

23 FEBBRAIO 2022

Proposte per accrescere la legittimità
democratica del processo decisionale
dell'Unione: il riconoscimento al
Parlamento europeo di un *diritto*
d'iniziativa legislativa diretto rafforzato

di Francesca Martines

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Pisa



Proposte per accrescere la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione: il riconoscimento al Parlamento europeo di un *diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato**

di Francesca Martines

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Pisa

Abstract [It]: Questo contributo si propone di esaminare le problematiche derivanti da una eventuale attuazione concreta della proposta di riconoscere al Parlamento un *diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato*. La domanda che sottende questa analisi è se, per rispondere alla crisi di legittimità dell'Unione e alle richieste di rafforzare il processo decisionale in senso più democratico, si debba agire sulla c.d. *input legitimacy*, e riconoscere al Parlamento europeo un diritto d'iniziativa, oppure se sia opportuno intervenire sulla sua funzione di *agenda setter* anche attraverso un collegamento con gli istituti di democrazia partecipativa (Iniziativa dei cittadini, petizioni). Si potrebbe così creare un rapporto sinergico, nello spirito del Trattato sull'Unione, tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

Title: Proposals to increase the democratic legitimacy of the Union's decision-making process: granting the European Parliament a reinforced right of direct legislative initiative

Abstract [En]: The aim of this contribution is to examine the issues deriving from a possible implementation of the proposal of attributing a right of initiative to the European Parliament. This hypothesis would strengthen the (representative) democratic dimension of the EU decision-making. The question is whether, in alternative, it would be advisable to reinforce the EP function as an agenda setter establishing an institutionalized and stronger connection with the EU institutions of participatory democracy (Citizens' Initiative, petitions). In this way, a synergy could be created, in the spirit of the Treaty on Union, between representative and participatory democracy.

Parole chiave: Processo decisionale, Parlamento europeo, diritto d'iniziativa, iniziativa dei cittadini europei, Petizioni

Keywords: Decision-making process, European Parliament, Right of initiative, European Citizens' Initiative, Petitions

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** Orientamenti di una (possibile) riforma del processo decisionale alla luce dei modelli attuali di democrazia nell'Unione europea. **3.** L'espansione dei poteri del Parlamento europeo e criticità della rappresentanza incompleta. **4.** L'attuale ruolo del Parlamento come *agenda setter* e il limitato potere d'iniziativa. **5.** L'ipotesi di riconoscere un diritto d'iniziativa legislativa al Parlamento europeo. **5.1.** La fase di elaborazione e presentazione della proposta. **5.2.** La proposta del Parlamento e la procedura legislativa ordinaria. Possibili effetti sul ruolo della Commissione e sui rapporti con il Consiglio. **6.** Il consolidamento della democrazia rappresentativa mediante l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa a supporto della funzione di *agenda setting* del

* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo in risposta alla call for papers "Conferenza sul futuro dell'Europa e riforme istituzionali", organizzata nell'ambito del PRIN 2017 "Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo" dalle Università di Roma-Sapienza, Bologna, Milano e Torino, in collaborazione con federalismi.it.

Parlamento. **6.1.** L’iniziativa dei cittadini e il Parlamento europeo nella definizione dell’agenda. **6.2.** Le petizioni. **7.** Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La Conferenza sul futuro dell’Europa – che ha avuto ufficialmente inizio il 9 maggio 2021 - è un evento che si propone di stimolare – a diversi livelli – il dibattito sulle prospettive dell’Unione negli anni a venire. Uno degli *argomenti* trattati dalla Conferenza è intitolato “Democrazia Europea”.¹ In questo ambito si presentano e condividono idee che ci offrono lo spunto per sviluppare alcune considerazioni sui processi decisionali dell’Unione.

Questo contributo si propone di svolgere alcune riflessioni sulla proposta, avanzata anche nella piattaforma digitale multilingue² della Conferenza, di dotare il Parlamento europeo di un *diritto d’iniziativa legislativa diretto rafforzato*³ (da qui in poi diritto d’iniziativa). Si tratta di una richiesta⁴ che va nella direzione di un ulteriore rafforzamento della dimensione rappresentativa della democrazia nell’Unione. Si andrebbe a riconoscere a quella Istituzione un diritto d’iniziativa - ad oggi previsto dal Trattato solo in alcune ipotesi ben definite – di regola attribuito ai Parlamenti nazionali⁵ e che invece, come noto, nell’Unione è conferito in regime di (quasi) monopolio alla Commissione.⁶ L’assegnazione di tale funzione anche in capo all’Istituzione eletta direttamente dai cittadini europei sembra incontestabile, collocandosi in linea di continuità con il progressivo ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, in un processo di incrementale parlamentarizzazione del sistema europeo e di *normalizzazione* del Parlamento.⁷ Tuttavia,

¹ Si veda il [sito](#) dedicato alla Conferenza sul futuro dell’Europa e alla Piattaforma.

² Si veda, a titolo esemplificativo, la proposta presentata sulla Piattaforma [cofe-PROP-2021-04-45](#). Nella prima relazione intermedia *La Piattaforma digitale multilingue della Conferenza sul futuro dell’Europa*, dell’agosto 2021, pubblicata sul sito della Conferenza, in merito all’argomento “Democrazia europea” si notava “Per quanto riguarda il Parlamento europeo, la richiesta più frequente è che gli sia conferito un effettivo potere di iniziativa legislativa”, p. 45. In senso analogo cfr. la seconda relazione intermedia del settembre 2021, p. 54 e la terza relazione del novembre 2021, p. 61. Si veda anche la relazione del Panel 2 (democrazia europea/valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza, sessione 1 (24-26 settembre 2021) p. 16; nella sessione 2 (12-14 novembre 2021, p. 17) e nella sessione 3 (10-12 dicembre 2021, p. 13) si fa riferimento ad un più generico aumento dei poteri alle istituzioni direttamente elette dai cittadini.

³ Questa espressione è utilizzata nel *Progetto di parere della Commissione giuridica sul diritto di iniziativa del Parlamento* (2020/2132(INI)). Si veda il (2020/2132(INI)), 11.11.2020, Relatore Durand.

⁴ Su cui cfr. *infra*, paragrafo 5.

⁵ Se pure anche negli ordinamenti nazionali l’iniziativa legislativa è di fatto esercitata preminentemente dall’esecutivo. Si veda P. VAVRÍK *Contribution of the European Parliament to multilevel governance Building on a potential for a fuller right of legislative initiative for the European Parliament*, European Parliamentary Research Service - PE 599.350 – March 2017.

⁶ L’articolo 30 del TUE prevede che “ogni Stato membro, l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o l’alto rappresentante con l’appoggio della Commissione, possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio”. Nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia è previsto che l’iniziativa possa essere esercitata anche da un quarto degli Stati membri (articolo 76 del TFUE). L’iniziativa può essere sollecitata (articolo 289 del TFUE) anche dalla Corte di Giustizia (articolo 257 TFUE, 281), dalla Banca europea per gli investimenti (articolo 308 del TFUE) e dalla Banca centrale europea.

⁷ Questo processo è frutto di una serie di fattori e spinte esercitate dallo stesso Parlamento che è stato, nel tempo, abile nell’acquisire, attraverso diverse strategie, spazi di intervento più ampi di quelli riconosciuti nei Trattati in vigore. A. HÉRITIER, K. MEISSNER, C. MOURY, M. SCHOELLE, *European Parliament Ascendant, Self-empowerment*, Berlin, Springer, 2019.

pare a chi scrive necessario prestare grande attenzione al rischio posto da una mimesi istituzionale che, trasponendo modelli nazionali sul piano sovranazionale, non tenga conto delle peculiarità dell'ordinamento europeo.

Nello specifico in questo scritto si cercherà di valutare la fattibilità della proposta sopra richiamata, considerando questioni quali la definizione di una maggioranza in Parlamento a supporto dell'iniziativa, i possibili effetti sulle diverse fasi della procedura legislativa ordinaria (che si incardina sul c.d. metodo comunitario⁸), il rapporto con il Consiglio e con la Commissione. Quest'ultima è dotata di poteri connessi alla sua funzione d'iniziativa (come quello di modificare e ritirare la proposta) che rispondono ad esigenze di equilibrio del sistema e di garanzia degli interessi coinvolti che non possono essere ignorati nel caso in cui si innesti nel sistema un (nuovo) potere d'iniziativa parlamentare.

Si ritiene utile, fin da subito, evidenziare la distinzione tra funzioni di *agenda setting* e funzioni di iniziativa in senso proprio. L'espressione *agenda setting* si riferisce alla capacità di un soggetto, ente o istituzione, di individuare temi di rilevante interesse pubblico che vengono presi in considerazione dai decisori istituzionali e che possono diventare oggetto di un intervento legislativo.⁹ Definire l'agenda è, pertanto, un passaggio cruciale e un presupposto imprescindibile del processo decisionale.¹⁰

La funzione di iniziativa in senso tecnico è un passaggio successivo, nel quale un testo articolato viene presentato al legislatore e i suoi contenuti sono – secondo procedure prestabilite - discussi, emendati, ed eventualmente approvati. Si tenga presente che il Parlamento europeo contribuisce al processo decisionale non solo come legislatore (con il Consiglio, nella procedura legislativa ordinaria – PLO) ma

Secondo questi autori, per quanto qui nello specifico interessa, tra le strategie vi è anche quella di mobilitare l'opinione pubblica in favore di un rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione. Un'altra strategia è quella di influire sui rapporti interistituzionali *mediante modifiche del regolamento interno (come avvenuto per la prassi delle audizioni ai candidati Commissari) e di utilizzare gli accordi interistituzionali predeterminando in molti casi gli esiti della Conferenza Inter-Governativa per la revisione dei Trattati. Sul punto cfr. In particolare, A. MAURER, D. KIETZ, C. VOLKEL, Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor? in Foreign Affairs Review, 2005.*

⁸ Con tale espressione ci si riferisce alle caratteristiche particolari del processo decisionale dell'Unione fondato sull'iniziativa legislativa della Commissione, sulla votazione a maggioranza qualificata in Consiglio, sul ruolo del Parlamento europeo come co-legislatore nella PLO. Sulla relazione tra metodo comunitario e legittimità si vedano le riflessioni di C. LORD, P. MAGNETTE, *Ex Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2004, p. 183.

⁹ Secondo S. PRINCEN, *Agenda setting in the European Union: a Theoretical Exploration and Agenda for Research*, in *Journal of European Public Policy*, 2007, p. 21, due sono gli aspetti cruciali del processo di *agenda setting* nell'Unione: guadagnare l'attenzione del decisore ("mobilization of interest") e considerare quello europeo come il contesto corretto per trattare il tema. La prospettiva dell'*agenda setter* è anche importante: è evidente che la valutazione delle priorità per il Parlamento europeo sarà diversa rispetto a quella svolta dal Consiglio Europeo. S. PRINCEN, *Agenda setting and the Formation of an EU Policy-making State*, in J. RICHARDSON, *Constructing a Policy-Making State?: Policy Dynamics in the EU*, Oxford, OUP, 2012, p. 29. In un altro studio lo stesso autore notava che poiché solo un certo numero di questioni e di opzioni politiche può essere oggetto di esame da parte dei decisori politici, è fondamentale per gli attori attivare strategie per far entrare un tema in agenda. S. PRINCEN, *Studying Agenda Setting*, in *Research Methods in European Union Studies*, 2015, p. 123.

¹⁰ Meno studiato il fenomeno opposto, ovvero quello di non inserire una questione in agenda. Si veda sul punto l'interessante analisi di G. ALLWOOD, *Agenda Setting, Agenda Blocking and Policy Silence: Why is there no EU Policy on Prostitution?*, in *Women's Studies International Forum*, 2018, p. 66.

anche partecipando alla definizione dell'agenda legislativa. Il Parlamento è, quindi, un *agenda setter*¹¹ nell'Unione ma non è dotato, appunto, di un diritto di iniziativa proprio. Il punto verrà ulteriormente sviluppato più avanti.

La domanda che sottende questa analisi è se l'attuazione del riconoscimento formale di un diritto d'iniziativa al Parlamento sia tecnicamente fattibile, oltre ad essere auspicabile, e se davvero consolidi il processo decisionale in senso più democratico. Oppure se, in alternativa, proprio considerando l'incidenza di un'iniziativa del Parlamento sull'equilibrio istituzionale¹² e sul metodo comunitario,¹³ si potrebbe valutare una diversa opzione, che risponderebbe alle richieste di un rafforzamento della democrazia rappresentativa nell'Unione e alle istanze di partecipazione dei cittadini che sono anche a fondamento della Conferenza sul futuro dell'Europa. Si potrebbe immaginare di espandere o rafforzare gli strumenti della democrazia partecipativa, come l'iniziativa dei cittadini europei e le petizioni, qualificabili come strumenti di definizione dell'agenda, per collegarli più efficacemente al ruolo di *agenda setter* del Parlamento. Detto altrimenti, questa istituzione, che contribuisce attualmente al processo legislativo nella fase iniziale del ciclo politico, avvalendosi di varie procedure e meccanismi (quali la partecipazione alla programmazione e l'*iniziativa dell'iniziativa*), potrebbe beneficiare - per rafforzare la sua funzione nel processo decisionale e consolidare allo stesso tempo anche la democrazia partecipativa - degli istituti pensati per coinvolgere i cittadini europei nella determinazione dell'agenda. Senza dover ricorrere a una modifica dei Trattati si potrebbe creare, in tal modo, un rapporto sinergico, nello spirito

¹¹ Per l'importante ruolo di *agenda setter* del Consiglio europeo si vedano i rilievi di P. BOCQUILLON, M. DOBBELS, *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission Relations in Legislative Agenda Setting*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, p. 20; per un'analisi del ruolo delle istituzioni nella determinazione dell'agenda legislativa si vedano A. KREPPPEL, B. OTZAS, *Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda setting Power of the European Commission*, in *Comparative Political Studies*, 2018, p. 1118; A. KREPPPEL, M. WEBB, *European Parliament resolutions – Effective Agenda Setting or Whistling into the Wind?*, in *Journal of European Integration*, 2019, p. 382. L'individuazione dei temi sui quali si esercita l'azione dell'Unione dipende ovviamente – e spesso in maniera preponderante – da fattori esterni. Si pensi, ad esempio, alle recenti crisi economiche, migratorie e sanitarie.

¹² Si tratta, come noto, di un principio strutturale dell'ordinamento dell'Unione sul quale la letteratura è sterminata. *Ex multis* K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 11; 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*, OUP, 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.

¹³ Il metodo si è evoluto a seguito dell'incremento dei poteri del Parlamento. In dottrina, *ex multis*, R. DEHOUSSE, *La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Ed. ULB, Bruxelles, vol. I, 2003, p. 95; P. MANIN, *La méthode communautaire: changement e permanence*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Presses de l'Université Toulouse, Toulouse, V. I, 2004, p. 213; 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; P. KOUTRAKOS, *Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making Under EU Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 1.

L'Avvocato generale Mazák ha definito il metodo comunitario il «nocciolo duro» dell'integrazione europea. Conclusioni del 28.6.2007 nella causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio* ECLI:EU:C:2007:393.

del Trattato sull'Unione, tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, rafforzando le due dimensioni senza modificare gli equilibri istituzionali definiti nel Trattato.

2. Orientamenti di una (possibile) riforma del processo decisionale alla luce dei modelli attuali di democrazia nell'Unione europea

Le riflessioni che si stanno svolgendo tengono conto di un ampio dibattito¹⁴ in corso sulla legittimità dell'Unione nella doppia dimensione dell'input e dell'*output legitimacy*. L'*output legitimacy* guarda all'efficienza dei risultati del processo decisionale,¹⁵ e pone enfasi sulla produzione di decisioni che rispondono all'interesse pubblico e soddisfino le necessità e le richieste della società,¹⁶ individuate nella fase di definizione dell'agenda.¹⁷ Poiché i bisogni richiedono, per essere soddisfatti, una legislazione di buona qualità, anche l'*output legitimacy* si può valutare con la lente della democrazia, nella misura in cui la disciplina legislativa risponde, appunto, al bene collettivo, ed è elaborata nel rispetto dei diritti fondamentali, della trasparenza, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. In termini più generali ancora, l'*output legitimacy* potrebbe essere ricondotta alle teorie funzionaliste che giustificano la creazione delle organizzazioni internazionali. Questi enti sono creati dagli Stati, che le dotano di competenze, per il perseguimento, appunto, di funzioni¹⁸ che realizzano utilità che non possono essere soddisfatte, o non possono esserlo in maniera altrettanto efficiente, unilateralmente o anche mediante la mera cooperazione (non

¹⁴ F. SCHARPF, *Governing in Europe, Effective and Democratic*, OUP, Oxford 1999. L'Autore richiama il detto "for the people e by the people" che rappresenta questi due aspetti o dimensioni della legittimità: *out put (for the people)* e *input (by the people)*. Nell'*output legitimacy* di Scharpf si combinano la capacità di risolvere efficacemente i problemi e l'orientamento al bene pubblico. L'autonomia della Commissione, la trasparenza del processo, la procedura di valutazione della proposta sono tra i fattori volti a ridurre il rischio che interessi particolaristici possano esercitare delle influenze sul processo decisionale e quindi sul contenuto delle normative che ne risultano.

¹⁵ Sul punto si veda anche il terzo elemento della legittimità (*throughput*) proposto da Schmidt che fa riferimento al processo decisionale. V. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Output, Input and Throughput*, in *KFG Working Paper*, n. 21 November, 2010, e V. SCHMIDT *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?* European Commission Discussion Paper, 015, 2015. Per la relazione problematica tra le tipologie di legittimazione vedi C. LORD, P. MAGNETTE, *Ex Pluribus Unum? Creative Disagreement op. cit* 2004, p. 186. Questi autori fanno riferimento a "vettori di legittimità" (*vectors of legitimation*) che si combinano in modo diverso sia nella prospettiva temporale dello sviluppo dell'integrazione europea sia nei diversi settori di azione dell'Unione.

¹⁶ Se pure, come è stato notato, la qualifica di efficienza e di bontà dei risultati può lasciare ampi margini di valutazione soggettiva e non dovrebbe comunque essere il frutto di scelte che non coinvolgano i destinatari delle decisioni, circostanza che rende evidente il collegamento tra input e output legitimacy. A. SCHERZ, R. WELGE, *Union Citizenship Revisited: Multilateral Democracy as Normative Standard for European Citizenship*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, p. 1254.

¹⁷ A. MORAVCSIK, A. SANGIOVANNI, *On Democracy and 'Public Interest' in the European Integration*, in R. MAYNTZ, W. STREECK, *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Campus Verlag, Frankfurt, New York, 2003, p. 122.

¹⁸ J. KLABBERS, *The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations*, in *European Journal of International Law*, 2014, p. 645.

istituzionalizzata) degli Stati. L'eventuale criticità di legittimità in uscita riguarderebbe quindi le aspettative non soddisfatte dei cittadini europei.

L'*input-legitimacy* attiene alla fonte dell'autorità, per cui le scelte sono legittime se e nei termini in cui riflettono la volontà della maggioranza (dei cittadini); questo approccio guarda alle modalità con cui viene incanalata nel processo politico/decisionale la volontà di coloro che sono in ultima analisi i destinatari delle norme.

Una riflessione sul futuro della democrazia europea richiede, quindi, la ricerca di un equilibrio tra fonti di legittimazione in entrata e in uscita. Infatti, si ritiene che le due dimensioni siano connesse. L'*output legitimacy*¹⁹ non è indifferente al processo che si trova a monte della decisione e valorizza profili quali l'expertise, i dati, la conoscenza;²⁰ questi aspetti rischiano di entrare in contrasto con l'*input legitimacy* generata dai contributi provenienti, in varie modalità e forme, dai cittadini, dai portatori d'interesse e da altre istanze (come i Parlamenti nazionali sia autonomamente sia tramite i loro governi) che privilegiano gli aspetti politici anche a scapito di quelli più tecnici e, apparentemente, neutrali. In realtà, l'*output legitimacy* come fonte della lealtà all'ordinamento e accettazione delle sue norme, si tende ad applicare ad un assetto di tipo regolamentare,²¹ quindi più tecnico, mentre l'*input legitimacy*, che valorizza l'apporto delle istanze dei cittadini (espresse direttamente o attraverso gli organi rappresentativi) risulta cruciale quando le norme adottate traducono scelte politiche o richiedono bilanciamenti di valori e interessi, o politiche redistributive.²² In un sistema come quello dell'Unione, è fondamentale bilanciare queste forme di legittimità, soprattutto quando il rafforzamento dell'una potrebbe andare a scapito dell'altra.

La questione che si trova alla base di queste considerazioni è se, per ampliare la dimensione democratica dell'Unione,²³ sia necessario intervenire per rafforzare l'*input legitimacy*, soprattutto nella prima fase del ciclo decisionale. Se la risposta, come si ritiene, è positiva, ci si chiede se tale risultato possa essere realizzato espandendo e migliorando gli strumenti esistenti di democrazia partecipativa o diretta oppure ampliando ulteriormente il ruolo del Parlamento nel processo decisionale. Questo obiettivo può essere realizzato in vari modi, anche combinando gli interventi, considerando che per alcuni di essi sarebbero

¹⁹ E. VIGIATZIS, R. BELLAMY, *Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic "Outputs" be Separated from the Democratic "Inputs" Provided by Competitive Parties and Majority Rule?* in *Journal of European Public Policy*, 2010, p. 2.

²⁰ Questo approccio si evidenzia nei processi di consultazione di esperti e nel processo di valutazione d'impatto economico, ambientale, sociale.

²¹ Sul modello di regolamentazione e la depoliticizzazione del processo decisionale si vedano le riflessioni di G. MAJONE, *Europe's "Democratic Deficit". The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, p. 5.

²² Uno dei motivi per cui si può ritenere che il Trattato CEE non contenesse un pilastro sociale ma solo alcune disposizioni funzionali al mercato è anche dovuto al fatto che scelte di politica sociale richiedevano una legittimità democratica di cui erano dotati solo gli Stati membri e non la Comunità economica europea.

²³ Si vedano anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017, *sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona* e la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 *sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea* (2014/2248(INI)).

necessarie delle modifiche dei Trattati. Si può agire sulla funzione di *agenda setter* del Parlamento, o riconoscergli formalmente una funzione di iniziativa legislativa, o estendere la procedura legislativa ordinaria o prevedere la sua partecipazione in settori di azione nei quali il suo ruolo è ancora limitato. Considerando che nel modello adottato dal Trattato prevale la dimensione della democrazia rappresentativa²⁴ su quella partecipativa,²⁵ è improbabile una modifica, nel breve e medio periodo, del peso specifico dei due modelli, considerando non solo la chiara scelta iscritta nel Trattato ma anche il ruolo, nel processo decisionale, delle istituzioni intergovernative che fondano la loro legittimità su processi di democrazia rappresentativa.²⁶

La sfida attuale, a cui si confrontano anche i partecipanti alla Conferenza, è individuare meccanismi per realizzare l'obiettivo di un processo più democratico valorizzando le due componenti del modello²⁷ e determinare se e in che misura questi meccanismi possano (o debbano) incidere sull'attuale assetto di equilibrio di poteri che definiscono il c.d. metodo comunitario.²⁸

Un modello di democrazia rappresentativa che soddisfa solo in misura limitata le richieste di una forte legittimità in entrata necessita di essere integrata da forme di partecipazione *bottom-up* forse più di quanto possa richiedersi in un ordinamento nazionale.

²⁴ Il valore della democrazia nell'Unione Europea trova la sua espressione nel Titolo II del Trattato dell'Unione, rubricato *Disposizioni relative ai principi Democratici*, la cui struttura è indicatrice della concezione di democrazia accolta dall'Unione europea. Si definisce pertanto, negli articoli 1.2 TUE e articolo 9 TUE, e viene ribadita all'articolo 10 TUE, la struttura duale della legittimazione democratica e la complementarità delle forme di democrazia nazionale con quelle sovranazionali. L'articolo 10 TUE esprime chiaramente la preferenza dell'ordinamento per il modello di democrazia rappresentativa. J. HABERMAS, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How It Is Possible*, in *European Law Journal*, 2015, p. 54. Secondo la Corte di giustizia nella sentenza 418/18 (*one of us*) "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale concretizza il valore della democrazia. Quest'ultima costituisce, in virtù dell'articolo 2 TUE, uno dei valori su cui l'Unione si fonda. Tale sistema di democrazia rappresentativa è stato completato, ad opera del Trattato di Lisbona, mediante strumenti di democrazia partecipativa" (punti 64 e 65).

²⁵ Questa dimensione della democrazia nel TUE pone l'accento sul processo (dinamico) di partecipazione dei cittadini o delle associazioni che li rappresentano (articolo 10, paragrafo 3 e articolo 11). Questa disposizione deve essere letta in connessione con l'articolo 9. Il coinvolgimento dei cittadini nel modello di democrazia partecipativa si può declinare in maniera diversa, in uno spettro che va da un'influenza forte, se i cittadini sono chiamati a decidere, debole se sono semplicemente informati. Per questo motivo la partecipazione deve essere valutata nei termini in cui è realizzata, chi vi partecipa, quali conseguenze della consultazione, dato che è evidente che non vi sia un rapporto lineare tra consultazione e democrazia. A. KUTAY, *Limits of Participatory Democracy in European Governance*, in *European Law Journal*, 2015, p. 803. Si noti che l'articolo 11 TUE individua come istituzione di riferimento per i cittadini soprattutto la Commissione.

²⁶ Si veda anche il Rapporto OCSE, preparato da M. GRAMBERGER, *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policymaking*, OECD Publishing, Paris, 2001, p. 18.

²⁷ La stessa Commissione nel famoso libro bianco sulla governance europea del 2001 riteneva che dovesse essere rafforzato l'*input* democratico non attraverso il modello della democrazia parlamentare ma rendendo più trasparenti e soprattutto inclusive le procedure decisionali con il coinvolgimento, in particolare nella fase iniziale del ciclo politico, dei portatori d'interesse. Questa partecipazione trova la sua codificazione nel Trattato di Lisbona. Rimane il problema della effettiva partecipazione già evidenziato da P. MAGNETTE, *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?*, in *Political Studies*, 2003, p. 144.

²⁸ Il "metodo" si è evoluto nel tempo proprio a seguito dell'estensione dei poteri del Parlamento europeo. Alcuni ritengono che il Consiglio europeo abbia indebolito il metodo comunitario in quanto il suo ruolo, consolidato con il Trattato di Lisbona, rafforzerebbe il profilo intergovernativo.

3. L'espansione dei poteri del Parlamento europeo e criticità della rappresentanza incompleta

L'espansione più significativa dei poteri del Parlamento in ambito legislativo, come noto, ha cominciato a realizzarsi dopo la sua elezione diretta.²⁹ La rappresentanza diretta dei cittadini, e non più mediata attraverso i parlamenti nazionali come in origine,³⁰ ha avuto conseguenze sulle modalità della partecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale. Tuttavia, se l'elezione diretta dell'Istituzione sovranazionale sembra soddisfare uno dei requisiti di un ordinamento che si vuole democratico,³¹ in realtà la configurazione del processo elettorale del Parlamento europeo è proprio tra i fattori che inducono a ritenere che vi sia (ancora) un deficit di democrazia nell'Unione. Infatti, è quasi superfluo ricordare che le elezioni del Parlamento sono organizzate sulla base di liste nazionali³², che la campagna elettorale si sviluppa soprattutto attorno a temi di portata e interesse nazionale³³ e che la procedura di elezione non è uniforme nei diversi Stati membri.³⁴ Quindi, il Parlamento europeo è una

²⁹ Nel periodo precedente la prima elezione, in realtà, il Parlamento aveva acquisito dei poteri in materia di bilancio. L'ampliamento dei poteri del Parlamento, soprattutto dopo la sua elezione diretta va considerata anche nella prospettiva della perdita di influenza dei Parlamenti nazionali dovuta non solo al trasferimento di molte competenze all'Unione ma anche al ricorso alla maggioranza qualificata in Consiglio (in questo caso un singolo governo non può opporsi all'adozione di un atto se non costruisce una minoranza di blocco e quindi di conseguenza è messo in minoranza anche il Parlamento nazionale (ovvero la sua maggioranza) che supporta il governo. A. MAURER, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, 2003, p. 227. N. LUPO, C. FASONE, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 329.

³⁰ Nel Trattato CECA, all'articolo 20 si prevedeva l'istituzione dell'Assemblea Comune, che doveva essere composta da rappresentanti dei popoli europei per rimarcare la differenza con altri organi di organizzazioni interazionali composti da rappresentanti dei governi. L'Assemblea Parlamentare (ma il nome dell'istituzione nella versione olandese e tedesca era Parlamento europeo) era composta da membri dei parlamenti nazionali, riuniti per affinità politiche e non su base nazionale.

³¹ Ci si limiterà a notare che il modello individuato nei Trattati contiene sicuramente elementi che sono indispensabili per poter definire un ente democratico anche se non a carattere statale. Democrazia significa, nei suoi termini essenziali, applicabili quindi all'esercizio del potere pubblico quale che ne sia la fonte, che la legittimazione del potere è fondata sul libero consenso dei cittadini e prevede la responsabilità dei governanti verso i governati. Le scelte politiche, secondo questo modello che definiamo di democrazia rappresentativa, sono poste in essere dai rappresentanti eletti o dai governi che hanno la fiducia delle assemblee elette, sono definiti dei limiti costituzionali in capo a chi detiene il potere, sono riconosciuti i diritti della minoranza, è previsto un sistema di tutela dei diritti fondamentali, libere elezioni, pluralismo e tolleranza. Poiché la democrazia riguarda l'esercizio del potere pubblico essa si deve applicare anche all'Unione. J.H.H. WEILER, *Europe in Crisis on Political Messianism Legitimacy and the Rule of Law*, in *Singapore Journal of Legal studies*, 2012, p. 248.

³² Per la Corte costituzionale tedesca questo fattore contraddice quanto affermato all'articolo 10 del TUE: nonostante i termini dell'articolo 14.2 del Trattato di Lisbona il Parlamento non rappresenta un popolo sovrano europeo, ma rappresenta i popoli degli Stati membri (Sentenza sul Trattato di Lisbona), BVerdG, Judgment of the Second Senate, del 30 giugno 2009. 2BvE 2/08 par. 280. Per una critica sul punto K.M. BUITENWEG, *The European Parliament's Quest for Representative Autonomy: An Internal Perspective*, Amsterdam University, 2016.

³³ K. REIF, H. SCHMITT, *Nine Second-order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 1980, p. 3. Sulla mancanza di una *electoral connection*, e sulle ricadute di questa situazione sul comportamento dei membri del Parlamento cfr. S. HIX, B. HØYLAND, *Empowerment of the European Parliament*, in *Annual Review of Political Science*, 2013, p. 170.

³⁴ La decisione 2018/994 del 14 giugno 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, non prevede la costituzione di liste transazionali. La decisione, non ancora ratificata, ai sensi del TFUE articolo 223 da tutti gli Stati membri intende armonizzare le procedure elettorali per le elezioni del Parlamento europeo.

istituzione rappresentativa dei cittadini europei ma in maniera che si può ritenere incompleta. Non è infatti casuale che una delle proposte avanzate per contribuire a conferire alle elezioni una vera dimensione europea riguardi la formazione di liste transnazionali per le elezioni del Parlamento europeo.³⁵ È evidente che la costituzione di queste liste ha una chiara valenza federalista, e incoraggerebbe un dibattito transnazionale relativo a questioni europee e quindi potrebbe avere ricadute anche sulla definizione dell'agenda. Proprio a causa di questo spirito federalista che la definisce, questa proposta potrebbe incontrare l'opposizione delle forze che avversano una maggiore integrazione europea, a prescindere dal contributo che tale modifica del processo elettorale potrebbe apportare in termini di rafforzamento della rappresentanza democratica.³⁶

Una dimensione ampia di legittimità dell'Istituzione, fondata su di una rappresentanza rafforzata mediante liste transnazionali, avrebbe presumibilmente effetti anche sul ruolo del Parlamento nel processo decisionale, giustificando la richiesta, ad esempio, di una funzione propositiva propria o rafforzandone ulteriormente il ruolo nell'ambito dell'adozione degli accordi internazionali conclusi dall'Unione o consolidando la sua rivendicazione di istituzionalizzare il processo dello *Spitzenkandidat*. Anche la codificazione di questo processo di scelta del(la) Presidente della Commissione potrebbe rafforzare il ruolo di *agenda setter* del Parlamento.

Come si è detto, tra le misure volte ad accrescere i poteri del Parlamento europeo nel processo legislativo – e quindi consolidare il modello di democrazia rappresentativa nella fase iniziale del ciclo legislativo

³⁵ La questione si è posta recentemente a seguito della Brexit che ha comportato la vacanza dei 73 seggi lasciati liberi dal Regno Unito e l'idea (ri)lanciata dal Presidente Emmanuel Macron nel suo discorso alla Sorbona. In effetti la discussione sul punto si fa risalire a un Rapporto del 2 giugno 1998 *sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo* (Relatore Georgios Anastassopoulos); la proposta era stata poi ripresa nel rapporto Duff (*Rapporto su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 (2009/2134(INI) A7-0176/2011)* - adottato nel 2012 dopo diverse modifiche ma mai discusso in Plenaria). Si veda l'ampia analisi di L. DONATELLI, *A Pan-European District for the European Elections? The Rise and Fall of the Duff Proposal for the Electoral Reform of the European Parliament*, in *Cahiers de recherche politique de Bruges* College d'Europe, 44/2015. Per attuare questa proposta sarebbe necessario costituire un collegio elettorale paneuropeo per eleggere un certo numero di deputati (nel rapporto Duff 25) presentati in una lista transnazionale. Un elettore avrebbe due voti, uno per eleggere un candidato sulla base di liste nazionali e un voto per eleggere un candidato nella lista transnazionale. Si veda anche sul punto la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 *sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035(INL))* P8_TA(2015)0395 che ha approvato la proposta di una lista transnazionale (Hübner-Leinen Report. In dottrina, sulle liste transnazionali, cfr. C. VERGER, *Transnational Lists: A Political Opportunity for Europe with Obstacles to Overcome*, Policy Paper 216, 7 February 2018, Jacques Delors Institute, Paris; K. HOFFMEISTER, *Transnational Lists in European Parliamentary Elections – a Fresh Proposal for European Democracy*, in *ZEUS Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2020, p. 129. M. DÍAZ CREGO, *Transnational Electoral Lists*, EPRS, February 2021. La Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, nelle sue linee programmatiche, ha definito “la formazione delle liste transnazionali nelle elezioni europee come strumento complementare di democrazia europea”, URSULA VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa 2019-2024*, p. 23. La questione è stata esaminata anche dal Panel dei cittadini sulla democrazia dell'Unione. Cfr. la terza sessione, p. 13, *op.cit.*

³⁶ Si veda il parere di minoranza del Gruppo dei Conservatori e riformisti europei (ECR) alla Relazione sulla composizione del Parlamento europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE))(relatori D.M. Hubner e P. Silva Pereira) del 26 gennaio 2018 A8-0007/2018.

intervenendo nella fase della c.d. *input legitimacy* – si è avanzata la proposta di riconoscere a tale istituzione un *diritto di iniziativa legislativa diretto rafforzato*.³⁷

Prima di soffermarci sulla genesi della proposta, sulle condizioni di una sua concreta attuazione e sulle possibili implicazioni dell'iniziativa parlamentare nella procedura legislativa ordinaria e più in generale sulle conseguenze per l'equilibrio istituzionale, è opportuno svolgere alcune sintetiche osservazioni sull'attuale potere del Parlamento in tema di iniziativa legislativa.

4. L'attuale ruolo del Parlamento come *agenda setter* e il limitato potere d'iniziativa

Il Parlamento europeo partecipa al processo decisionale, oltre che come legislatore,³⁸ anche nella fase iniziale del ciclo politico. Si deve distinguere tra: i) il diritto autonomo di iniziativa attribuito al Parlamento da alcune disposizioni del Trattato, ii) il suo contributo alla formazione dell'agenda, in cui includiamo il coinvolgimento nella fase di programmazione pluriennale e annuale e la c.d. iii) la c.d. "iniziativa dell'iniziativa" (o iniziativa indiretta) che si colloca in una posizione intermedia tra definizione dell'agenda e iniziativa legislativa.

Un diritto d'iniziativa è riconosciuto dal Trattato di Lisbona al Parlamento in materia di composizione del Parlamento, (articolo 14, paragrafo 2); in tema di elezione dei suoi membri (articolo 223, paragrafo 1³⁹) e per le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei deputati, (articolo 223, paragrafo 2 del TFUE).⁴⁰ Su iniziativa del Parlamento europeo sono anche adottati i regolamenti che fissano le modalità per l'esercizio dei poteri d'inchiesta⁴¹ (articolo 226, terzo paragrafo), le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (articolo 228, paragrafo 4)⁴². Se pure non definibile come diritto d'iniziativa

³⁷ Progetto di parere della Commissione giuridica sul diritto di iniziativa del Parlamento *op.cit.*

³⁸ Il Parlamento europeo, come autorità di bilancio, può influire sulla legislazione *allocando spese non obbligatorie per forzare la Commissione e il Consiglio a creare delle basi legislative per le spese*. "EP managed to allocate funding to new programs for which the Council had failed to adopt enabling legislation, and this meant it was able to obtain some legislative competences indirectly". A. HÉRITIER, C. MOURY, M. SCHOELLER, K. MEISSNER, I. MOTA, *The European Parliament as a Driving Force of Constitutionalisation*, PE 536.467, 2015, p. 50.

³⁹ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea 2015/2035(INL). La decisione 2018/994 è stata adottata il 13 novembre 2018. Non prevede la costituzione di liste transnazionali.

⁴⁰ Previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri.

⁴¹ Si veda la *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 aprile 2014 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo relativo alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo e che abroga la decisione 95/167/CE/Euratom/CECA del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (2009/2212 (INL)*. La proposta non è riuscita ad ottenere l'approvazione del Consiglio e della Commissione. I negoziati sono ripresi in questa legislatura. Si veda il Rapporto preparato da María Díaz Crego, *Uscire dalla situazione di stallo riguardo al rafforzamento del potere d'inchiesta del Parlamento europeo*, PE 690.638 – giugno 2021

⁴² Si veda, da ultimo, il regolamento che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (statuto del Mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom, del 24 giugno 2021, in GU UE L 253 del 16.7.2021, p. 1.

in senso proprio, si ricordi che il Trattato di Lisbona ha conferito anche a tale istituzione il potere di attivare il processo di revisione dei Trattati (art. 48, paragrafo 2 del TUE) per rimediare ad una lacuna precedente del Trattato che lo riconosceva solo ai governi degli Stati membri e alla Commissione.

Si comprende bene come le sopra citate disposizioni riconoscano al Parlamento europeo un diritto di iniziativa concettualmente diverso rispetto a una ipotesi di iniziativa legislativa generale. Infatti, l'Istituzione può presentare una proposta⁴³ per l'adozione di atti che riguardano specificatamente l'organizzazione del Parlamento, per la disciplina di strumenti (l'inchiesta) che sono inerenti a poteri di controllo solitamente attribuiti agli organi legislativi, per il funzionamento di organi (il Mediatore europeo) che sono nominati dal Parlamento stesso.

Per quanto riguarda il ruolo di partecipazione alla predisposizione dell'agenda, le due modalità con cui il Parlamento può indicare le sue priorità sono, come sopra accennato, la partecipazione alla programmazione e "l'iniziativa dell'iniziativa".

Così, se l'articolo 17 del TUE⁴⁴ dispone che la programmazione, avviata dalla Commissione, abbia una chiara impronta inter-istituzionale e ad essa partecipano sia il Consiglio che il Parlamento,⁴⁵ non vi è dubbio che quest'ultimo abbia sviluppato un intenso e articolato rapporto con la Commissione che si concretizza in una strutturata cooperazione con la stessa nella preparazione del programma di lavoro, soprattutto annuale (Articolo 190 TFEU) che si realizza soprattutto nelle commissioni parlamentari tra i membri di queste ultime e il Commissario (o i Commissari) competenti per materia. Il calendario predefinito, e la circostanza che il programma della Commissione sia sufficientemente dettagliato, permettono al Parlamento di svolgere un controllo *ex ante* e instaurare un dialogo politico con la Commissione.⁴⁶ Il Parlamento nella fase della programmazione può evidenziare le sue priorità ed

⁴³ Si vedano, ad esempio, Diritto di inchiesta del Parlamento europeo, 2009/2212(INL), Composizione del Parlamento Europeo in vista delle elezioni del 2014 2012/2309(INL); Riforma della legge elettorale per l'Unione per il 2015 2015/2035(INL); Composizione del Parlamento europeo, 2017/2054(INL), Riforma dello statuto del Mediatore 2018/2080(INL).

⁴⁴ Le norme che disciplinano il ruolo del Parlamento nella programmazione e il suo contributo alla preparazione dell'agenda della Commissione sono contenute nel Regolamento interno del Parlamento europeo (art. 37) e nell' *Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, GU UE L 304, 20.11. 2010, p. 47 (Accordo Quadro del 2010). Si veda anche l'*Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea* del 13 aprile 2016. GU UE L 123 del 12.5.2016, p.1 (Accordo "legiferare meglio").

⁴⁵ Si veda l'articolo 38 del regolamento interno del PE.

⁴⁶ Nel primo semestre dell'anno si svolgono regolari contatti tra i Commissari e le corrispondenti commissioni del Parlamento europeo. In questo periodo ha luogo uno scambio di opinioni tra la Conferenza dei Presidenti e i vicepresidenti della Commissione. Il controllo sull'attuazione del programma dell'anno in corso si formalizza a giugno in una relazione di sintesi preparata dalla Conferenza dei Presidenti di commissioni e contenente i risultati del controllo sull'attuazione del programma di lavoro della Commissione. A luglio è approvata una risoluzione che illustra la posizione del Parlamento sulle priorità legislative: si tratta evidentemente di un impegno meramente politico che non limita l'indipendenza formale della Commissione. In concomitanza con il discorso sullo Stato dell'Unione, il Presidente e il Vicepresidente della Commissione redigono una "lettera d'intenti" indirizzata al Presidente del Parlamento e al Presidente di turno del Consiglio, che contiene indicazioni dettagliate in merito alle priorità per l'anno successivo e le ipotesi di ritiro. Alla presentazione segue un dibattito che ha luogo in Plenaria. In ottobre, la Commissione adotta

esercitare una forma di pressione politica per indurre la Commissione a tenerne conto. Si tratta quindi di un coinvolgimento fattivo, funzionale all'esercizio delle competenze e dei poteri del Parlamento, come *agenda setter*, come co-legislatore e come istituzione che esercita poteri di controllo sulla Commissione. Merita un'attenzione specifica e alcune considerazioni più dettagliate la c.d. "iniziativa dell'iniziativa"⁴⁷ prevista all'articolo 225 del TFUE e disciplinata nel Regolamento di procedura del Parlamento europeo all'articolo 47 e dall'articolo 54 (nella versione del settembre 2021). Essa si realizza formalmente mediante l'adozione di «Relazioni d'iniziativa», individuate dall'identificativo (INL). Le «Relazioni d'iniziativa», si differenziano dalle «Relazioni di carattere non legislativo» indicate con l'identificativo (INI)⁴⁸ previste all'articolo 53 del Regolamento del Parlamento, che, a dispetto del nome, possono contenere richieste alla Commissione di presentazione di proposte;⁴⁹ solo le prime trovano, però, una base nel diritto primario (articolo 225 TFUE) e solo per le prime è stabilito un obbligo di motivazione da parte della Commissione in caso di rigetto della richiesta. Disposizioni specifiche sull'obbligo della Commissione sono contenute all'articolo 16 dell'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea⁵⁰

formalmente il suo programma di lavoro per l'anno seguente che è poi oggetto di un dibattito in Plenaria. La Commissione ha assunto obblighi nei confronti del Parlamento sulla base dell'Accordo interistituzionale del 2010 e ai sensi dell'articolo 16 di questo atto si è impegnata a motivare la mancata presentazione di singole proposte del suo programma di lavoro per l'anno considerato e i casi in cui se ne discosti. Si veda per il 2021, *Legislative programming - Joint Declaration on Legislative Priorities for 2021*, doc. 13546/1/20 Rev.1 del 10 dicembre 2020. Si tratta comunque di priorità definite in termini molto ampi. Una prospettiva multiennale è stata realizzata mediante una *Joint Conclusion Legislative programming - Joint Conclusions on policy objectives and priorities for 2020-2024* Doc. 13547/1/20 REV 1 adottata lo stesso giorno. Sia permesso di richiamare il mio studio F. MARTINES, *La Funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

⁴⁷ "L'iniziativa dell'iniziativa" è applicabile a qualsiasi area in cui vi sia competenza normativa dell'Unione, quindi anche fuori dai settori che prevedono la procedura legislativa ordinaria. La Commissione ha risposto positivamente a circa un terzo delle iniziative avanzate. Si veda lo studio A. MAURER, M.C. WOLF *European Parliament's Right of Initiative*, PE 655.134 - July 2020.

⁴⁸ Per un esempio di INI e risposta cfr. 2018/2002 (INI) Trattamento fiscale per i prodotti pensionistici si veda la *Suite donnée à la résolution non législative du Parlement sur le traitement fiscal des produits de retraite, notamment du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle* (PEPP), 1.4. 2019.

⁴⁹ 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*, Nomos, Baden-Baden, 2018, p. 53.

⁵⁰ "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". Accordo quadro del 2010, *op. cit.*, articolo 16. Secondo l'Allegato IV dell'Accordo Quadro del 2010, (rubricato: Calendario per il programma di lavoro della Commissione) il Parlamento dopo la sessione (tornata) di luglio adotta una risoluzione in cui illustra la sua posizione e che include, in particolare, le richieste basate sulle sue relazioni di iniziativa legislativa. Cfr. GU UE 20.11.2010, L 304 p. 47. Il Parlamento lamenta che la Commissione disattenda queste scadenze. Vedi il *Parere della commissione giuridica del Parlamento europeo in relazione all'iniziativa legislativa volta a riconoscere un potere di iniziativa al parlamento europeo*, *op.cit.* punto 4, p. 2. Per un'analisi dei follow-up della Commissione alle richieste del Parlamento si vedano anche gli studi di R. OSIAC, G. ZANA, G. MALMERSJO, *European Commission Follow-up to European Parliament requests: A Rolling Check-List*. European Parliament, EPRS, Brussels, PE 593.781, 2017 e di M. REMÁČ, L. WEIGL, G. ZANA, A. GUZMAN, P. PEREZ, *European Commission Follow-up to European Parliament requests 2017-2019*. European Parliament, EPRS, PE 642.838 2020.



e all'articolo 10 dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio".⁵¹ Inoltre il Parlamento indica, nelle Relazioni INL, un termine entro il quale si aspetta che la Commissione presenti la proposta ai legislatori, ma questo termine è spesso disatteso.⁵²

Inoltre, se le relazioni INL sono adottate a maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, le relazioni INI, richiedono per la loro approvazione la maggioranza semplice in Parlamento.⁵³ Ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento interno del Parlamento la richiesta di presentazione di una proposta alla Commissione può riguardare sia l'adozione di nuovi atti che la modifica di quelli in vigore. Sotto il profilo quantitativo, il numero di iniziative INL è inferiore alle iniziative INI (nella legislatura 2014-2019 le prime sono state 16 contro 536, nella legislatura precedente 19 a fronte di 572).⁵⁴ Il numero limitato di iniziative ex articolo 225⁵⁵ rivela un uso prudente che può avere diverse spiegazioni. Innanzi tutto, la difficoltà costituita dalla maggioranza richiesta per l'approvazione in plenaria, e, in secondo luogo, la probabile attenzione del Parlamento di mantenere un numero limitato di INL per evidenziarne la rilevanza. L'attuale Presidente della Commissione nel suo discorso programmatico davanti al Parlamento⁵⁶ si era impegnata a "rispondere con un atto legislativo, nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà nonché di quelli dell'accordo «Legiferare meglio»" alle richieste del Parlamento fondate sull'articolo 225

⁵¹ 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". Secondo lo studio basato su dati empirici i tempi medi di risposta sono più lunghi, circa 4 mesi. Cfr. A. MAURER, M.C. WOLF *European Parliament's Right of Initiative*, op. cit., p. 68. Sulla mancata applicazione di questa disposizione si veda *The Report on the interpretation and implementation of the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*, Rapporteurs Pavel Svoboda, Richard Corbett, 2016/2018(INI14.05.2018, punto 12.

⁵² A. MAURER, M.C. WOLF, *European Parliament's Right of Initiative*, op.cit. p. 69.

⁵³ "[T]hey allow political groups to make prove of their collective – denationalised - interest and position in EU politics" A. MAURER, M.C. WOLF, *European Parliament's Right*, op.cit. p. 38.

⁵⁴ Sono identificate come INL anche le iniziative legislative presentate nell'ambito della funzione riconosciuta al Parlamento dall'articolo 223 paragrafo 1 del TFUE sul diritto di avviare la riforma della propria procedura elettorale, con l'obiettivo di elaborare una procedura uniforme che si applichi in tutta l'Unione e di darvi la sua approvazione. Il Parlamento ha presentato una Relazione l'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035) (INL). Si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo 2017/2054 (INL).

⁵⁵ L'iniziativa sugli standard minimi di procedura civile 2015/2084 cui la Commissione non ha dato seguito e l'iniziativa su di un quadro giuridico per Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti un quadro giuridico UE per fermare e invertire la deforestazione globale imputabile all'UE (2020/2006 INI). Per il follow-up pubblicato, come tutti gli altri documenti qui citati, cfr. il sito [Legislative Observatory](#) del Parlamento europeo. Interessante il caso della regolamentazione sull'intelligenza artificiale. Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate (2020/2012(INL)) si chiedeva un'armonizzazione del quadro giuridico per le azioni di responsabilità civile e l'imposizione di un regime di responsabilità oggettiva agli operatori di sistemi di IA ad alto rischio. La Commissione europea ha pubblicato il 20 aprile 2021 la sua proposta di regolamento su un approccio europeo per l'intelligenza artificiale COM(2021) 206 definitivo. Nella comunicazione della Commissione richiama la richiesta del parlamento. In seguito, il 30 giugno 2021, la Commissione ha pubblicato una valutazione d'impatto iniziale su una probabile iniziativa legislativa per adeguare le norme dell'UE in materia di responsabilità all'era digitale e all'economia circolare.

⁵⁶ URSULA VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa 2019-2024*, p. 22.

TFUE. Nelle linee guida relative al metodo di lavoro della Commissione del 2019, si afferma: “the College will discuss all such resolutions. It will do so when Parliament starts working on a possible resolution based on Article 225 of the Treaty on the Functioning of the European Union as well as when Parliament adopts such resolutions. The Vice-President for Interinstitutional Relations and Foresight will inform the European Parliament of the College decision on the follow-up proposed within three months of the adoption of the relevant resolution, in accordance with the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making”.⁵⁷

L'accoglimento della richiesta del Parlamento dipende quindi dalla volontà della Commissione. Lo studio di Maurer e Wolf, già citato, evidenzia le criticità delle Risoluzioni INL sottolineando la recente tendenza ad inserire una pluralità di richieste in questi atti, circostanza che rende difficile alla Commissione rispondere nei tempi ristretti indicati, come visto, nell'Accordo “legiferare meglio”.

Un caso recente di iniziativa, che riguarda la richiesta contenente raccomandazioni alla Commissione sulla composizione rapida delle dispute commerciali (2018/2079(INL)) del 13 dicembre 2018, costituisce un esempio interessante e merita un breve cenno anche in relazione a quanto si dirà in seguito sulle modalità di attuazione della richiesta di conferire potere di iniziativa al Parlamento. Rispondendo in merito ai contenuti dell'iniziativa la Commissione ha ritenuto di non dare seguito alla richiesta specificando: “The Commission will take the resolution as further inspiration to analyse simplifications to cross-border litigation, but not necessarily by a specific European Expedited Civil Procedure”. Tra i motivi addotti, la necessità di realizzare ampi studi e consultazioni, data la delicatezza e complessità della materia. Per la Commissione, inoltre, le regole e prassi dell'Accordo “legiferare meglio”⁵⁸ “require the observance of a sufficient timeline to ensure the proper consultation and assessment before the drafting of a Commission’s decision”. L'istituzione non avrebbe quindi potuto rispettare il termine del 1° gennaio 2020 per soddisfare la richiesta del Parlamento. La proposta era stata accompagnata da una valutazione del valore aggiunto della procedura per l'economia e le imprese dell'Unione.⁵⁹

In un altro caso, relativo alla risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2017/2270(INL)),⁶⁰ la Commissione, che ha basato la sua valutazione sui negoziati relativi alla proposta di regolamento per un quadro europeo di reinsediamento, aveva ritenuto la richiesta non politicamente realizzabile (per l'evidente opposizione di diversi Stati membri). Questo suggerisce che la

⁵⁷ Communication from the President of the Commission, Brussels, 1.12.2019 [P\(2019\) 2](#).

⁵⁸ *Accordo interistituzionale legiferare meglio, op.cit.*

⁵⁹ Cfr. T. EVAS, *European Expedited Civil Procedure Report of the Value added Unit*, PE 627.120, 2018.

⁶⁰ La richiesta non è stata adottata dalla Plenaria in una prima votazione nel novembre del 2018. Un'altra INL (2018/2270) sullo stesso tema è stata successivamente votata e approvata nel dicembre 2018. Cfr. *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas 2018/2271 (INL) / A8-0423/2018 / P8_TA-PROV(2018)0494*. Si veda anche *European Parliament Research Service European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own-initiative report, Humanitarian Visa*, Study, October 2018.

Commissione, proprio per il suo ruolo, beneficia di una chiara percezione della situazione complessiva nei diversi settori d'azione dell'Unione. In letteratura si è parlato di *quality of anticipation* definita come *the degree to which the Commission can correctly identify the set of politically feasible policy choices before it tables its formal proposal*.⁶¹

5. L'ipotesi di riconoscere un diritto d'iniziativa legislativa al Parlamento europeo

La proposta di conferire al Parlamento un diritto d'iniziativa legislativa⁶² non è nuova. Una richiesta in tal senso era stata inserita nel progetto di Trattato sull'Unione Europea approvato dal Parlamento il 14 febbraio del 1984. Il Trattato andava a scalfire il regime di monopolio⁶³ della Commissione anche se la funzione d'iniziativa rimaneva comunque fondamentalmente nelle mani della Commissione. Si prevedeva, infatti, che il Consiglio e il Parlamento potessero chiedere alla Commissione, motivando la richiesta, di presentare una proposta. La Commissione si sarebbe dovuta esprimere sulla stessa con un parere e avrebbe potuto indicare emendamenti che sarebbero stati votati prioritariamente rispetto a quelli presentati dal Parlamento e dal Consiglio. In sostanza, la Commissione sarebbe stata necessariamente investita della richiesta e avrebbe valutato tecnicamente il contenuto della proposta.⁶⁴ Il monopolio dell'iniziativa sarebbe stato intaccato perché comunque i legislatori avrebbero potuto procedere anche in presenza di un parere negativo della Commissione. Nell'ottica di queste riflessioni va evidenziata la cautela posta nel limitare il monopolio della funzione propositiva della Commissione, considerando che la proposta era inserita in un progetto di Trattato che si considera ispirato da una visione federalista dell'ordinamento e dalla volontà di rafforzare il principio di democrazia rappresentativa;⁶⁵ come si spiegava in un Rapporto della Commissione Affari interistituzionali: "The power of legislative initiative normally falls to the Commission, but, subject to certain reservations designed to prevent a senseless proliferation of draft laws, initiatives may also be taken by one of the two arms of the legislative authority".⁶⁶

In vista della Conferenza intergovernativa, che avrebbe condotto alla conclusione del Trattato di Maastricht, il Parlamento aveva avanzato una proposta di riconoscimento del diritto d'iniziativa. Dopo aver stabilito che la Commissione "esercita il potere di iniziativa (e può ritirare la proposta fino a quando

⁶¹ C. RAUH, *One Agenda Setter of many? The varying Success of Policy Initiatives by Individual Directorates-General of the European Commission 1994-2016*, in *European Union Politics*, 2021, p.3.

⁶² Si veda, supra, nota 2.

⁶³ R. BIEBER, J.P.JACQUÉ, H. H. WEILER, *Ever Closer Union*, European Perspectives, Bruxelles, Luxembourg, 1985, p. 5.

⁶⁴ R. BIEBER, J.P. JACQUÉ, H. H. WEILER, *Ever Closer Union*, *op.cit.*, p. 26.

⁶⁵ J. LODGE, *European Union and the First Elected European Parliament: the Spinelli Initiative*, in *Journal of Common Market Studies*, 1984, p. 377.

⁶⁶ *Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the preliminary draft Treaty establishing the European Union. Explanatory Statement. EP Working Documents 1983-1984, Document 1-1200/83/B, 30.1.1984.*

il Parlamento non si sia pronunciato in prima lettura)” il nuovo articolo (188 bis) stabiliva: “Su richiesta del Parlamento, approvata a maggioranza dei membri che lo compongono, la Commissione deve presentare una proposta legislativa conforme a tale richiesta. In caso di rifiuto della Commissione o di silenzio della stessa per la durata di sei mesi, il Parlamento può, a maggioranza dei membri che lo compongono, presentare una proposta conforme alla sua richiesta originaria. Tale proposta equivale ad una prima lettura ed è trasmessa direttamente al Consiglio. Il termine di sei mesi può essere modificato di comune accordo fra il Parlamento e la Commissione”.⁶⁷ Si noti che, a differenza del Trattato Spinelli, la proposta del Parlamento del 1990 prevedeva un’iniziativa solo di questa istituzione. Il bilanciamento con il Consiglio, che avrebbe comportato una più che probabile richiesta di riconoscimento dello stesso potere da parte dell’istituzione intergovernativa,⁶⁸ avrebbe fatto desistere il Parlamento da mantenere tale proposta per il timore di indebolire la Commissione.⁶⁹

Dopo un periodo di sostanziale silenzio, più recentemente si è tornato a parlare di questa proposta. Ad esempio, ne hanno fatto cenno i Presidenti del Parlamento europeo. Il Presidente Antonio Tajani in un discorso tenuto nel 2018 al College d’Europe di Bruges⁷⁰, e il Presidente David Sassoli che aveva dichiarato, nel discorso inaugurale della Conferenza sul futuro dell’Europa: “Credo quindi che dovremmo riflettere su come rafforzare la capacità e la centralità del Parlamento europeo, in particolare per quanto riguarda il suo potere d’iniziativa. 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. Questo contribuirebbe a dargli un ruolo maggiore”.⁷¹ Il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron ha affermato il suo sostegno al riconoscimento di un potere d’iniziativa al Parlamento europeo in un discorso pronunciato davanti al

⁶⁷ Risoluzione sulle Conferenze intergovernative nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell’Unione europea, in GU CE C 324 del 24.12.1990, p. 219.

⁶⁸ W. KAISER, *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979-1989*, European Parliamentary Research Service, PE 630271, November 2018, p. 80.

⁶⁹ E.M. POPTCHEVA, *Parliament’s Legislative Initiative*, Briefing, Bruxelles, doc. 30619REV, 2013, p. 2. A. HÉRITIER, K. MEISSNER, C. MOURY, M. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant. Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Pelgrave Macmillan, London, 2019. Per il mantenimento in capo alla Commissione del monopolio della funzione di iniziativa si veda la *Résolution du Parlement européen sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale* (18 novembre 1999), para. 26, cvce.eu. In una risoluzione del 2002 il Parlamento europeo aveva affermato di ritenere “che la norma legislativa – la “legge” comunitaria – debba essere adottata su iniziativa esclusiva della Commissione dai due rami del potere legislativo, Consiglio e Parlamento”, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l’Unione europea e gli Stati membri* (2001/2024(INI))16 maggio 2002 para 12. È evidente l’interesse del Parlamento in quel periodo storico per il rafforzamento della sua posizione come colegislatore. Sul punto cfr. anche V. DAVIO, *L’âge du feu : réflexions relatives à l’avènement d’un pouvoir d’initiative législative direct du Parlement européen*, in *Research Papers in Law*, College d’Europe, 2/2019.

⁷⁰ Discorso tenuto all’apertura dell’anno accademico 2018/2019 al College d’Europe di Bruges, 9 ottobre 2018. Reperibile sul [sito del Parlamento europeo](http://sito.del.parlamento.europeo).

⁷¹ Si veda il discorso tenuto il 9 maggio 2021 riportato sul [sito del Parlamento europeo](http://sito.del.parlamento.europeo).

Parlamento a Strasburgo in occasione di una commemorazione svoltasi il 2 dicembre 2021 in ricordo del Presidente Valéry Giscard D'Estaing.⁷²

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” (para. 63). In seguito, come già detto, la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, in un Rapporto del 5 dicembre 2018 sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa, ha sostenuto che, nel caso di revisione del Trattato, il diritto di iniziativa deve essere attribuito a PE;⁷³ richiesta ribadita nella citata relazione sul diritto d'iniziativa del 2020.⁷⁴ Infine, 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 2019⁷⁵ l'istituzione “chiede 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” (paragrafo 5).

L'ipotesi sembrava essere stata considerata favorevolmente dalla Presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen nel discorso che quest'ultima ha tenuto il 16 luglio prima della sua elezione; tuttavia, della stessa non è fatta menzione nel discorso della Presidente sullo Stato dell'Unione (settembre 2020).⁷⁶

Se la proposta di conferire tale potere al Parlamento europeo può apparire, come sopra specificato, come una tappa ulteriore in un iter di progressivo accrescimento dei poteri del Parlamento, si devono però considerare le modalità con cui tale proposta potrebbe essere realizzata in termini concreti, ma soprattutto quanto questo cambiamento nel processo decisionale, che non si dovrebbe esitare a definire epocale,

⁷² Discours du Président de La République lors de L'hommage européen au Président Valéry Giscard D'estaing. Il Presidente si è espresso con le seguenti parole: “*Je soutiens cette idée des listes transnationales, permettant d'unifier ce “demos” européen, comme aussi la création d'un droit d'initiative parlementaire pour le Parlement européen* “. Il testo del discorso è reperibile online sul sito [elysee.fr](https://www.elysee.fr).

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo *sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa* (2018/2094(INI)), punto 13, in cui “ricorda la sua proposta di attribuire il diritto di iniziativa legislativa anche al Parlamento, in quanto rappresentante diretto dei cittadini dell'UE, nell'eventualità di una futura revisione dei trattati”

⁷⁴ Relazione sul diritto d'iniziativa 2020/2132(INI), *op.cit.*

⁷⁵ Risoluzione 2020/2262 (INI), relatore: Mislav Kolakušić.

⁷⁶ La Presidente della Commissione europea ha espresso il suo supporto a tale richiesta in occasione del discorso di presentazione del suo programma. URSULA VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa 2019-2024*, p. 20. Questo riferimento della Presidente al diritto di iniziativa potrebbe in realtà essere riferito al rafforzamento del diritto di “iniziativa dell'iniziativa”, ex articolo 225 TFUE, che viene esplicitamente menzionato in una nota al discorso. Questa interpretazione sembra essere supportata anche dall'audizione, davanti alla commissione affari costituzionali del Parlamento, del Commissario designato per le Relazioni interistituzionali, Maroš Šefcovic. Questi ha affermato di essere favorevole a un rafforzamento del diritto di iniziativa ma riferendosi a quello fondato ex articolo 225 TFUE sempre nel rispetto del principio di proporzionalità, sussidiarietà e in conformità con l'Accordo “Legiferare meglio”.

inciderebbe sul sistema di equilibrio dei poteri e sullo stesso metodo comunitario. Si devono, quindi, valutare le modalità di attuazione della proposta, tenendo conto, oltre ovviamente delle norme dei Trattati a fondamento dell'esercizio dei poteri decisionali dell'Unione, in particolare della competenza e della sussidiarietà e dell'equilibrio dei poteri, anche delle condizioni e dei meccanismi, sviluppati nella prassi e disciplinati negli Accordi interistituzionali, che sottendono la preparazione della proposta.

5.1. La fase di elaborazione e presentazione della proposta

La prima domanda che ci si pone riguarda l'individuazione della maggioranza parlamentare a sostegno di una iniziativa parlamentare autonoma. Il monopolio della proposta, affidato alla Commissione, trova la sua ragion d'essere nel fatto che questa, rappresentando, come si dice, l'interesse generale dell'Unione europea, sarebbe svincolata da interessi specifici nazionali o maggioranze politiche. Naturalmente l'elaborazione della proposta è un processo complesso in cui, al momento della definizione del programma (con il Consiglio e il Parlamento), a seguito dell'ampio processo di consultazione sopra richiamato, e nell'elaborazione della valutazione d'impatto,⁷⁷ vengono presi in considerazione una pluralità di esigenze, obiettivi, punti di vista. Pertanto, il riconoscimento di un potere propositivo al Parlamento, se pure fondato su una *ratio* diversa (su cui *infra*), dovrebbe tener conto delle ragioni e delle esigenze che motivano, allo stato dei fatti, il conferimento del potere di funzione di iniziativa alla sola Commissione. Si potrebbe immaginare di applicare alla proposta del Parlamento la procedura seguita per la più volte richiamata "iniziativa dell'iniziativa" ai sensi dell'articolo 225 TFUE. Questa disposizione 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". Quanto disposto dall'articolo ora citato è in realtà la fase conclusiva di un iter disciplinato dal regolamento interno del Parlamento europeo che prevede, nella primissima fase, che "la proposta di atto possa essere presentata da ogni deputato ma anche congiuntamente da 10 deputati" (Articolo 47); essa deve indicare la base giuridica (sulla cui adeguatezza si pronuncia con un parere la commissione competente) ed essere motivata. Dopo le verifiche poste in essere dal Presidente, se la proposta si ritiene ammissibile, ne viene data comunicazione in Aula. La proposta viene poi trasmessa alla commissione competente per il merito. Questa decide il seguito da dare

⁷⁷ Secondo l'AG nelle Conclusioni del 29 luglio 2019, nella causa C-418/18, *Puppinck c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:640, punto 52, "il potere d'iniziativa conferito alla Commissione comprende la possibilità, per tale istituzione, di avviare consultazioni prelieve e di raccogliere tutte le informazioni necessarie (..), che potrebbe implicare la considerazione di interessi e informazioni che depongono a favore di opzioni divergenti dagli obiettivi perseguiti da una determinata ICE andata a buon fine".

entro tre mesi dal deferimento e dopo aver dato agli autori la possibilità di rivolgersi alla commissione. Infine, viene votata dalla Plenaria.

Il processo può essere messo in moto, si diceva, anche da un singolo membro del Parlamento, ma si richiede sempre l'approvazione della commissione competente e in seguito il voto favorevole della maggioranza dei componenti l'Aula. Si tratta di una maggioranza che dovrebbe assicurare che la proposta si fondi su di un ampio e trasversale sostegno dei membri del PE. Si rammenta che tale maggioranza è richiesta anche per altre questioni rilevanti che necessitano di un ampio supporto, ad esempio, per gli emendamenti al bilancio, per le votazioni in seconda lettura nell'ambito delle procedure legislative e per la modifica del regolamento del Parlamento.

È evidente, quindi, che se l'avvio della procedura non pone particolari problemi, altrettanto non si può sostenere per il raggiungimento della maggioranza necessaria per l'adozione della proposta da sottoporre alla Commissione. Ci si chiede, quindi, se, nel caso della presentazione di una iniziativa vera e propria del Parlamento, questo iter potrebbe fornire un modello replicabile. La risposta ci pare positiva.

Infatti, si deve considerare che la ragione per cui la funzione propositiva era stata affidata in regime di monopolio alla Commissione risiede nella volontà di non farla dipendere da interessi politicamente orientati: riconoscere solo a gruppi del Parlamento o a un certo numero di deputati questa funzione andrebbe nella direzione opposta.

D'altra parte, nel progetto Spinelli e nella sopra richiamata iniziativa del Parlamento in vista della CIG del 1990, si considerava il requisito dell'approvazione da parte della maggioranza dei membri del Parlamento come modalità per compensare e superare l'eventuale opposizione della Commissione.⁷⁸

Sembrerebbe quindi, per chi scrive, che la soluzione attuale, che prevede una maggioranza qualificata a supporto dell'iniziativa del Parlamento ex articolo 225, sia da mantenere anche nell'eventualità che sia riconosciuta al Parlamento una funzione di iniziativa propria. Questo assicurerebbe una trasversalità dell'iniziativa e garantirebbe il perseguimento di un interesse pubblico di ampia portata.

⁷⁸ Se il requisito della maggioranza dei membri del Parlamento per presentare la richiesta ai sensi dell'articolo 225 TFUE è, come già notato, ampia per i motivi già specificati, si ricordi che anche l'altra iniziativa dell'iniziativa, ovvero quella dei cittadini, impone per essere considerata dalla Commissione la raccolta di almeno un milione di firme raccolte in almeno un quarto degli stati membri. Si tratta di una scelta, soprattutto quella relativa al numero di Stati in cui devono essere raccolte le firme, dovuta al principio per cui tale requisito avrebbe garantito che la proposta rispecchiasse l'interesse dell'Unione. A. MANZELLA, *Legislation and Legislative Procedures Between the Parliament, the Council and the Commission*, in G. AMATO, E. MOAVERO-MILANESI, G. PASQUINO L. REICHLIN, *The History of the European Union, Constructing Utopia*, Hart Publishing, Oxford, 2019. La Commissione – nella sua proposta iniziale sulla procedura applicabile all'ICE aveva indicato una soglia più alta, ovvero un terzo degli Stati; B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT, *De-mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*, OUP, Oxford, 2013, p. 1.; A.J MENÉNDEZ, *The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonté Générale* (2009) *European Law Journal*, 2009, p. 277, in particolare p. 280.

Per i motivi sopra indicati, una soluzione che stabilisca una soglia più bassa (maggioranza semplice come per le INI) non ci pare coerente con il sistema. Analogamente appare poco convincente una ipotesi per cui la Commissione europea si impegnerebbe (in un accordo interistituzionale) a fare proprie - e formalmente presentare ai legislatori, dando inizio all'iter legislativo - tutte le proposte che fossero predisposte da un gruppo parlamentare oppure da almeno 25 parlamentari europei, eletti in almeno un quarto degli Stati membri (riprendendo i requisiti previsti per la formazione di un gruppo nel Parlamento europeo).⁷⁹

La soluzione indicata, per come si comprende, non differenzia tra la fase iniziale della procedura e l'adozione dell'iniziativa legislativa da parte del Parlamento. Essa amplia la base iniziale dell'avvio della procedura rispetto alla soluzione adottata attualmente per l'iniziativa ex articolo 225 TFUE ma non prevede una adozione ulteriore da parte della Plenaria. L'iniziativa non sarebbe quindi espressione della maggioranza dei membri del Parlamento. È vero che l'iniziativa legislativa sarebbe presentata dalla Commissione ai legislatori (si riprodurrebbe, cioè, formalmente il sistema attuale⁸⁰) ma la funzione propositiva di quest'ultima sarebbe solo nominale, dato che essa si limiterebbe a costituire il canale di trasmissione della proposta supportata da una maggioranza definita in Parlamento. In questo caso ci sembra che l'esigenza di un'ampia condivisione a fondamento della proposta non sarebbe soddisfatta. Inoltre, se pure i membri del Parlamento a supporto della iniziativa dovrebbero essere, appunto, eletti in almeno un quarto degli Stati membri,⁸¹ la procedura non sembrerebbe comunque garantire una denazionalizzazione della proposta o una rappresentanza sufficientemente ampia. D'altra parte, come si è visto sopra, lo stesso Parlamento europeo aveva indicato, nella proposta del 1990, il voto positivo della maggioranza dei membri del Parlamento come requisito per la presentazione della proposta.⁸²

La questione della maggioranza richiesta a supporto di un'iniziativa propria del Parlamento non costituisce il solo problema da valutare. Si deve, infatti, considerare che le iniziative della Commissione si inseriscono di regola nel programma quinquennale e annuale dell'istituzione, programma che è il frutto di consultazioni con il Parlamento (e con il Consiglio) e che risponde a linee strategiche della Commissione sulla cui base ha ricevuto l'approvazione del Parlamento. Si consideri anche che all'inizio del mandato, la Commissione indica le proposte che intende ritirare per motivi di discontinuità con la

⁷⁹ Si veda il discorso del prof. Moavero Mlanesi, reso a Firenze, in occasione della [Conferenza sullo Stato dell'Unione](#) il 3 maggio 2019 che riprende la proposta illustrata il giorno precedente all'Istituto Universitario Europeo.

⁸⁰ Questo meccanismo è evidentemente volto a realizzare il risultato (riconoscere un potere d'iniziativa al Parlamento) senza dover modificare i Trattati.

⁸¹ Ai sensi dell'articolo 241 TFUE l'iniziativa del Consiglio richiede sia deliberata a maggioranza semplice. Questo significa che deve ricevere il voto positivo di 15 rappresentanti degli Stati membri.

⁸² Second Interim Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs (Rapp. David Martin) on the Intergovernmental Conference in the context of Parliament's strategy for European Union. Session Documents 1990, Document A3-166/90, 25 June 1990.

Commissione precedente. Inoltre, recentemente la Commissione ha inserito, nella sua revisione dell'approccio "Legiferare meglio", il principio *one in, one out*.⁸³ Quindi, se quella del Parlamento fosse una proposta nuova, non prevista nella programmazione della Commissione, o addirittura la riproposizione di una proposta ritirata dalla stessa, l'iniziativa parlamentare potrebbe trovarsi in contrasto con le priorità indicate dalla Commissione. Si tratta di un fattore da valutare che potrebbe avere ripercussioni nei rapporti interistituzionali.

In secondo luogo, la presentazione della proposta da parte della Commissione è l'atto che si colloca al termine di un articolato processo di preparazione che prevede una valutazione d'impatto delle proposte legislative, consistente in un'analisi complessa che tiene conto delle consultazioni realizzate dalla Commissione, e dell'analisi dei principi di sussidiarietà e proporzionalità secondo i principi del "legiferare meglio",⁸⁴ e con cui la Commissione, legittima e giustifica la sua iniziativa. Si ritiene che anche il Parlamento – esercitando un diritto d'iniziativa proprio – dovrebbe giustificare la sua proposta secondo le regole sopra indicate. Si consideri anche che questa Istituzione ha contestato il fatto che non sempre la Commissione adempia all'impegno di preparare una valutazione d'impatto,⁸⁵ strumento che risponde a obiettivi di trasparenza e di efficienza.

Il Parlamento è già attrezzato, almeno in parte, per svolgere tale analisi; infatti, ha creato una *direzione della Valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo*, interna al Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS).⁸⁶ L'Unità svolge un esame degli emendamenti alla proposta della Commissione presentati dal Parlamento ma anche, automaticamente, del contenuto delle iniziative legislative del Parlamento una volta che la

⁸³ Si tratta (*one in, one out*) di un principio introdotto dalla Commissione Von der Leyen, per cui una proposta legislativa che crea oneri ai cittadini e alle imprese deve sostituire un onere equivalente nella stessa materia. Si veda la Comunicazione *Better Regulation: Taking Stock and Sustaining our Commitment* COM(2019) 178 final la più recente Comunicazione [Better Regulation: Joining Forces to Make Better Law](#), del 29 aprile 2021 in cui la Commissione ha presentato alcune proposte per migliorare l'approccio Legiferare meglio. In senso critico, E. GOLBERG, *The Jury is Still Out on One-in-One-out*, in [The Regulatory Review](#), 3 Febbraio 2020.

⁸⁴ Come sottolineato in uno studio sulla *better regulation* dei parlamenti (nazionali): "quality of law-making is considered to be a shared responsibility of governments and parliaments" Si veda l'Accordo Interistituzionale Legiferare Meglio, considerando 2. Cfr. anche I. ANGLMAYER, *Better Regulation Practices in National Parliaments*, in *EPRS Studies*, 2021, PE 642.835, p. 4.

⁸⁵ "[T]he Commission failed to provide impact assessments for a third of proposals (11 out of 34) which the Parliament, Council and Commission had jointly deemed to be priority files", W. HILLER, *European Parliament Work in the Field of Impact assessment and European Added Value. Activity report for 2018*, doc. PE631.723. Marzo 2019, p. 14.

⁸⁶ L'Unità di valutazione *ex post* (EVAL) supporta le relazioni di attuazione del Parlamento con studi di base ed effettua valutazioni *ex post* richieste dalle commissioni. Cfr. il Report *Appraising the quality of the European Commission's impact assessments, trends and development from 2015 to 2018*, PE 642807, Dicembre 2019. Se la Commissione non svolge una valutazione d'impatto è possibile che il PE chieda un *targeted substitute impact assessment*. *Activity Report Impact assessment and value added unit 2019*, p. 20. Il Parlamento aveva chiesto alle commissioni un utilizzo sistematico dello strumento della valutazione d'impatto parlamentare, per il quale esiste una linea di bilancio specifica e riteneva che le valutazioni d'impatto potessero anche prendere la forma di studi limitati, seminari e audizioni di esperti. Si vedano la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su *come garantire valutazioni d'impatto indipendenti*. P7_TA(2011)0259 e il Rapporto di Angelika Niebler, 18 aprile 2011. Doc. A7-0159/2011, PE454.384v02-00.

preparazione di un’iniziativa legislativa è stata autorizzata dalla Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo.⁸⁷

L’Unità analizza i c.d. “costi della non Europa” per supportare le iniziative del PE con un approccio che cerca di rispondere sia alla *output legitimacy*, in quanto determina l’efficienza di interventi legislativi, ma anche di *input legitimacy* in quanto rafforza, evidenziandone i vantaggi, il contenuto dell’iniziativa che proviene dal Parlamento.

Lo svolgimento di analisi d’impatto riguardanti una proposta elaborata esclusivamente dal Parlamento potrebbe dover richiedere un rafforzamento dell’Unità di analisi d’impatto.

5.2. La proposta del Parlamento e la procedura legislativa ordinaria. Possibili effetti sul ruolo della Commissione e sui rapporti con il Consiglio

La proposta di estendere la funzione propositiva al Parlamento richiede di prestare attenzione al fatto che nello svolgere la sua funzione di iniziativa la Commissione dovrebbe agire nell’interesse generale, che significa conciliare interessi diversi, favorendo un compromesso tra le posizioni degli Stati in Consiglio anche a salvaguardia delle posizioni della minoranza.⁸⁸ Si deve considerare anche che,⁸⁹ nelle diverse fasi della procedura legislativa ordinaria, la Commissione “difende” la sua proposta davanti ai legislatori e che, nella fase iniziale della PLO, può non solo modificare la proposta per permettere al Consiglio di votare a maggioranza qualificata, ma anche ritirare la proposta prima che i legislatori si siano pronunciati, se risulta che essi l’abbiamo “snaturata”.⁹⁰ Questo passaggio cruciale non avrebbe evidentemente più ragion d’essere nell’ipotesi qui in considerazione, dato che la proposta non originerebbe dalla Commissione ma dal Parlamento.

⁸⁷ W. HILLER, *European Parliament Work in the Field of Impact assessment, op.cit.* Si veda, ad esempio, *Interim European Added Value Assessment* che accompagna un’iniziativa legislativa presentata ai sensi dell’articolo 255 del TFUE. Report prepared by Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), Rapporteur Sophie in’t Veld (ALDE, Netherlands), *on an EU Mechanism on Democracy, the Rule of law and Fundamental Rights*, April 2016 – PE 579.328. Si veda anche *Revising the European Arrest Warrant. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s Legislative-own-initiative Report*, rapporteur Baroness Ludford, PE 510.979. European Parliament, Conference of Committee Chairs, Impact Assessment Handbook, paragraph 13-15.

⁸⁸ In fondo la votazione a maggioranza in Consiglio è sostanzialmente fondata sulla circostanza che la Commissione ha il monopolio della iniziativa come compensazione e assicurazione per gli Stati più piccoli. Il metodo consensuale (ovvero la ricerca del consensus negoziale “all’ombra del voto”) assicura la legittimità delle delibere del Consiglio. Vi è un elemento di efficienza nella maggioranza qualificata, ma come è noto questo è meccanismo pensato soprattutto per indurre i Paesi in minoranza a trovare una soluzione di compromesso. Sul punto F.W. SCHARPF, *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, in *MPIfG Working Paper*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 2001/6.

⁸⁹ Quando il Consiglio adotta atti non sulla base di una proposta della Commissione si richiede la percentuale del 72% degli Stati che votano a favore e non il 55%.

⁹⁰ Sul punto si veda la sentenza della Corte di giustizia del 14 aprile 2015, in causa C-408/13, *Consiglio dell’Unione europea c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2015:217. In dottrina 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*, 17 - 16/09/2015.

Nell'ipotesi di una iniziativa propria del Parlamento, ci si chiede quali potrebbero essere le soluzioni applicabili una volta che esso abbia adottato una proposta (nell'ipotesi qui avanzata a maggioranza dei componenti la Plenaria). Si potrebbe considerare la proposta del Parlamento come la posizione dello stesso in prima lettura (PLO, articolo 294 TFUE). Questa soluzione è stata prospettata nel Progetto di parere della commissione giuridica del Parlamento del 2020.⁹¹

Tuttavia, si deve considerare che nella prassi attuale dell'Unione, la prima lettura è preceduta dalle riunioni di trilogo.⁹² Si tratta di incontri informali tra rappresentanti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione che negoziano per elaborare un atto che sarà formalmente adottato con la procedura legislativa ordinaria. Se il negoziato ha successo, l'atto su cui si è raggiunto un accordo nel trilogo viene adottato come posizione del Parlamento in prima lettura; successivamente, il voto positivo del Consiglio pone fine alla procedura (*accordi in prima lettura*).

Nell'ipotesi di iniziativa propria del Parlamento l'attuale sistema dei triloghi, che ha indubbi vantaggi in termini di efficienza, pur presentando elementi di criticità,⁹³ potrebbe essere mantenuto. Si potrebbe immaginare che la proposta – una volta adottata dal Parlamento – sia sottoposta alla Commissione per una verifica tecnica e anche per una valutazione d'impatto. In questo modo la Commissione potrebbe esercitare la sua *expertise*, avvalendosi dei servizi preposti, potrebbe valutare la fattibilità della proposta in termini – ad esempio – di vincoli finanziari, di coerenza con gli impegni e i negoziati internazionali in corso e con altre iniziative o con la legislazione in vigore; potrebbe anche inviarla ai Parlamenti nazionali per una valutazione della sussidiarietà.⁹⁴ I triloghi sarebbero dunque il luogo in cui la Commissione potrebbe esprimere le sue valutazioni, le sue perplessità ed eventualmente il suo parere negativo. Il coinvolgimento della Commissione si ritiene, ad ogni modo, assolutamente necessario, considerando che

⁹¹ “Qualora la Commissione non dia seguito all'invito del Parlamento a elaborare un atto legislativo nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la sua risoluzione approvata a maggioranza dei deputati costituisce la base per l'avvio di una procedura legislativa da parte del Parlamento stesso”. La proposta segue con queste parole: “ritiene che, qualora la Commissione, a seguito della richiesta del Parlamento, non presentasse una proposta legislativa e non fornisse una motivazione adeguata ai sensi dell'articolo 225 TFUE, ciò costituirebbe un'inadempienza e il Parlamento si riserverebbe il diritto di agire ai sensi dell'articolo 265 TFUE”. Relatrice Gwendoline Delbos-Corfield (PE680.906v01-00)3.2.2021.

⁹² I triloghi non sono previsti dal Trattato. La disciplina, per quanto riguarda il Parlamento, è contenuta nel suo regolamento interno e nel Codice di condotta, adottato dalla conferenza dei presidenti nel 2008, e allegato (XX) al Regolamento.

⁹³ Sul problema della trasparenza nei triloghi cfr. 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. G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 809. L. OBHOLZER, C. REH, *How to Negotiate under Co-decision in the EU Reforming Trilogues and First-Reading Agreements*, in *CEPS Policy Brief*, 8 May 2012, V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in *Forum Costituzionale*, 20 December 2016. Si veda anche European Economic and Social Committee, *Investigation of Informal Trilogue Negotiations Since the Lisbon Treaty – Added Value, Lack of Transparency and Possible Democratic Deficit*, 2017. Sulla trasparenza e l'accesso agli atti dei triloghi si veda la sentenza del Tribunale, T-540/15 del 22 marzo 2018, *De Capitani c. Parlamento europeo*. NINATTI S., TANCA A. *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.

⁹⁴ Questo aspetto non sarà qui trattato, ma è prevedibile che le disposizioni del Protocollo sulla sussidiarietà debbano essere parzialmente riviste, almeno per quanto riguarda la funzione della Commissione.



questa istituzione manterrebbe inalterato il suo potere di iniziativa parallelo a quello del Parlamento; non sarebbe razionale però prevedere che un parere negativo espresso dalla Commissione sulla proposta del Parlamento (se pure motivata) ponga un termine alla procedura: in tal modo, infatti, si negherebbe nella sostanza il pieno diritto di iniziativa al Parlamento.

La funzione della Commissione sarebbe modificata rispetto all'attuale, essa non dovrebbe difendere la sua proposta e motivare la sua posizione davanti ai legislatori, anche se si ritiene che essa dovrebbe tutelare comunque l'interesse generale dell'Unione, in coerenza con il ruolo che le è riconosciuto dai Trattati.

Il Consiglio stesso, partecipando al trilogico, potrebbe esprimere la sua posizione, negoziando eventuali emendamenti con il Parlamento. In caso di disaccordo del Consiglio sul contenuto dell'iniziativa, e quindi di insuccesso del trilogico, il Parlamento potrebbe anche presentare la sua proposta come posizione in prima lettura ma è chiaro che il Consiglio potrebbe non pronunciarsi e porre così fine alla procedura.

Per quanto riguarda gli emendamenti del Consiglio, non costituendo una modifica della proposta della Commissione, non dovrebbero essere adottati all'unanimità ma a maggioranza, a meno che il Trattato non preveda, nella materia interessata, l'unanimità. La maggioranza qualificata in Consiglio per modificare la proposta del Parlamento sembra comportare uno squilibrio tra i due legislatori, supponendo che la proposta sia adottata a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento (maggioranza che, come si è detto, è piuttosto elevata⁹⁵). In realtà, come già detto, la maggioranza dei componenti l'Istituzione che presenta la proposta è un requisito giustificato dal fatto che il Parlamento esercita una funzione che non gli era in origine attribuita e molto delicata per l'equilibrio istituzionale.

Consideriamo, inoltre, che il diritto di veto derivante dalla procedura di voto all'unanimità in Consiglio solitamente è considerato uno strumento di difesa della sovranità nazionale, per cui si consente ad ogni Stato di far prevalere un interesse nazionale sull'interesse comune; l'unanimità richiesta per emendare la proposta della Commissione, invece, è uno strumento per assicurare che tale modifica non si traduca in una imposizione di interessi nazionali (se pur aggregati in una maggioranza) sull'interesse comune. Non sarebbe coerente con il sistema così definito prevedere, quindi, un aumento del quorum in Consiglio se la Commissione fosse contraria alla proposta o a parti della stessa. Proprio perché i legislatori non si

⁹⁵ Considerando che il Parlamento europeo è composto da 751 membri, eletti in 27 Stati membri e raggruppati in gruppi politici che rappresentano orientamenti molto diversi si potrebbe ritenere che tale maggioranza sia difficile da raggiungere. Tuttavia, il Parlamento europeo tende a presentarsi come un'istituzione omogenea nella dinamica interistituzionale e quindi le sue posizioni vis-à-vis la Commissione e il Consiglio tendono ad essere supportate da larghe maggioranze. Sul punto si vedano le annotazioni svolte da E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, terza ed., 2020, p. 83. Sul raggiungimento della maggioranza dei membri si vedano le osservazioni di A. MANZELLA, *op.cit.*, che ritiene sia più facile (rispetto alla raccolta di un milione di firme raccolte in 7 stati membri previste per l'ICE) raggiungere tale maggioranza attraverso il meccanismo di aggregazione dei gruppi parlamentari.

esprimono su di una proposta della Commissione il loro accordo (espresso dalla maggioranza in Consiglio) sarebbe sufficiente per superare le riserve della Commissione.

Se si considerasse la proposta del Parlamento come prima lettura, si applicherebbe successivamente la procedura prevista dall'articolo 294 TFUE dal paragrafo 3 e seguenti. A questo punto l'origine parlamentare dell'iniziativa non solleverebbe particolari problemi.

Vero è che gli emendamenti apportati dal Consiglio alla proposta del Parlamento potrebbero modificare anche profondamente la proposta, ma poi sarebbe necessario un ulteriore passaggio per l'approvazione da parte del Parlamento delle modifiche al testo apportate dal Consiglio. Si applicherebbe la fase della seconda lettura, con la possibilità per il Parlamento o di approvare la posizione del Consiglio, o emendarla o respingerla a maggioranza dei membri che lo compongono. La Commissione eserciterebbe anche in questa fase la funzione che le viene attribuita nel trilogico (*supra*).

In sostanza, l'ipotesi qui in discussione sarebbe sicuramente possibile dal punto di vista tecnico anche se appare abbastanza evidente che gli effetti sull'equilibrio istituzionale sarebbe significativi.

Si deve considerare che il riconoscimento di un potere propositivo al Parlamento inciderebbe anche sull'equilibrio con il Consiglio. Se la *ratio* è di conferire un potere di iniziativa all'ente dotato del potere legislativo, dovrebbe, logicamente, essere riconosciuto un analogo potere anche all'altro ramo del legislativo. Non è casuale che il potere di "iniziativa dell'iniziativa" sia stato attribuito in origine al Consiglio come legislatore (articolo 152 del Trattato CEE). La giustificazione di conferire un potere di iniziativa solo al Parlamento è fondata, ci sembra, sulla qualifica di unica istituzione che gode di una legittimità democratica fondata sull'elezione diretta. Se questo è vero, non si deve però sottovalutare, come si è più volte detto, che l'ordinamento dell'Unione si regge su una doppia legittimità democratica che sembrerebbe sconsigliare una scelta che comporta uno squilibrio così rilevante del sistema.

La dimensione dinamica - cioè applicabile al processo decisionale - della democrazia rappresentativa si esprime nel processo decisionale cui partecipano come co-legislatori (almeno per quanto riguarda la PLO) il Parlamento europeo e il Consiglio e la cui partecipazione paritaria è proprio l'espressione della doppia base di legittimità di cui sopra⁹⁶ e che esprime un meccanismo di *check and balances* nell'Unione. In tal modo il potere non è concentrato né nel solo Consiglio né nel solo Parlamento. La circostanza che la legittimazione democratica dell'Unione sia duplice è cruciale sotto questo profilo perché il processo decisionale, e in particolare la procedura legislativa ordinaria (PLO), riconosce questa doppia legittimazione nella partecipazione paritaria dei due organi e nella funzione di *input* politico del Consiglio europeo. In altri termini, la dimensione intergovernativa non è, ci sembra di poter sostenere, una

⁹⁶ Sul punto cfr. anche M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, in *Common Market Law Review*, 2008, p. 617.

conseguenza del fondamento internazionale dell'Unione che deve essere superata a vantaggio della dimensione sovranazionale. Il processo storico istituzionale dell'Unione ci insegna chiaramente che le due anime convivono e sono parte integrante e caratterizzante della costruzione europea e che tendono fondamentalmente a bilanciarsi e rafforzarsi in parallelo, se pure sia innegabile in alcuni momenti storici la prevalenza dell'una sull'altra. Questa dimensione intergovernativa, con il Trattato di Lisbona, viene espressamente giustificata anche in termini di legittimità democratica. La doppia legittimità dell'Unione, e in particolare del processo decisionale, quindi il fondamento dell'accettazione dei risultati,⁹⁷ si manifesta anche nella regola della doppia maggioranza nel meccanismo di voto in Consiglio. Questa assicura, se pure non perfettamente, sia la rappresentanza dei cittadini secondo un principio di eguaglianza (gli Stati che hanno una popolazione più numerosa incidono di più nel conteggio della percentuale demografica) sia la rappresentanza degli Stati secondo il principio di diritto internazionale (l'eguaglianza formale degli Stati quale che sia il loro peso demografico o la loro rilevanza economica o geopolitica).⁹⁸

Infine, se si considerano le modalità con cui sarebbe possibile conferire al Parlamento un potere proprio di iniziativa si possono ritenere due ipotesi: una modifica del Trattato, e nello specifico di diversi articoli che presuppongono il monopolio della Commissione, o, data la difficoltà di procedere in questa direzione, la conclusione di un accordo interistituzionale *ad hoc* o la modifica di quelli esistenti (Accordo interistituzionale del 2010 e Accordo "legiferare meglio").

La prassi di specificare (e rafforzare) i poteri del Parlamento attraverso accordi tra le istituzioni,⁹⁹ spesso conclusi a seguito di iniziative del Parlamento, è risalente. Ad esempio, anche prima dell'elezione a suffragio universale diretto, attraverso tali accordi il Parlamento era riuscito a massimizzare la sua funzione consultiva.¹⁰⁰ Si tratta di una soluzione possibile e di compromesso ma che pone problemi di rapporti tra fonti. Tuttavia, anche se si intendesse agire attraverso un Accordo interistituzionale questo non potrebbe disporre in senso contrario al Trattato e quindi si tratterebbe di individuare una soluzione coerente con le sue disposizioni.

Non sembra convincente la soluzione di mantenere formalmente intatto il potere di iniziativa della Commissione vincolandola, attraverso una lettura congiunta dell'articolo 17 TUE, dell'articolo 225 TFUE e 269 TFUE a presentare ai legislatori la proposta parlamentare. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di non modificare i Trattati e di lasciare intatto il potere della Commissione di procedere alla valutazione

⁹⁷ Si veda il fondamentale lavoro di D. BEETHAM, *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013.

⁹⁸ Articolo 238, paragrafo 3, lettera a). Per un'analisi dell'origine della norma cfr. D. PETERS, *Justifying Inequality as Equality: Germany and the Reform of Voting Weights in the Council of the European Union*, in *Global Society*, 2020, p. 370.

⁹⁹ A. BUNEA, *Understanding the European Commission's Use of Politicisation in the Negotiation of Interinstitutional Agreements: the Role of Consultations and Issue Framing*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, p. 439.

¹⁰⁰ Per i riferimenti specifici si rinvia a R. CORBETT, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Palgrave, 1998, p. 113.

del contenuto della proposta (valutazione d'impatto). Anche in questo caso, tuttavia, la soluzione inciderebbe sul ruolo della Commissione in modo che difficilmente si può ritenere compatibile con il Trattato nella versione in vigore.¹⁰¹

6. Il consolidamento della democrazia rappresentativa mediante l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa a supporto della funzione di *agenda setting* del Parlamento

Infine, ci si chiede se sarebbe possibile intervenire sul modello attuale, lasciando impregiudicato il monopolio di iniziativa della Commissione, e il metodo comunitario, ma rafforzando il ruolo del PE. Può essere utile fare riferimento alla distinzione richiamata in apertura tra *agenda setting* e funzione di iniziativa legislativa. Se l'attuazione concreta di un potere di iniziativa legislativa al Parlamento presenta indubbe difficoltà, si potrebbe consolidare la funzione di *agenda setter* del Parlamento, rafforzando, in tal modo, l'*input legitimacy* del processo decisionale.

Una profonda riflessione sarebbe opportuna in merito all'utilizzo dell'istituto dell'iniziativa ex 225 rivedendo sia l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", secondo cui la Commissione deve rispondere alle richieste di presentare proposte entro tre mesi, adottando una comunicazione specifica che indica il seguito che intende dare. Potrebbero esserci spazi di miglioramento, come suggerito da un recente e più volte citato studio commissionato dal PE.¹⁰²

Nel prosieguo si faranno, invece, alcune osservazioni su altri due strumenti di democrazia diretta che incidono sulla funzione di determinazione dell'agenda dell'Unione e che potrebbero contribuire a rafforzare questa funzione del Parlamento.

6.1. L'iniziativa dei cittadini e il Parlamento europeo nella definizione dell'agenda

Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei¹⁰³ (ICE), espressione del modello di democrazia partecipativa, nonostante il nome suggerisca diversamente, non è un meccanismo di iniziativa in senso proprio ma si

¹⁰¹ MAURER, WOLF, *The European Parliament's right of initiative*, op. cit.

¹⁰² MAURER, WOLF, *The European Parliament's right of initiative*, op.cit.

¹⁰³ Tra l'immensa mole di lavori dedicati al diritto d'iniziativa dei cittadini europei si vedano K. BOTTGER, J. PLOTKKA, *The ECI-An Overview of Opportunities and Constraints*, in CONRAD, A. KNAUT, K. BOTTGER, (eds), *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, Baden-Baden, 2016, p.16. J. DE CLERCK-SACHSSE, *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2012, p. 299.; U. VILLANI, *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in V. KRONENBERGER, M.T. D'ALESSIO, V. PLACCO (coord.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 113; S. CAFARO, *Il ruolo dei cittadini nella formula democratica dell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione Europea*, 2018, p. 639. A. SANTINI, *Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione*, in AA.VV. *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, p. 621, Cacucci, Bari, 2019; Id., *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Ed. Scientifica, 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.

deve qualificare più correttamente come strumento di definizione dell'agenda.¹⁰⁴ Come anche da altri sottolineato, nel valutare l'ICE non si devono considerare solo le ricadute sulla funzione d'iniziativa della Commissione ma si deve tener conto dei suoi effetti sulla individuazione dei temi oggetto di dibattito e di interesse per i cittadini europei. In tal senso si era espressa anche la Mediatrice europea in una inchiesta di sua iniziativa avente ad oggetto l'ICE. Essa aveva sottolineato come questo strumento offrisse una piattaforma dalla quale si può generare un dibattito pubblico in cui ragioni e prospettive differenti possono esser espresse, criticate o difese. La Mediatrice chiedeva alla Commissione di assicurare una discussione trasparente e inclusiva sulle ICI registrate, in particolare nel dibattito che si svolge nella Plenaria del Parlamento.¹⁰⁵ Sul punto si è espressa nuovamente, in modo analogo, in occasione di una successiva inchiesta.¹⁰⁶

L'AG Bobeck, in termini simili, evidenziava la funzione dell'ICE nelle sue conclusioni del 29 luglio 2020 nel caso 418/18 (*Puppincke* – iniziativa “uno di noi”). Nel sottolineare il valore aggiunto dell'ICE egli indicava, tra l'altro, il suo contributo alla promozione del dibattito pubblico e alla visibilità di alcuni temi o preoccupazioni dei cittadini europei.¹⁰⁷

L'Avvocato Generale precisava: “In primo luogo, l'ICE istituisce una via permanente e ufficiale che consente ai cittadini di organizzarsi attorno a un particolare problema. Essa offre una piattaforma che consente loro di lanciare e rendere pubblica un'iniziativa e di raccogliere sostegno per tale iniziativa presso altri cittadini nei diversi Stati membri. In tal modo, essa funge da strumento per radunare questioni di interesse comune tra i cittadini, al di là dei confini nazionali, e favorisce il rafforzamento dello spazio pubblico dell'Unione” (punto 74).

Limitandoci solo ad accennare al fatto che il dibattito pubblico e la funzione di *agenda setter* sono da distinguere, sottolineiamo che sarebbe estremamente importante che anche chi si oppone al contenuto delle proposte o si fa portatore di una visione diversa possa avere spazio nella discussione. Come correttamente notato “such actors that oppose an ECI are not given an official platform to make their views known to the public. Changing the ECI process to allow for more actors to vocalise their

¹⁰⁴ Se l'ICE viene così qualificata, il giudizio sul suo impatto - solitamente negativo a motivo dello scarso numero di iniziative che hanno raggiunto il numero di firme richiesto e del fatto che nessuna di esse abbia attivato un'iniziativa della Commissione - può essere rivisto. In questo senso si vedano i rilievi di L. HATTON, *The Agenda Setting Potential of the European Citizens' Initiative: The case of the Right2Water campaign*, [ECPR Paper](#), 2016.

¹⁰⁵ Mediatore Europeo, Decisione nel caso OI/9/2013/TN - *Accrescere l'efficacia dell'iniziativa dei cittadini europei*.

¹⁰⁶ “The ECI process offers organizers a platform from which they can generate a public debate about their issue”. European Ombudsman, *Suggestions to improve the European Citizens' Initiative procedure* [Case SI/6/2017/KR](#), aperto l'11 luglio 2017, chiuso il 28 maggio 2019. La Mediatrice sottolineava: “The public hearing for initiatives in the European Parliament is an important part of ensuring inclusivity and transparency of the ECI process (...) Involving both Parliament and Council in the follow-up should enhance the process from the citizens' point of view, also in terms of clarifying what they as co-legislators believe is the appropriate course of action”.

¹⁰⁷ Altri aspetti erano: un accesso privilegiato alle istituzioni dell'Unione, che consente di esprimere tali preoccupazioni in modo efficace; il diritto a una risposta istituzionale motivata che agevola il controllo pubblico e politico (punto 73).

viewpoints on successfully submitted ECIs is in consonance with the aspiration of the Commission and the Ombudsman that the ECI should be an instrument for fostering public debate in addition to being an agenda setting tool”.¹⁰⁸

La relazione tra il Parlamento europeo e i promotori dell’ICE era stata stabilita all’articolo 11 del regolamento 211/2011. Il nuovo regolamento 2019/788¹⁰⁹ (che ha abrogato il precedente ed è entrato in vigore il 1 gennaio 2020) intende facilitare l’utilizzo dell’istituto, migliorare le fasi di organizzazione, registrazione, presentazione ed esame dell’ICE. La nuova disciplina rafforza anche il profilo del dibattito pubblico, in particolare l’audizione pubblica, della cui responsabilità è investito il Parlamento, (articolo 14.2 del regolamento 2019/788). Il regolamento interno del Parlamento prevede che questo organizzi un’audizione (cui è associata automaticamente la commissione per le petizioni)¹¹⁰ nel momento in cui l’iniziativa viene registrata (ai sensi dell’articolo 14 del regolamento sull’ICE).

Nel paragrafo 3 dell’articolo 14 del nuovo regolamento si stabilisce che il Parlamento valuta il sostegno politico dell’iniziativa. Nella sua relazione sulla proposta di regolamento riguardante l’ICE, il Parlamento aveva suggerito in un emendamento¹¹¹ che fosse contemplata la possibilità di attivare il meccanismo dell’articolo 225 qualora la Commissione non presentasse, a seguito di un’ICE, una proposta di atto giuridico (emendamento 11 (considerando 23 bis) e articolo 15bis).¹¹²

Anche in assenza di un riferimento esplicito in tal senso nel nuovo regolamento, è evidente che – alle condizioni previste dal Trattato – questa “iniziativa dell’iniziativa” sia attivabile. Il regolamento di procedura del Parlamento contiene una serie di disposizioni che vanno effettivamente in questa direzione. Innanzi tutto, si prevede (all’articolo 222.8) che il Parlamento svolga una discussione su un’iniziativa dei cittadini in una tornata successiva all’audizione pubblica. Può decidere se concludere o meno la discussione con una risoluzione. Più interessante ancora quanto stabilito dal paragrafo 9 dell’articolo 222 del regolamento interno che stabilisce che “qualora la Commissione non dovesse presentare una proposta

¹⁰⁸ A. KARITZIA, *The European Citizens’ Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 177, spec. p. 197.

¹⁰⁹ A. SANTINI, *Il nuovo regolamento attuativo dell’iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, in *JUS-Online* 1/2019. D. GONZÁLEZ CADENAS, *Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens’ Initiative Regulation*, in *Global Journal of Comparative Law*, 2020, p. 117.

¹¹⁰ L’audizione pubblica in Parlamento può essere organizzata congiuntamente ad altre istituzioni e organi dell’Unione europea che desiderino parteciparvi. Essa può invitare altre parti interessate a partecipare (articolo 222.4 del regolamento interno del Parlamento).

¹¹¹ (COM(2017)0482 –C8-0308/2017 –2017/0220(COD)).

¹¹² Anche in precedenza, il Parlamento, in una risoluzione del 2015 aveva auspicato il collegamento tra ICE e iniziativa del Parlamento, ivi si esortava l’istituzione, qualora la Commissione non dovesse presentare una proposta legislativa entro il periodo di 12 mesi, a esercitare ove necessario il suo diritto a norma dell’articolo 225 TFUE di chiedere alla Commissione di presentare una proposta appropriata; la commissione competente del Parlamento avrebbe dovuto tener conto del contenuto di una ICE che ha avuto buon esito e consultare gli organizzatori dell’ICE in un’altra audizione; (punto 32). Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull’iniziativa dei cittadini europei (2014/2257(INI)), punto 32.

adeguata su un'iniziativa dei cittadini, la commissione competente per il merito può organizzare un'audizione in consultazione con gli organizzatori dell'iniziativa dei cittadini. Inoltre, anche in questo caso il Parlamento può decidere se tenere una discussione in Aula e se concludere la discussione con una risoluzione.” Poiché è stabilito che non possa procedere in tal senso se una relazione sullo stesso argomento è prevista nel corso della stessa tornata o di quella successiva, a meno che il Presidente non disponga diversamente per motivi eccezionali, sembrerebbe darsi priorità alla posizione del Parlamento. Tuttavia, di fatto, l'esistenza di una ICE sullo stesso argomento – se ovviamente dal contenuto analogo nel merito - può rafforzare la posizione del Parlamento, soprattutto se l'ICE fosse collegata alle priorità di questa Istituzione. Per quanto riguarda la relazione con l'iniziativa ex articolo 225 TFUE, il regolamento di procedura, sempre all'articolo 222.9, prevede che il Parlamento, nel caso di mancata risposta all'ICE da parte della Commissione, possa decidere di esercitare il diritto conferitogli dall'articolo 225.

Alcuni riferimenti a casi concreti possono fornire un esempio di come si possono strutturare i rapporti tra la funzione di *agenda setter* del Parlamento europeo e l'ICE.

Il primo caso riguarda l'iniziativa *Minority safe pack*. Questa iniziativa aveva ricevuto l'appoggio del Parlamento ancora prima che la Commissione esponesse le sue conclusioni.¹¹³ Il *Follow up* della Commissione è stato tuttavia piuttosto deludente, nella prospettiva dei promotori: “The Communication assesses each of the nine individual proposals on its own merits, taking into account the principles of subsidiarity and proportionality. While no further legal acts are proposed, the full implementation of legislation and policies already in place provides a powerful arsenal to support the Initiative's goals”.¹¹⁴

Senza entrare nel dettaglio dei suoi contenuti, l'iniziativa, intitolata *Right2 Water* (Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!), la prima a raggiungere (e superare) il numero di firme richiesto, mirava al riconoscimento del diritto all'accesso all'acqua e all'esclusione della liberalizzazione dei servizi connessi alla distribuzione e approvvigionamento dell'acqua (per motivi di competenza la Commissione non poteva essere sollecitata a presentare una proposta volta a escludere la privatizzazione dei servizi). Se pure la Commissione aveva espunto dalla direttiva sulle concessioni (2014/23) i servizi relativi all'acqua potabile e servizi igienici, la sua risposta è stata considerata non sufficiente dal Parlamento europeo. Quest'ultimo aveva chiesto nel

¹¹³ P9_TA(2020)0370 *Iniziativa dei cittadini europei – Minority Safe Pack*; Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sull'iniziativa dei cittadini europei intitolata "Minority SafePack – un milione di firme per la diversità in Europa" (2020/2846(RSP)). Al punto 20 si afferma: “invita la Commissione ad agire sulla base di tale iniziativa e a proporre atti giuridici basati sui trattati e sul regolamento sull'ICE, nonché conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; sottolinea che l'iniziativa registrata dalla Commissione chiede proposte legislative in nove settori distinti e ricorda la richiesta contenuta nell'iniziativa di verificare e valutare ogni singola proposta in base ai suoi meriti”.

¹¹⁴ Si veda il comunicato della Commissione sulla sua risposta all'iniziativa *Minority Safe pack* riportata nel [press corner](#) della Commissione.

suo rapporto d’iniziativa una revisione della direttiva quadro sull’acqua che riconoscesse accesso universale all’acqua come diritto fondamentale. Successivamente è stata adottata la nuova direttiva 2020/2184 del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo, che non contiene il riconoscimento di quel diritto umano ma chiede agli Stati membri di garantire alle persone vulnerabili l’accesso all’acqua potabile. Due aspetti sono interessanti dal punto di vista di questo contributo. Il primo è che l’ICE è uno strumento che può far emergere una visione diversa dell’integrazione europea e delle priorità dei cittadini: a fronte del modello di liberalizzazione adottato dalla Commissione (e anche di privatizzazione come ricordato dallo stesso Parlamento con riferimento alle richieste della Troika rivolte ad alcuni Stati membri) si contrappone un modello diverso che chiede che venga seguita la via opposta e che arricchisce il dibattito politico.¹¹⁵ Il secondo aspetto riguarda, invece, il ruolo del Parlamento. In relazione a questa ICE il Parlamento ha prima supportato l’iniziativa criticando la Commissione e sollecitando la stessa ad agire in direzione di un accoglimento delle richieste indicate nell’iniziativa come sopra indicato, e ha successivamente apportato un contributo (come legislatore) alla revisione della direttiva acqua potabile, anche se suoi emendamenti significativi in termini di diritto all’acqua non sono stati accolti.¹¹⁶

Si noti che nel considerando 4 della direttiva si richiama l’iniziativa dei cittadini che viene collegata alla consultazione pubblica svolta dalla Commissione e a una valutazione sull’adeguatezza e l’efficacia della regolamentazione (REFIT) in merito alla direttiva 98/83/CE: “È emerso da tale esercizio che alcune disposizioni di tale direttiva dovevano essere aggiornate”.

Nella Risoluzione approvata dal Parlamento¹¹⁷ sull’iniziativa dei cittadini europei “*End the Cage Age (Basta animali in gabbia)*” si chiedeva alla Commissione, tra l’altro, di garantire il corretto recepimento delle richieste contenute nell’ICE nel quadro dell’attuale revisione della direttiva 98/58/CE, in linea con il *Green Deal* europeo e la strategia “Dal produttore al consumatore”.¹¹⁸ Nella sua risposta la Commissione aveva ribadito il suo impegno a presentare proposte legislative volte a rivedere la legislazione dell’Unione

¹¹⁵ Sul punto cfr. R. VAN DEN BERGE, J. BOELEN, J. VOS, *How the European Citizens’ Initiative ‘Water and Sanitation is a Human Right’ Changed EU Discourse on Water Services Provision*, in *Utrecht Law Review*, 2020, p.48.

¹¹⁶ Si veda l’emendamento 7 al considerando 4 della direttiva che nella versione finale non contiene il richiamo al diritto all’acqua richiesto dal PE; era stato accolto invece l’emendamento all’articolo 1 della direttiva (accesso per tutti nell’Unione ed edulcorato al paragrafo 2 dell’articolo 1); cfr. *Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano* (rifusione)(COM(2017)0753 –C8-0019/2018 – 2017/0332(COD)) direttiva 2020/2184 del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in *Gu UE L 435* del 23.12.2020, p. 1.

¹¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo P9_TA(2021)0295 Iniziativa dei cittadini europei “End the cage age” (Basta animali in gabbia) del 10 giugno 2021 (2021/2633(RSP)).

¹¹⁸ Si veda anche la mozione per una risoluzione del Parlamento che include una serie di richieste sul benessere degli animali e che si riferisce esplicitamente alla stessa ICI. Risoluzione del 22 giugno 2021, 2020/2085(INI)). La commissione per le Petizioni del Parlamento europeo aveva commissionato uno studio sulle alternative alle gabbie per gli animali. Si veda [End the cage age looking for alternatives](#).

sul benessere degli animali entro la fine del 2023; in seguito a una valutazione (controllo dell'adeguatezza) della legislazione vigente e di una valutazione d'impatto, la Commissione ha indicato l'obiettivo di una revisione della legislazione in vigore (si tratta, in particolare, della direttiva 98/58) per il 2023 - iniziativa che si inserirebbe nelle priorità indicate dalla Commissione e dalla sua presidente (*Green deal*).¹¹⁹

Gli esempi sopra riportati, per quanto di portata limitata, indicano l'esistenza di spazi di sviluppo dei rapporti tra l'ICE e la funzione di *agenda setter* del Parlamento, in particolare con il potere di "iniziativa dell'iniziativa" e sono segnali di una potenziale sinergia tra questi strumenti che presentano elementi di analogia, ma anche evidenti differenze. In letteratura si è osservato che l'ICE potrebbe essere rafforzata dal supporto del Parlamento e del Consiglio, soprattutto se questo sostegno si manifesta nella fase iniziale della procedura dell'ICE che potrebbe aver più possibilità di riuscire ad attivare una proposta della Commissione.¹²⁰

Una ipotesi che è stata avanzata – per migliorare l'impatto di questo strumento - è di presentare l'ICE direttamente al Parlamento e al Consiglio.¹²¹ Questa soluzione solleva qualche perplessità. Innanzi tutto, se per ipotesi l'ICE fosse accolta nei suoi contenuti dal Parlamento (ragioneremo solo su questo aspetto) non avendo quest'ultimo un potere di iniziativa propria, l'unico modo di tradurre l'ICE in una proposta della Commissione sarebbe attivare la procedura ex articolo 225 TFUE. La soluzione riprodurrebbe in sostanza quella sopra delineata e disciplinata nel regolamento interno del Parlamento senza aggiungere nessun elemento, almeno formale, atto a incrementare la possibilità che essa sia fatta propria dalla Commissione.

Del potenziale dell'ICE è consapevole anche il Parlamento che, in una recente risoluzione i cui passaggi significativi riportiamo di seguito, ha affermato: "l'importanza delle ICE come unico strumento di partecipazione a livello dell'UE dotato della capacità di innescare potenziali normative; chiede che la risposta data a tali iniziative sia rafforzata mediante l'adozione di una risoluzione parlamentare per ogni ICE che ha avuto esito positivo; osserva che la Commissione deve rispettare pienamente il suo obbligo giuridico di esporre ragioni sufficienti che spieghino la scelta di intraprendere o meno azioni rispetto a un'ICE e ritiene che tale obbligo debba essere ampliato, al fine di garantire che i cittadini abbiano un quadro preciso di cosa possono aspettarsi dall'avvio di un'ICE o dalla partecipazione a un'iniziativa di questo tipo; si rammarica del fatto che la Commissione non abbia dato seguito attraverso misure

¹¹⁹ Comunicazione della Commissione sull'iniziativa "end the cage age", del 23.6.2021, C(2021) 4747 final. La Commissione aveva adottato una strategia nel marzo 2021. *Commission Staff Working Document Evaluation of the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015*, (SWD/2021/0076 final).

¹²⁰ G. SMITH, *The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens?*, in DOUGAN, N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (Eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart, Oxford, 2012, p. 277, spec. p. 285.

¹²¹ C. BERG, T. HIEBER, *The European Citizens Initiative is now at a crossroads – The Member States can show which path to follow in the future.*, in [EUI Transnational Democracy Blog](#), 23.04.2021.

legislative alle ICE che sono andate a buon fine; ritiene che, a norma dell'articolo 15 del regolamento (UE) 2019/788, qualora la Commissione non abbia pubblicato le sue intenzioni entro i termini previsti o abbia indicato in una comunicazione che non intende intervenire in merito a un'ICE che ha soddisfatto i requisiti procedurali e che è in linea con i trattati, in particolare con i valori fondamentali dell'Unione sanciti all'articolo 2 TUE, il Parlamento potrebbe decidere, conformemente all'articolo 222 del suo regolamento, di dare seguito all'ICE con una relazione di iniziativa legislativa (INL); esorta la Commissione a impegnarsi a presentare una proposta legislativa a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento di tale INL; propone a tal proposito di modificare l'attuale accordo quadro fra il Parlamento e la Commissione; chiede che il regolamento ICE sia modificato per incentivare la Commissione a presentare una proposta legislativa qualora l'ICE presentata soddisfi i requisiti pertinenti”.

6.2. Le Petizioni

Le petizioni¹²² al Parlamento sono state previste per la prima volta, nel diritto primario,¹²³ dal Trattato di Maastricht come strumento di partecipazione democratica.¹²⁴ Il diritto di petizione può essere esercitato da qualsiasi persona fisica residente o persona giuridica avente sede nell'Unione europea.

Nella tradizione giuridica occidentale la petizione aveva soprattutto la funzione di sollecitare la difesa di diritti (*pétition plainte*) e di offrire ai cittadini l'opportunità di partecipare alla formazione delle leggi (*pétition-suggestion*).¹²⁵ Una delle funzioni delle petizioni dell'Unione è la tutela non giurisdizionale dei diritti.¹²⁶ In tal senso è significativo che il diritto di petizione sia inserito nel sito web del Parlamento europeo sotto l'indicazione “Poteri di controllo”. Il Parlamento ha definito¹²⁷ le petizioni come “qualunque reclamo,

¹²² Si veda, tra gli altri, H. DUMONT, N. TULKENS, *Commentaire à l'article 44, Droit de Pétition*, in F. PICOD, S. VAN DROOGHENBROECK, *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles 2018, p. 234. P. MAGNETTE, *Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne*, in *Revue internationale de politique comparée*, 2002/1 (Vol. 9), p. 65; H. SURREL, *Le “droit de pétition” au Parlement européen*, in *Revue du marché commun*, 1990, n° 335, pp. 219-234; N. MARTY, *Le droit de pétition devant la commission des pétitions du Parlement européen: un enjeu institutionnel*, in *Revue des Affaires européennes*, 2013, p. 731.

¹²³ Le petizioni erano state previste nel regolamento di procedura dell'Assemblea parlamentare della Ceca e in seguito della CEE.

¹²⁴ Ad oggi si vedano gli articoli 20, lettera d), TFUE, 24, paragrafo 2, TFUE e 227 TFUE. Il diritto di petizione è previsto anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 44). Nel regolamento interno del Parlamento è disciplinato dagli articoli da 226 a 230.

¹²⁵ S. RUSSACK, *Pathway for Citizens to Engage in EU Policymaking*, in S. BLOCKMANS, S. RUSSACK (eds.), *Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens' Union*, Rowman & Littlefield International, Brussels, London, 2019, p. 8.

¹²⁶ Si tratta di una funzione della petizione al Parlamento europeo che concorre con altri istituti come il ricorso al Mediatore, la segnalazione alla Commissione (nel suo ruolo di guardiana dei trattati), all'OLAF. Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2019 (2020/2044(INI)), soprattutto punto J.

¹²⁷ Relazione sulle attività della commissione per le petizioni nell'anno parlamentare 1993-1994 (A3-0158/94).

richiesta di parere o invito ad attivarsi, e reazioni riguardo alle sue risoluzioni o a decisioni prese da altre istituzioni od organi della Comunità che gli vengano trasmesse da persone fisiche o associazioni”.¹²⁸

Per quanto qui più interessa, la petizione è anche uno strumento di partecipazione¹²⁹ dei cittadini per indicare al Parlamento europeo loro interessi o preoccupazioni e richieste di azione.¹³⁰ Come specificato dall’AG nelle conclusioni della causa *one of us* sopra citata: “la sostanza del diritto di petizione consiste nella possibilità di portare ufficialmente a conoscenza del Parlamento alcune questioni, senza che al richiedente sia conferito il diritto di rivendicare direttamente una protezione giuridica. Non si tratta di un diritto individuale destinato a produrre effetti giuridici sulla situazione di un firmatario, ma di uno strumento politico di partecipazione alla vita democratica”. L’AG esclude che “dal punto di vista costituzionale, la funzione di detto strumento equivalga a un’autorizzazione del Parlamento ad essere investito formalmente di iniziative che non provengano né dalla Commissione, né dai suoi deputati, gruppi o commissioni”.

In un’altra causa, in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul controllo giurisdizionale di una petizione, l’AG, ha osservato: “il diritto di petizione costituisce uno strumento di dialogo politico diretto, l’espressione di un’interazione democratica tra un cittadino e gli eletti che dovrebbe, salvo casi eccezionali, essere sottratta all’intervento del giudice dell’Unione”.¹³¹ Se, quindi, anche le petizioni possono avere come oggetto la richiesta di introduzione di atti legislativi o di modifica di norme in vigore, non vincolano giuridicamente il Parlamento se non nei termini in cui ciascun firmatario ha il diritto di ricevere, entro un termine ragionevole, informazioni in merito alla decisione sulla ricevibilità e al seguito dato.¹³² Le petizioni costituiscono, quindi, un canale *bottom-up*¹³³ di comunicazione con il Parlamento europeo e hanno il

¹²⁸ È possibile anche dare il proprio sostegno a petizioni già presentate (attraverso il sito dedicato). Le petizioni con alti numeri sono relativamente poche, 3 nel 2019 con 10.000 firme, *Risoluzione sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2019*, *op.cit.*

¹²⁹ “La commissione per le petizioni ritiene che l’iniziativa dei cittadini europei sia uno strumento estremamente importante in termini di democrazia diretta e partecipativa, che consente ai cittadini di partecipare attivamente alla definizione delle normative europee”; *Relazione sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2018 (2018/2280(INI))*

¹³⁰ Si può quindi correttamente ritenere che le due funzioni delle petizioni si siano sviluppate nell’Unione attraverso il ruolo del Mediatore e dell’ICE. Lo strumento della petizione realizzerebbe una interconnessione tra cittadini (che agiscono a tutela di propri diritti e interessi) che attraverso il Parlamento potrebbero attivare la Commissione nel suo ruolo di custode dei trattati e infine alla Corte.

¹³¹ Conclusioni dell’AG NILO JÄÄSKINEN presentate il 17 luglio 2014, nella Causa C-261/13 P, *Peter Schönberger c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2014:2107, punto 5. Si tratta del ricorso avverso una sentenza del Tribunale che aveva respinto il ricorso contro la decisione della Commissione petizioni del PE che aveva dichiarato la petizione irricevibile. In una precedente sentenza il Tribunale aveva dichiarato che la decisione della Commissione Petizione fosse un atto impugnabile ai sensi dell’articolo 263 del TFUE R. *Tegebauer c. Parlamento* ECLI:EU:T:2011:466.

¹³² Sentenza della Corte di giustizia del 9 dicembre 2014 C-261/13, *Schönberger c. Parlamento Europeo*, ECLI:EU:C:2014:2423.

¹³³ Nel 2019 il portale web delle petizioni è stato ulteriormente sviluppato in una versione caratterizzata da progettazione web reattiva (RWD) e quindi più facile da utilizzare.



vantaggio di non imporre criteri di ammissibilità troppo severi; tali criteri, comunque, sono stati interpretati con una certa flessibilità dal Parlamento.

Se la petizione è uno strumento ampiamente riconosciuto nei parlamenti nazionali in cui svolge anche la funzione di portare all'attenzione dell'organo rappresentativo temi o questioni di interesse generale, che potrebbero sollecitare la presentazione di una proposta legislativa, essa non può avere questa funzione nel caso del Parlamento europeo proprio per l'assenza di un potere di iniziativa proprio del Parlamento. La petizione – per poter svolgere una tale funzione anche nell'Unione – dovrebbe essere rivolta alla Commissione (come avviene per l'ICE). Nel caso delle petizioni, rispetto all'ICE, il ruolo delle due istituzioni interessate è invertito: le petizioni sono rivolte al Parlamento che eventualmente potrà attivarsi per accogliere il contenuto di una petizione in una iniziativa legislativa rivolta alla Commissione ai sensi dell'articolo 225 TFUE (su cui cfr. *infra*). Per la loro natura le petizioni – escludendo il caso di quelle che segnalano violazioni del diritto dell'Unione¹³⁴ – non possono dunque qualificarsi come strumenti di iniziativa, ma piuttosto di contributo alla definizione dell'agenda segnalando un interesse pubblico rilevante. È significativo che la stessa commissione per le petizioni informa gli autori di petizioni che auspicano un intervento legislativo della possibilità di lanciare un'ICE e nel caso di una richiesta di iniziativa già avanzata sullo stesso argomento ne informa i firmatari di petizioni su argomenti connessi (articolo 230 del regolamento interno del Parlamento). Ricordiamo, inoltre, che la commissione per le petizioni è coinvolta attivamente nell'organizzazione delle audizioni pubbliche che seguono un'iniziativa che ha raccolto le firme necessarie (*supra*). Il regolamento interno del Parlamento prevede che una iniziativa che non abbia raggiunto il numero di firme richiesto possa essere considerata una petizione.

Per quanto riguarda la connessione tra iniziativa del Parlamento e petizioni, la commissione per le petizioni può svolgere un ruolo strategico nel creare un collegamento diretto fra il diritto di iniziativa legislativa del Parlamento e le questioni sollevate dai cittadini attraverso le petizioni.¹³⁵

Comunque, per poter incidere sull'agenda si dovrebbe trattare di petizioni che individuano un problema di portata significativa. Ad esempio, un certo numero di petizioni sull'abuso del lavoro precario ha condotto ad una risoluzione del Parlamento europeo in cui si sollecitavano interventi alla Commissione.¹³⁶

¹³⁴ Se pure questa circostanza potrebbe far apparire come necessario un intervento normativo dell'Unione ad integrazione o modifica di atti esistenti.

¹³⁵ Cfr. Commissione per le petizioni *Relazione sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2019* (2020/2044(INI)), 23.11.2020. Relatore K. Zlotowski. Il Parlamento può essere contattato anche tramite il sito della Citizens' Enquiries Unit (Ask EP) che fornisce risposte a questioni relative alle posizioni e alle attività del Parlamento. Attraverso questo canale i cittadini esprimono anche richieste al Parlamento. Ad esempio, al Parlamento sono state rivolte richieste da un numero significativo di cittadini di non ratificare l'Accordo di investimento stipulato dall'Unione con la Cina.

¹³⁶ *Risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato* (2018/2600 (RSP)) ; *Risoluzione del Parlamento europeo del 31 maggio 2018 sulla risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato* (2018/2600(RSP)). Si veda in particolare il punto 5 della Risoluzione.

Le petizioni rivolte al Parlamento potrebbero chiedere allo stesso l'attivazione dell'articolo 225 TFUE. Questo è avvenuto, ad esempio, nella Petizione sullo Stato di diritto presentata¹³⁷ il 4 marzo del 2020 sulla rule of law in cui si chiedeva al Parlamento: “to ask the European Commission, under art. 225 TFEU, to present, within three months of the request, a legislative proposal aiming at the creation of a mechanism for the evaluation by member states of the fundamental values enshrined in art. 2 of the Treaty (and in particular the rule of law)”. È interessante notare che nell'aprile 2019 era stata presentata una ICE dello stesso tenore che però non aveva ottenuto il numero di firme richiesto.

7. Osservazioni conclusive

In questo scritto si è presa in considerazione l'ipotesi, avanzata dal Parlamento in alcune risoluzioni e riproposta anche nella Piattaforma della Conferenza sul futuro dell'Europa, di conferire allo stesso un diritto d'iniziativa, affiancandolo a quello attribuito dal Trattato alla Commissione che, come noto, attualmente, è la sola istituzione ad esercitarlo in via quasi esclusiva. La questione si inquadra nel più ampio dibattito riguardante il rafforzamento della democrazia nell'ordinamento dell'Unione e in particolare nel processo decisionale. Il presupposto del riconoscimento al Parlamento di un diritto d'iniziativa è la convinzione che solo procedure democratiche possano conferire legittimità alle norme dell'Unione. La discussione sulla legittimità è stata quindi inquadrata in questo scritto con riferimento sia alla c.d. *input* che alla *output legitimacy* che si sono connesse alle due dimensioni della democrazia nell'ordinamento dell'Unione. La *input legitimacy* troverebbe la sua base nel coinvolgimento sia dei cittadini (democrazia partecipativa) sia del Parlamento (democrazia rappresentativa) nella fase di preparazione ed elaborazione della legislazione. L'*output legitimacy* sarebbe connessa alla dimensione partecipativa, in quanto l'accettazione dell'Unione come ente che è in grado di rispondere efficacemente alle richieste della società (e la capacità di risolvere i problemi) non può prescindere da una corretta individuazione delle esigenze dei cittadini europei che si pone a monte del processo.

La questione affrontata nello scritto riguarda la fase iniziale del ciclo politico e più esattamente concerne la funzione di iniziativa legislativa e di definizione dell'agenda. Si tratta di due profili distinti ma evidentemente connessi. Il Parlamento europeo, come noto, non possiede un potere di iniziativa in senso proprio ma svolge una funzione rilevante nella definizione dell'agenda. Il suo potere di sollecitare la Commissione a presentare una proposta, previsto da una norma del Trattato, si colloca tra queste due funzioni. La proposta di riconoscere un potere di iniziativa proprio al Parlamento sembra quindi essere la naturale prosecuzione di questo potere, in coerenza con un progressivo ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Si è cercato di evidenziare come questa richiesta, nel momento in cui si immagina

¹³⁷ La petizione era supportata da più di 50 associazioni.

una sua realizzazione concreta, fermo restando il sistema decisionale fondato sulla procedura legislativa ordinaria, ponga una serie di questioni apparentemente tecniche ma che toccano il cuore del sistema dell'equilibrio dei poteri e dei rapporti interistituzionali tra dimensione sovranazionale e intergovernativa nel processo decisionale dell'Unione. In particolare, questi aspetti problematici riguardano il numero di parlamentari europei che dovrebbero sostenere la proposta, l'applicazione dei principi del "legiferare meglio" e in particolare della valutazione d'impatto, il funzionamento dei triloghi e il ruolo della Commissione, la votazione in Consiglio, e la modifica dell'equilibrio causata da un potere di iniziativa riconosciuto solo ad uno dei due legislatori. Si è concluso che tale ipotesi sia tecnicamente possibile, ma difficilmente realizzabile anche in considerazione della improbabile modifica dei Trattati nel breve periodo a motivo della indisponibilità mostrata dalla maggior parte degli Stati membri. Si deve anche considerare che il ruolo del Parlamento non può essere considerato solo nell'ottica del suo apporto al processo decisionale (*agenda setter*, potere di iniziativa, legislatore) ma anche nei suoi rapporti con la Commissione. Non sarebbe presumibilmente scevro di conseguenze sulla definizione dell'agenda sia la istituzione di liste transnazionali per le elezioni del Parlamento che l'eventuale istituzionalizzazione del sistema dello *Spitzenkandidat*.

In alternativa al potere di iniziativa si è argomentato che sarebbe possibile, a trattati invariati, rafforzare la funzione di *agenda setter* del Parlamento migliorando le modalità di applicazione dell'istituto dell'iniziativa ex articolo 225 del TFUE, anche auspicando una piena collaborazione della Commissione la cui Presidente ha espresso ampie aperture in quella direzione, e in sinergia con altri strumenti di definizione dell'agenda come l'iniziativa dei cittadini e le petizioni. Si tratta di meccanismi che se pure problematici, nel primo caso per le condizioni previste, nel secondo per la duplice funzione e le caratteristiche specifiche delle petizioni individuali, possono essere rafforzati. La direzione sarebbe quella di creare una più forte relazione, possibilmente istituzionalizzata, tra ICE, petizioni e iniziativa del Parlamento.

Se pure la direzione suggerita può apparire riduttiva rispetto al riconoscimento di un potere proprio di iniziativa al Parlamento, vi sono spazi di miglioramento che potrebbero realizzarsi soprattutto a seguito delle sollecitazioni auspicabilmente derivanti dalla Conferenza sul futuro dell'Europa per ampliare lo spazio pubblico e l'individuazione delle priorità dei cittadini europei.