ma essa considera altresì i differenti, e potenzialmente confliggenti, interessi nazionali. Infatti, l'iniziativa legislativa della Commissione è normalmente caratterizzata da una postura politico-istituzionale volta a raccordare le esigenze dei diversi *stakeholders* e anche quelle degli Stati membri, facendole confluire nell'interesse generale dell'Unione. Invece, il Parlamento europeo (correttamente rispetto al ruolo attribuitogli) declinerebbe le sue iniziative con un taglio guidato dalla maggioranza politica, senza necessariamente tenere in conto le logiche intergovernative rappresentate in seno al Consiglio. Pertanto, nel caso in cui fosse il Parlamento ad inviare la proposta al Consiglio per la prima lettura, vi sarebbe il concreto rischio di incontrare la posizione ostile di quest'ultimo, non vedendo tenute in debita considerazione le possibili implicazioni "diplomatiche" della proposta sottoposta. In questa circostanza, poi, risulterebbero vani anche i triloghi che, sebbene non espressamente riconosciuti dall'ordinamento positivo, al momento rappresentano un rilevante (e talvolta determinante) strumento di dialogo inter-istituzionale nella procedura di adozione degli atti legislativi. Precedendo infatti la prima lettura, i triloghi permettono ai colegislatori di concordare in via informale l'adozione di un atto, alla presenza della Commissione quale istituzione che ha formulato la proposta iniziale<sup>63</sup>. Qualora invece la proposta legislativa fosse promossa dal solo Parlamento europeo, la presenza della Commissione sarebbe superflua poiché, da un lato, essa non detiene il controllo del dossier legislativo e, dall'altro, sarebbe inammissibile una sua eventuale presa di posizione dal momento che non ha competenze legislative. Dunque, la scomparsa del trilogio renderebbe più farraginoso e complessa la ricerca del compromesso tra Parlamento e Consiglio, con il conseguente e probabile esito negativo della proposta parlamentare. In sostanza, pur potendo immaginare l'aggiornamento degli accordi interistituzionali o nuove prassi informali che vadano a smussare queste tensioni, non è escluso che l'adozione di atti proposti dal Parlamento europeo possa incontrare ostacoli significativi e sistematici.

Il secondo profilo problematico riguarda il rapporto tra Parlamento e Commissione nella fase di proposta legislativa. Pare, infatti, illusoria una 'coalizione' anticipata tra queste due istituzioni in ordine alle proposte da presentare al Consiglio. Il fatto che, stando alla versione di revisione dei trattati proposta dal Parlamento, quest'ultimo debba informare la Commissione delle sue intenzioni non rappresenta necessariamente un elemento prodromico

---

<sup>61</sup> Sui limiti dell'apparato amministrativo del Parlamento circa la capacità di presentare solide proposte legislative, si veda, *infra*, par. 5. Per approfondimenti, S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, in *Eurojus.it*, 2021, p. 152.

<sup>62</sup> Per una ricostruzione sulle dinamiche diplomatiche interne al Consiglio, si veda F. BESTAGNO, *Le dinamiche della "diplomazia consiliare" nell'Unione europea tra consensus e astensioni*, in questa rivista, 2024, p. 30 ss.

<sup>63</sup> Per approfondimenti sui triloghi, G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 809; D. CURTIN, D. LEINO, *In Search of Transparency for EU Law Making on the Cusp of Dawn*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1673; S. NINATTI, A. TANCA, *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 392; F. MARTINES, *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, p. 311.

all'individuazione di una linea comune. Date, infatti, le aspettative del Parlamento circa la riconfigurazione del potere di iniziativa legislativa, una volta che questo avesse un tale potere, lo vorrebbe esercitare in modo indipendente e autonomo in linea col principio dell'equilibrio istituzionale. Questo anche perché, altrimenti, il cambiamento rispetto al diritto di pre-iniziativa attualmente previsto avrebbe un carattere più formale che sostanziale. D'altro canto, come detto, la Commissione continuerebbe ad agire quale istituzione di raccordo tra i singoli interessi in gioco<sup>64</sup>. Quindi, sotto questo profilo, pur partendo da una prospettiva politica condivisa – anche in ragione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione e dalla generale condivisione dell'agenda politica – sussisterebbe il rischio di una sorta di 'competizione' tra le due istituzioni circa la presentazione delle proposte legislative.

Da questo esercizio puramente speculativo emerge che l'estensione del potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo non condurrebbe ad un semplice ampliamento delle competenze esistenti in favore della dimensione sovranazionale in un'ottica di affermazione del valore democratico. Essa andrebbe anche a ridimensionare l'impianto istituzionale - in modo peraltro asimmetrico rispetto al Consiglio -, conducendo ad una redistribuzione delle funzioni tale da determinare potenziali frizioni tra le istituzioni e un irrigidimento della procedura legislativa che, allo stato attuale, è invece caratterizzata da un efficace (pur sempre migliorabile) livello di cooperazione interistituzionale.

## **5. Sull'ipotesi di rafforzare il diritto di pre-iniziativa legislativa del Parlamento europeo**

Il diritto di pre-iniziativa legislativa sancito all'art. 225 TFUE è stato esercitato in molteplici occasioni da parte del Parlamento europeo. Ciononostante, a partire dall'adozione del Trattato di Lisbona, è stato riscontrato che poche sono state le iniziative portate a termine<sup>65</sup> e che spesso la Commissione ha mancato di rispondere entro i tre mesi stabiliti dall'Accordo 'Legiferare meglio'<sup>66</sup>. Tra le molteplici motivazioni che, stando alla Commissione, hanno condotto ad uno scarso recepimento delle proposte provenienti dal Parlamento europeo merita segnalare la tendenza di quest'ultimo a predisporre relazioni di proposta legislativa spesso superficiali e

---

<sup>64</sup> 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 *Federalismi.it*, 2015, p. 10.

<sup>65</sup> In tal senso, è degno di nota l'intervento del Parlamento europeo in materia digitale e, ancor più specificamente, in riferimento al regolamento sull'Intelligenza Artificiale. In particolare, vale la pena sottolineare che tramite la Risoluzione sugli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate (2020/2012 (INL), 20.10.2020) il Parlamento ha richiesto alla Commissione, conformemente alla procedura *ex art.* 225 TFUE di presentare una proposta legislativa sulla base delle raccomandazioni dettagliate contenute nell'allegato. Inoltre, la risoluzione conteneva una proposta di testo legislativo che poi ha rappresentato il canovaccio per la redazione della proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale (*AI Act*) presentata dalla Commissione il 21 aprile 2021 (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza Artificiale (legge sull'Intelligenza Artificiale) e modifica alcuni atti dell'Unione, COM(2021) 206 del 21.4.2021). Si è assistito, dunque, ad una riflessione interistituzionale progredita parallelamente e confluita nella programmazione legislativa, permettendo di consolidare la strategia dell'Unione per il raggiungimento dell'obiettivo di promuovere i benefici dell'intelligenza artificiale e, al contempo, di affrontare i rischi associati a determinati usi di tale tecnologia. Per un commento sull'efficacia dell'intervento del Parlamento europeo in materia, si veda I. DE MATOS PINTO, *The draft AI Act: a success story of strengthening Parliament's right of legislative initiative?*, in *ERA Forum*, 2021, p. 619.

<sup>66</sup> Sulla mancata applicazione di questa disposizione si veda, P. SVOBODA, R. CORBETT, *The Report on the interpretation and implementation of the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*, 2016/2018(INI14.05.2018), punto 12.



imprecise sul piano giuridico e il limitato arco di tempo a disposizione della Commissione per rispondere<sup>67</sup>.

A prescindere dalle specifiche motivazioni che, specialmente in seno alla Commissione guidata da Juncker<sup>68</sup>, hanno condotto ad uno scarso utilizzo della pre-iniziativa, è evidente che la prassi fa emergere dubbi circa l'efficacia di questo strumento nel processo decisionale come attualmente configurato. Infatti, come già sottolineato, l'accoglimento della richiesta del Parlamento dipende dalla volontà della Commissione che, peraltro, non sempre si è preoccupata di motivare adeguatamente le proprie decisioni di diniego<sup>69</sup>. Sul punto, occorre sottolineare che, a Trattati vigenti, adottare uno specifico provvedimento in carenza *ex art. 265 TFUE* per rimediare a tale inerzia<sup>70</sup> sarebbe confliggente con la discrezionalità riconosciuta alla Commissione dall'*art. 294 TFUE*; una discrezionalità che, come noto, ammette finanche il ritiro della proposta legislativa<sup>71</sup>. Anche ricorrere allo strumento di cui all'*art. 234 TFUE*, ovvero la mozione di censura, sembra incompatibile con il principio di indipendenza della Commissione<sup>72</sup> e, dunque, con il principio dell'equilibrio istituzionale, perlomeno rispetto a inadempimenti isolati, e non sistematici. Infatti, come ampiamente ricordato, al momento la competenza in materia di iniziativa legislativa rappresenta uno degli elementi sostanziali dell'equilibrio istituzionale, da cui consegue che i legislatori debbano rispettare la libertà della Commissione per quanto concerne le decisioni sul prosieguo delle proposte.

A fronte di tali limiti, come inizialmente proposto dal Parlamento europeo nella sua Risoluzione adottata il 9 giugno 2022, una riformulazione dell'*art. 225 TFUE* che mantenga e al tempo

---

<sup>67</sup> Ad esempio, per la Commissione, alcune risoluzioni di iniziativa legislativa semplicemente non erano attuabili perché trascuravano la gerarchia delle norme, la differenziazione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri. In secondo luogo, le scadenze previste per l'elaborazione di iniziative legislative erano irrealistiche. In terzo luogo, alcune richieste del Parlamento trascuravano potenziali 'effetti collaterali' della legislazione in altri settori. In quarto luogo, molto spesso, la Commissione ha percepito le richieste come una semplice riflessione o contributo, senza una reale capacità propositiva. Per approfondimenti sulle casistiche, si rinvia a A. MAURER, M. WOLF, *The European Parliament's right of initiative*, cit., p. 73.

<sup>68</sup> Per una ricostruzione esaustiva, si rinvia al lavoro di A. MAURER, M. WOLF, *The European Parliament's right of initiative*, cit.

<sup>69</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (2016/2018(INI)), punto 11.

<sup>70</sup> Secondo alcuni autori che propendono per l'ammissibilità di un ricorso *ex art. 265 TFUE*, l'accertamento dell'omissione costringerebbe tuttavia la Commissione a considerare attentamente la risoluzione del Parlamento e chiarire la propria posizione sulla proposta, C.O. LENZ, L. BORCHARDT, *Article 225*, in *EU-Verträge Kommentar*, 2013, p. 2512.

<sup>71</sup> Corte di giustizia, sentenza del 14 aprile 2005, causa C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, cit, punti 74-76. Ad ogni modo, come specificato dalla Corte, la Commissione deve esporre al Parlamento e al Consiglio i motivi del ritiro, i quali, in caso di contestazione, devono essere suffragati da elementi convincenti. Per approfondimenti su tale prerogativa si veda, 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*, Torino, 2016, pp. 21-35; G. VOSA, *The Power to Withdraw a Legislative Proposal: Commission's Space of Autonomy in a Polycentric Law-Making*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, pp. 217-237; M. CHAMON, *Upholding the "Community Method": Limits to the Commission's power to Withdraw Legislative Proposals*, in *European Law Review*, 2015, pp. 895-909; R. KOVAR, *La Commission est en droit de retirer une proposition législative qu'elle ne reconnaît plus comme sienne*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, pp. 349-364; A. LANG, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in questa rivista, 2015; F. M. ORZAN, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta legislativa e i suoi limiti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pp.1321-1322; 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., pp. 1-26.

<sup>72</sup> K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, pp. 24-25.

stesso rafforzò l'istituto della pre-iniziativa sarebbe auspicabile e, a parere di chi scrive, maggiormente idonea a fornire una chiara «impronta dell'influenza legislativa»<sup>73</sup> del Parlamento europeo anche sul piano formale.

Questa operazione di potenziamento potrebbe avvenire in due modi.

Una prima soluzione, prospettata da Maurer e Wolf, potrebbe essere quella di prevedere una modifica dei Trattati orientata all'inserimento di una clausola che permetta al Parlamento di inviare al Consiglio la sua proposta legislativa, avviando così la prima lettura, qualora la Commissione non si esprima sulla richiesta promossa ai sensi dell'art. 225 TFUE<sup>74</sup>. Tale emendamento avrebbe tre vantaggi: confermerebbe la Commissione nel ruolo di catalizzatore chiave dell'iniziativa senza comprometterne la discrezionalità rispetto al formale potere di iniziativa legislativa, le renderebbe più difficile non dare una risposta alle richieste parlamentari, e responsabilizzerebbe il Parlamento nella formulazione delle richieste di cui all'art. 225 TFUE<sup>75</sup>.

A parere di chi scrive, questa soluzione, apparentemente accomodante, non è però pienamente convincente. Innanzitutto, tale clausola introdurrebbe semplicemente (e in via essenzialmente indiretta) un generale obbligo di risposta in capo alla Commissione, risolvendo certamente uno dei limiti della procedura attuale ma senza determinare un'incidenza sostanziale sul contenuto di tali risposte e sulle motivazioni di un possibile rigetto. Inoltre, si renderebbe necessario un aggiustamento per superare l'asimmetria rispetto al Consiglio che, ai sensi dell'art. 241 TFUE, possiede il medesimo diritto attualmente attribuito al Parlamento dall'art. 225 TFUE. Non è dunque escluso che, per colmare tale discrepanza, gli Stati membri spingano per introdurre un corrispettivo obbligo circa le proposte avanzate dal Consiglio. Infine, occorre sottolineare che questa modifica alla disposizione vigente non rappresenterebbe un semplice strumento per spronare la Commissione a garantire una risposta in ordine alle proposte del Parlamento (ed eventualmente del Consiglio), ma porrebbe le due istituzioni in una relazione di natura più assertiva che collaborativa, determinando una frizione rispetto al principio di leale cooperazione interistituzionale.

La seconda opzione, che ci sembra più realistica ed equilibrata, consisterebbe nella negoziazione di un nuovo Accordo quadro tra Commissione e Parlamento in sostituzione di quello (ormai datato) del 2010, introducendo ulteriori canali di dialogo che vadano nella direzione di rafforzare l'asse sovranazionale in fase di proposta legislativa. Per garantire una simmetria istituzionale, anche l'Accordo del 2016 potrebbe essere ulteriormente aggiornato in modo tale da potenziare gli strumenti informali di cooperazione sul piano legislativo<sup>76</sup>. A

---

<sup>73</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sul diritto di iniziativa del Parlamento (2020/2132(INI)), cit., punti 39-42.

<sup>74</sup> Questo tipo di impostazione era già emersa nei lavori preparatori al Trattato di Maastricht. Si veda, Parlamento europeo, D. MARTIN (Rapporteur), *Second Interim Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the Intergovernmental Conference in the context of Parliament's strategy for European Union*, Doc. A3-166/90, 25 giugno 1990.

<sup>75</sup> A. MAURER, M. WOLF, *The European Parliament's right of initiative*, cit., p. 93.

<sup>76</sup> Sul punto occorre sottolineare che nel 2021 la Commissione europea aveva presentato una Comunicazione in tema di *better regulation*, con l'obiettivo di a) rafforzare l'impegno comune e la condivisione degli sforzi per migliorare il processo regolatorio; b) migliorare la comunicazione con i portatori di interessi e il pubblico in generale; c) garantire una maggiore trasparenza; d) rivedere e ottimizzare lo strumentario volto a potenziare la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività normativa (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021) 219 def. del 29 aprile 2021).

rafforzamento della dimensione strettamente cooperativa, le istituzioni potrebbero poi introdurre, ai sensi dell'attuale art. 295 TFUE<sup>77</sup>, degli obblighi di carattere procedurale che vadano a dettagliare e modellare le rispettive prerogative.

Nel rispetto dell'impostazione stabilita nei Trattati, si potrebbero prevedere specifici vincoli in capo alla Commissione in merito tanto al termine temporale (eventualmente da estendere) per la valutazione delle proposte legislative, quanto al contenuto delle risposte di diniego da formulare secondo uno schema predefinito da cui si evincano le motivazioni alla base della decisione. Non si tratterebbe dunque di introdurre un obbligo di dar seguito alle proposte del Parlamento europeo quanto di rendere più agevole l'esercizio del diritto *ex art. 225 TFUE* e di concretizzare il principio della leale cooperazione.

Al contempo, memori del fatto che uno dei motivi di diniego da parte della Commissione è legato alla scarsa solidità giuridica delle proposte provenienti dal Parlamento europeo, anche quest'ultimo potrebbe essere destinatario di alcuni vincoli rispetto alla struttura e al contenuto delle Relazioni di iniziativa legislativa. Nello specifico, dovrebbero essere estesi i requisiti per la presentazione di una proposta che già si applicano alla Commissione, con particolare riguardo al coinvolgimento *ex ante* degli *stakeholders* e alla predisposizione delle valutazioni di impatto<sup>78</sup>. Questa, peraltro, potrebbe essere l'occasione per trasformare la formulazione della valutazione di impatto da semplice facoltà ad obbligo inderogabile a carico delle istituzioni interessate. A tal fine, dal punto di vista tecnico, occorrerebbe rafforzare la Direzione per la valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo<sup>79</sup> nonché gli uffici amministrativi del Parlamento europeo, chiamati a predisporre non solamente il testo delle iniziative legislative ma, soprattutto, la documentazione a supporto della proposta. Questo renderebbe i lavori del Parlamento sicuramente più credibili agli occhi della Commissione, la quale a sua volta sarebbe effettivamente indotta a rispondere in modo appropriato alle richieste formulate dal Parlamento europeo. Tramite un rafforzato dialogo bilaterale, le due istituzioni sarebbero in grado di presentare una solida proposta al Consiglio, rendendo più efficienti le fasi successive della procedura di adozione degli atti.

In sostanza, pur lasciando intatto il contenuto dell'art. 225 TFUE e il ruolo della Commissione, si andrebbe incontro ad una revisione delle procedure e dei requisiti al fine di garantire una

---

Per un commento, M. PICCHI, *Legiferare meglio: a proposito della nuova Comunicazione della Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 1052.

<sup>77</sup> Si ricorda che l'art. 295 TFUE afferma che tali accordi «possono assumere carattere vincolante».

<sup>78</sup> Si ricorda che la Commissione aveva tentato di imporre le valutazioni di impatto anche ai co-legislatori, specificamente nel caso di «modifiche sostanziali» apportate alla proposta di un atto della Commissione. Tuttavia, questo tentativo si è scontrato con l'introduzione di una mera facoltà che attualmente consente a Parlamento e Consiglio di sfuggire all'obbligo di valutazione (art. 15 dell'Accordo 'Legiferare meglio'). Ad ogni modo, occorre anche sottolineare che al momento le disposizioni sulla predisposizione delle valutazioni di impatto, pur essendo attese nel processo legislativo, non hanno carattere precettivo. Come chiarito in via giurisprudenziale, esistono, infatti, delle circostanze che permettono di omettere lo svolgimento della valutazione, sebbene sia necessario dimostrare la sussistenza di buoni motivi per non seguire la normale procedura. Si veda, Corte giust., 3 dicembre 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:1035, punto 85; Corte giust., 21 giugno 2018, causa C-5/16, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:483, punto 159; Corte giust., 13 marzo 2019, causa C-128/17, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194, punto 43. Per approfondimenti, si veda S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, cit., pp. 158-160.

<sup>79</sup> La Direzione della Valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo, interna al Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS) istituito nel 2013, elabora ricerche su vari aspetti della valutazione *ex ante* o *ex-post* della legislazione e delle politiche dell'Unione europea.

stretta cooperazione interistituzionale in una sorta di compartecipazione alla fase di avvio del processo legislativo. Questa soluzione, anche se non affascinante quanto il concedere un potere di iniziativa legislativa generale al Parlamento europeo, ci pare più efficace e sostenibile sul piano costituzionale. Infatti, con questa configurazione, il principio dell'equilibrio istituzionale continuerebbe a restare un principio cardine della struttura istituzionale dell'Unione e, al contempo, si osserverebbe un rafforzamento del principio di leale cooperazione con evidenti ricadute in termini di democraticità del processo legislativo.

## 6. Riflessioni conclusive

Il rispetto del valore democratico *ex art. 2 TUE*, quale componente dell'identità costituzionale dell'Unione<sup>80</sup>, rappresenta il principale elemento di spinta verso interpretazioni favorevoli ad un ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo, come già avvenuto nel corso degli ultimi trent'anni. In effetti, le revisioni dei Trattati che si sono succedute nel tempo hanno accresciuto significativamente i poteri del Parlamento europeo, dirigendo la realtà istituzionale dell'Unione verso quella concezione classica del valore democratico, secondo la quale «i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»<sup>81</sup>. In aggiunta, sia la giurisprudenza della Corte di giustizia che strumenti informali, come gli accordi interistituzionali, hanno di fatto ampliato le competenze formalmente attribuite all'istituzione, anche a motivo delle crescenti esigenze democratiche. In particolare, codificando la prassi, gli accordi interistituzionali hanno permesso di consolidare il coinvolgimento fattivo del Parlamento europeo nella programmazione legislativa e, sul piano sostanziale, di rafforzare la matrice democratica dell'Unione<sup>82</sup>. In effetti, è indubbio che la natura democratica

---

<sup>80</sup> Corte giust., 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punti 127 e 145 e C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punti 232 e 264. In queste note pronunce rese nel febbraio 2022, la Corte ha affermato quanto segue: «a tale riguardo, si deve ricordare che l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che [...] fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri». Per alcuni commenti sul significato costituzionale dei valori sanciti all'art. 2 TUE, si veda A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, pp. 157-160; L.S. ROSSI, *Fundamental Values, Principles, and Rights after the Treaty of Lisbon: The Long Journey towards an EU System*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 693 ss.; S. BARTOLE, *Comparative Constitutional Law, an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2017, p. 601 ss.; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Liber amicorum Antonio Tizzano: de la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 160 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 73 ss.; L.D. SPIEKER, *The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – An acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 777 ss.

<sup>81</sup> Per questa formulazione, si veda Corte giust., sentenza del 29 ottobre 1980, causa 139/79, *Maizena c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1980:250, punto 34; 11 giugno 1991, causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1980:249, p. 3333; 10 giugno 1997, causa C-392/95, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1997:289, punto 14; 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:2025, punto 81.

<sup>82</sup> Per una riflessione sulla natura degli strumenti formali e informali rispetto al tema della legittimazione democratica, si veda C. HARLOW, *The Limping Legitimacy of EU Lawmaking: A Barrier to Integration*, in *European Papers*, 2016, p. 29. Vi è comunque chi sostiene che il tema della legittimazione democratica di un ordinamento quale quello dell'Unione dovrebbe essere affrontato assumendo canoni diversi da quelli utilizzati per i sistemi costituzionali nazionali, si veda Y. MENY, *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Jour. Comm. Market Stud.*, 2002, p. 1 ss.

dell'istituzione passi anche attraverso la capacità di influenzare la definizione dell'agenda politica e di promuovere proposte all'altezza delle sfide che l'Unione intende fronteggiare.

Tuttavia, per il Parlamento europeo, questa impostazione basata su strumenti informali e di limitata efficacia precettiva non è più adeguata. La proposta complessivamente avanzata nel novembre 2023 intende dare concretezza ad una più elevata aspirazione, spingendo l'Unione verso una forma di governo sostanzialmente parlamentare e conferendo così maggiore rilievo all'identità democratica dell'Unione. Ciò, partendo dal presupposto che una reale efficacia del principio/valore democratico nell'ordinamento dell'Unione sia determinata dagli strumenti previsti dai Trattati e dai complessivi equilibri di competenza tra le istituzioni che caratterizzano, tra le altre cose, la procedura legislativa ordinaria<sup>83</sup>.

Nel perseguimento di un obiettivo certamente nobile, qual è la maggiore democraticità del processo legislativo, si rischia però di perdere di vista la portata del dialogo interistituzionale, quale elemento imprescindibile della struttura costituzionale dell'Unione. Infatti, prospettando l'estensione del potere di formulazione delle proposte legislative anche al Parlamento, sembra che quest'ultimo si sia concentrato esclusivamente sulla ridefinizione del punto di equilibrio delle competenze, secondo una rigida lettura dell'assetto istituzionale sovranazionale. Nel fare questo ha però trascurato il valore della concertazione a tutti i livelli nell'elaborazione degli atti, in ossequio al principio della leale cooperazione istituzionale che, specialmente in tempi recenti, ha contribuito a segnare il passaggio da un sistema istituzionale apparentemente ingessato ad una struttura poliedrica orientata ad un agire concordato tra le istituzioni coinvolte nel processo decisionale.

Come visto, infatti, l'ipotesi di estendere il potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo potrebbe condurre, tanto nella fase di proposta quanto nella complessiva procedura di adozione degli atti, a inevitabili tensioni tra le istituzioni. Verrebbero poi ridimensionati significativamente non solo gli strumenti di cooperazione interistituzionale ma anche il ruolo della Commissione europea, quale istituzione che al momento è intitolata a promuovere l'interesse comune (dove confluiscono cioè quelli degli Stati membri, quelli dei cittadini e, infine, quelli dell'Unione nel suo complesso), operando un riavvicinamento delle rispettive posizioni delle istituzioni interessate.

In una prospettiva *de iure condendo*, invece che un caotico appiattimento delle competenze tra le istituzioni, sarebbe semmai opportuno intervenire secondo due traiettorie.

Da una parte, occorrerebbe consolidare gli strumenti di dialogo attuali affinché siano impostati verso una maggiore convergenza istituzionale. In particolare, sarebbe auspicabile rivedere il contenuto degli accordi interistituzionali, prevedendo nuovi vincoli tanto in capo al Parlamento che alla Commissione con particolare riguardo all'istituto della pre-iniziativa previsto all'attuale art. 225 TFUE. Ciò garantirebbe un rafforzamento del principio della leale cooperazione istituzionale, senza compromettere il principio cardine dell'equilibrio istituzionale.

Dall'altra, sarebbe necessario rafforzare la natura democratica della Commissione europea<sup>84</sup>, tramite ad esempio una riforma dei Trattati che introduca un sistema di elezione diretta del

---

<sup>83</sup> 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., p. 12.

<sup>84</sup> La legittimità democratica della Commissione europea è una questione estremamente dibattuta. Nella causa C-409/13, *Consiglio c. Commissione* del 2015, quest'ultima aveva detto che, al pari delle altre istituzioni dell'Unione,

Presidente della Commissione<sup>85</sup>, e il vincolo di fiducia con il Parlamento europeo. Entrambe queste operazioni permetterebbero di imprimere una più chiara legittimazione democratica e una responsabilità politica ancor più determinante nella fase di formulazione delle proposte legislative.

Partendo da queste riflessioni, risulterà estremamente interessante monitorare l'effettivo esito del processo avviato dal Parlamento, tenuto conto dei vincoli richiesti per avviare la riforma dei Trattati e dell'incertezza circa la decisione in sede di Consiglio europeo. Dopo quindici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un rinnovato confronto circa la possibilità di revisionare l'attuale assetto costituzionale dell'Unione pare quantomai necessario; un assetto che, ad ogni modo, dovrebbe tenere conto dell'interesse generale, ispirandosi non soltanto al valore democratico ma anche a quell'«ordine costituzionale equilibrato e bilanciato» che l'Unione dovrebbe aspirare ad essere<sup>86</sup>.

---

anch'essa gode di una propria legittimazione democratica (punto 60). La Commissione faceva evidentemente riferimento tanto alla complessiva evoluzione della procedura di nomina che, come noto, prevede oramai un doppio voto del Parlamento europeo (una prima volta in occasione dell'elezione del Presidente proposto dal Consiglio europeo, e una seconda volta con un voto di approvazione della Commissione nel suo insieme) quanto alla novità più recente, introdotta con il Trattato di Lisbona, costituita dalla previsione che la proposta, da parte del Consiglio europeo, del nome del Presidente sia fatta «tenendo conto delle elezioni al Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate» (art. 17(7) TUE). Dal canto suo, la Corte di giustizia non si è esposta sul punto, lasciando un ampio margine di incertezza all'interno della dottrina. Infatti, c'è chi appoggia la posizione della Commissione (R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Oxford, p. 118) e chi invece ritiene che, nel caso, possa essere esclusivamente il Presidente della Commissione a beneficiare di una legittimità democratica (J.-P. JACQUÉ, *Les réformes institutionnelles introduites par le Traité de Lisbonne*, in E. BROSSET, C. CHEVALLIERGOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (a cura di), *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2009, p. 62)

<sup>85</sup> A sostegno della posizione che ritiene utile l'introduzione di meccanismi di elezione diretta, si veda S. HIX, *Executive selection in the European Union: does the Commission president investiture procedure reduce the democratic deficit?*, in K. NEUNREITHER, A. WIENER (eds), *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford, 2000, pp. 110-111. Come noto, durante la campagna elettorale del 2014, i principali partiti europei avevano tentato di intervenire sul punto, pur a Trattati invariati, tramite l'individuazione di un c.d. "candidato di spicco" o *Spitzenkandidat*; una prassi che, nelle elezioni successive, è stata silenziosamente abbandonata (per un commento, si veda F. SPITALERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 839). Sul punto, occorre menzionare che nella sua proposta di riforma il Parlamento europeo non ha prospettato una tale possibilità, ma si è limitato a invertire la procedura di nomina della Commissione europea, attualmente prevista all'art. 17(7) TUE. Nello specifico, la revisione prevede che: «A seguito delle elezioni europee, il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, nomina al Consiglio europeo un candidato alla carica di presidente dell'Unione europea. Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, dà la sua approvazione».

<sup>86</sup> Per considerazioni di questo tipo, si veda P. CRAIG, *Democracy and rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment*, in P. CRAIG, C. HARLOW (eds), *Lawmaking in the European Union*, London/The Hague/Boston, 1998, pp. 46-50.