

23 FEBBRAIO 2022

Il diritto di inchiesta del Parlamento europeo quale banco di prova del principio di leale cooperazione interistituzionale: verso un nuovo slancio per la democrazia europea?

di **Giovanna Naddeo**

Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Salerno

Il diritto di inchiesta del Parlamento europeo quale banco di prova del principio di leale cooperazione interistituzionale: verso un nuovo slancio per la democrazia europea?*

di Giovanna Naddeo

Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Salerno

Abstract [It]: Il contributo si propone di analizzare il dovere di leale cooperazione interistituzionale (oggi codificato all'art. 13, par. 2 TUE) attraverso l'indagine sulla disciplina e sulla modalità di esercizio del diritto di inchiesta del Parlamento europeo. Muovendo da una ricostruzione del regime giuridico del suddetto strumento di controllo politico, si intende esaminare l'effettivo apporto di Consiglio e Commissione europea alle inchieste svolte, alla luce di una rinnovata consapevolezza delle potenzialità di tale strumento in termini di miglioramento del sistema democratico, in linea con i principi di inclusività, apertura e trasparenza che ispirano i lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Title: The European Parliament's right of enquiry as a test case for the principle of loyal interinstitutional cooperation: towards a new impulse for European democracy?

Abstract [En]: The present paper aims to analyze the duty of cooperation between the EU's institutions (now codified under Art. 13 (2) TEU) in the context of the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry. After a reconstruction of the legal regime of this Parliament's main tool of political control, the purpose would be that of examining the effective contribution of the Council and the European Commission to the investigations carried out, in the light of a renewed awareness of the potential of this instrument for democracy, in line with the Conference on the future of Europe's goal of being an open, democratic, and inclusive process.

Parole chiave: Parlamento europeo, democrazia, diritto di inchiesta, cooperazione tra le istituzioni dell'Unione, Conferenza sul futuro dell'Europa

Keywords: European Parliament, democracy, the right of inquiry, cooperation between the EU's institutions, Conference on the future of Europe

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'applicazione del principio di leale cooperazione interistituzionale all'inchiesta parlamentare. 3. L'evoluzione normativa in senso diacronico del diritto di inchiesta del Parlamento europeo. 4. (*Segue*) Il "disaccordo interistituzionale" sulla proposta di Regolamento *ex art.* 226, par. 3 TFUE. 5. La prassi recente: le commissioni d'inchiesta EMIS e PANA (2017) e ANIT (2021). 6. Brevi considerazioni conclusive con riferimento alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

* 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.

1. Introduzione

Come noto, nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea il riferimento alla “democrazia” è triplice: quale “valore” sviluppatosi dalle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa; sotto il profilo di “attributo” di un *set* di principi collocati (in seguito alla riforma di Lisbona) in apposito Titolo allo scopo di garantire la piena partecipazione alla vita pubblica europea, nella sua duplice dimensione di democrazia rappresentativa e partecipativa¹; infine, come “obiettivo” connesso al *modus agendi* delle istituzioni europee e dunque sotteso al funzionamento di quello che è «*un contesto istituzionale unico*»² nel panorama delle organizzazioni internazionali e degli ordinamenti statali.

Nell'ambito del processo di integrazione europea, e segnatamente dell'evoluzione istituzionale, tendenza costante è rappresentata dal progressivo ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo allo scopo di rafforzarne la legittimazione democratica, sua propria e della costruzione europea complessivamente considerata³. Le riforme ai Trattati che si sono succedute negli anni - da Maastricht ad Amsterdam e poi Nizza, fino (sulla scia dei risultati raggiunti dal “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”) a Lisbona - hanno gradualmente accresciuto il ruolo dell'istituzione rappresentativa dei

¹ A differenza del Trattato costituzionale del 2004 che contemplava il Titolo VI dedicato a «*La vita democratica dell'Unione*» nel quale si spaziava dall'uguaglianza democratica dei cittadini alla protezione dei dati personali, financo allo *status* delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, il Trattato di Lisbona colloca le «*Disposizioni relative ai principi democratici*» nel Titolo II, e dunque tra le «*Disposizioni comuni*» su valori, obiettivi e principi dell'Unione del Titolo I e le «*Disposizioni relative alle istituzioni*» del Titolo III. Tali principi democratici sono i seguenti: l'uguaglianza democratica tra i cittadini dell'Unione, la democrazia rappresentativa (sulla quale, letteralmente all'art. 10, par. 1 TUE «*Il funzionamento dell'Unione si fonda [...]*») e la democrazia partecipativa. Di pari rilievo è il ruolo dei Parlamenti nazionali in qualità di strumenti volti a garantire «*attivamente*» il buon funzionamento dell'Unione (art. 12 TUE). Sui principi democratici in dottrina, tra gli altri, U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Giappichelli editore, Torino, 2010, pp. 197-211; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci editore, Bari, 2011, pp. 37-59; K. LENAERTS, *The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, vol. 62, n. 2, 2013, pp. 271-315; M. E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, in A.A. V.V., *Annali AISDUE – Volume I*, Cacucci editore, Bari, 2020, pp. 183-193; T. F. GIUPPONI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona. L'esperienza italiana*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, pp. 176-193; S. MARINAI, *Democraticità ed efficacia del processo decisionale nell'UE: riflessioni alla luce della prassi recente*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2021, pp. 63-81; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2, 2021, pp. 363-384.

² Preambolo del Trattato sull'Unione europea, 8° cpv.

³ Alla base vi è il meccanismo di cd. “duplice legittimità democratica”, in virtù del quale i cittadini europei sono rappresentati sia in maniera diretta nel Parlamento europeo (“legittimità europea”), sia in maniera indiretta tramite i propri Governi, democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali e ai loro cittadini, in seno al Consiglio, nelle sue varie formazioni, e al Consiglio europeo (“legittimità nazionale”). Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Cacucci editore, Bari, 2020, p. 42. V. altresì N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Consulta Online*, pubblicato il 9 marzo 2020, secondo il quale «*la forma di governo dell'Unione, pur muovendosi complessivamente nel novero delle forme di governo di tipo parlamentare, mantiene una sua forte atipicità e appare forse meglio qualificabile come un “sistema parlamentare euro-nazionale”: un sistema in cui vengono in rilievo non solo il rapporto simil-fiduciario tra la Commissione europea e il Parlamento europeo, ma anche i rapporti tra ciascun Governo e il “suo” Parlamento nazionale, sui quali si fonda la legittimazione democratica del Consiglio europeo e del Consiglio, istituzioni queste ultime che pure giocano un ruolo tutt'altro che trascurabile nei complessi equilibri democratici in seno all'Unione europea*».

cittadini dell'Unione dotandola di sempre maggiori competenze legislative, di bilancio, nonché di controllo politico sulle istituzioni dotate di poteri esecutivi.

Lo spessore del Parlamento europeo quale istituzione attraverso la quale, in via principale, la democrazia ha modo di esprimersi a livello dell'ordinamento europeo è attestato anche all'esterno⁴: così la Corte europea dei diritti dell'uomo nella pronuncia *Matthews v. United Kingdom*, «As to the context in which the European Parliament operates, the Court is of the view that the European Parliament represents the principal form of democratic, political accountability in the Community system. The Court considers that whatever its limitations, the European Parliament, which derives democratic legitimation from the direct elections by universal suffrage, must be seen as that part of the European Community structure which best reflects concerns as to “effective political democracy”»⁵.

Tuttavia, come altrettanto noto, il buon funzionamento dei meccanismi democratici dell'Unione non può prescindere dall'instaurazione di una costante collaborazione fra i soggetti (nazionali e sovranazionali) che di volta in volta vengono in rilievo nei procedimenti delineati nei Trattati; come evidenziato dalla Corte di giustizia dell'Unione nell'ordinanza relativa al caso *J.J. Zwartveld e altri*, nella «Comunità di diritto»⁶ - che costituisce una caratteristica peculiare dell'ordinamento giuridico europeo, nel senso che né gli Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati - le relazioni sono informate al principio di leale cooperazione allo scopo di garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione⁷.

Orbene, con riferimento al potere di controllo del Parlamento sulle altre istituzioni, in tale sede risulta di un certo interesse analizzare l'applicazione di siffatto principio nel contesto delle relazioni interistituzionali con riguardo a quello che autorevole dottrina ha definito «lo strumento cardine della funzione

⁴ Sul ruolo che il Parlamento europeo svolge rispetto alla tutela e alla promozione della democrazia rappresentativa al di fuori dei confini dell'Unione europea, M. VELLANO, *Il ruolo del Parlamento europeo nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea*, in AA. VV., *Annali AISDUE Volume I*, Cacucci editore, Bari, 2020, pp. 227-238.

⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 febbraio 1999, ricorso n. 24833/1994, *Matthews v. United Kingdom*, punto 52.

⁶ Per prima, Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 1986, causa C-294/1983, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23. La sostituzione e successione della Comunità europea da parte dell'Unione europea (art. 1, par. 3 TUE) ha comportato il passaggio ad un'Unione di diritto. In dottrina, tra gli altri, L. PENCH, *A Union founded on the Rule of Law: meaning and reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 6, n. 3, 2010, pp. 359-396.

⁷ Corte di giustizia, ordinanza del 13 luglio 1990, C-2/88, *J.J. Zwartveld e altri*, ECLI:EU:C:1990:315, punti 15-17 con esplicito riferimento alle relazioni tra Stati membri e istituzioni. A tal riguardo, cfr. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 22, che osserva «Il riferimento alla Comunità di diritto esprime poi l'ulteriore esigenza, ormai cristallizzata nell'art. 13, par. 2, TUE che anche le istituzioni dell'Unione attuino tra di loro una leale cooperazione, nel rispetto delle relative competenze e, più in generale, dell'equilibrio istituzionale che ne deriva. Ma vi è di più. Il collegamento con la nozione di Comunità (oggi Unione) di diritto [...] salda il principio in parola all'impianto valoriale su cui poggia l'Unione europea ai sensi dell'art. 2 TUE, rafforzandone ulteriormente la correlazione con gli elementi identitari dell'ordinamento». V. M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, p. 1, in cui «This principle, despite the innocuous wording in what is now Article 4 (3) TEU (ex Article 10 EC, ex Article 5 EEC), has produced some of the strongest ‘ties that bind’ the Member States within the European Union. It is thus no exaggeration to claim that loyalty has been central to the development of Union law since the 1960s, and that it still shapes its structure today».

di controllo politico riconosciuta al PE»⁸: è il caso delle commissioni temporanee di inchiesta, istituite d'ufficio o su impulso di petizioni presentate dai cittadini dell'Unione allo scopo di esaminare denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione europea.

L'esercizio del *right of inquiry* da parte delle commissioni di inchiesta del Parlamento europeo concerne lo svolgimento di un'attività ispettiva su questioni di pubblico interesse con particolare riguardo all'osservanza del diritto dell'Unione da parte delle istituzioni nazionali o sovranazionali: nel dettaglio, tale esercizio si concretizza nella raccolta di informazioni e nella stesura di una successiva relazione da parte della commissione di inchiesta, presentata al Parlamento europeo affinché quest'ultimo, con piena cognizione delle situazioni di fatto, possa (nella sostanza) sollecitare l'adozione o la revisione di atti legislativi dell'Unione⁹ o, se del caso, l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti di uno Stato membro in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Trattati¹⁰.

Ispirato ai fondamenti giuridici dell'inchiesta parlamentare consolidatisi nel corso dell'evoluzione costituzionale degli ordinamenti degli Stati membri¹¹, l'esercizio del diritto di inchiesta da parte del Parlamento europeo rappresenta uno strumento fondamentale di conoscenza istituzionale nel sistema democratico dell'Unione nel momento in cui informa in maniera trasparente i cittadini della situazione corrente, allo scopo di rafforzarne la fiducia nei confronti delle istituzioni europee¹². Tuttavia, allo stato attuale l'esercizio di tale diritto risulta depotenziato tanto sul fronte della regolamentazione quanto della sua attuazione, a causa (come ripetutamente sostenuto dal Parlamento europeo) del mancato rispetto, da parte del Consiglio e della Commissione europea, del principio di leale cooperazione interistituzionale.

⁸ L'espressione è di O. PORCHIA, *Commento all'art. 226 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, II edizione, CEDAM, Milano, 2014, pp. 1221-1222.

⁹ Cfr. E. BEST, [The European Parliament and the right of initiative: Change practice, not powers](#), in *European Institute of Public Administration (EIPA) Papers*, pubblicato nel giugno 2021.

¹⁰ Si veda Parlamento europeo, Decisione (UE) 2020/1089 del 19 giugno 2020 *sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione d'inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione alla protezione degli animali durante il trasporto all'interno e all'esterno dell'Unione*, in G.U.U.E. L 239 del 24 luglio 2020, pp. 1-4, che richiama l'art. 258 TFUE.

¹¹ Sul tema, tra gli altri, R. DICKMANN, *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Jovene editore, Napoli, 2009.

¹² Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 17 gennaio 2019 *sull'indagine strategica OI/2/2017 del Mediatore europeo sulla trasparenza delle discussioni legislative negli organi preparatori del Consiglio UE (2018/2096(INI))*, in cui, presso atto dell'accertamento da parte del Mediatore europeo di un caso di cattiva amministrazione posto in essere dal Consiglio in materia di accesso ai documenti legislativi e di trasparenza del processo decisionale, il Parlamento, ai par. 12-13, «sottolinea che tale mancanza di informazioni ostacola inoltre la capacità dei parlamenti nazionali di controllare le azioni operate dai governi nazionali in seno al Consiglio, che è la loro funzione primaria nella procedura legislativa dell'UE, e permette ai membri di tali governi di prendere le distanze, nella sfera nazionale, dalle decisioni assunte a livello europeo che essi stessi hanno elaborato e adottato; ritiene che tale pratica contravenga allo spirito dei trattati e che sia irresponsabile da parte dei membri dei governi nazionali mettere a repentaglio la fiducia nell'Unione europea «incolpando Bruxelles» per decisioni alle quali essi stessi hanno partecipato [...]; considera incompatibile con i principi democratici che, nei negoziati interistituzionali tra i colegislatori, la mancanza di trasparenza da parte del Consiglio comporti uno squilibrio nelle informazioni disponibili e quindi un vantaggio strutturale del Consiglio rispetto al Parlamento europeo; ribadisce il suo invito a migliorare lo scambio di documenti e informazioni tra il Parlamento e il Consiglio e a concedere l'accesso ai rappresentanti del Parlamento, in qualità di osservatori, alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi, in particolare nel caso di procedure legislative, così come il Parlamento europeo concede al Consiglio l'accesso alle sue riunioni».

Tale principio, infatti, assume peculiare importanza nella questione in oggetto tanto per la ripresa di un dialogo tra i vertici del cd. “triangolo istituzionale” che consenta di addivenire all’adozione di un regolamento che fissi le modalità di esercizio di tale diritto, quanto sul fronte della collaborazione inevitabilmente richiesta alle altre istituzioni dell’Unione nelle attività di indagine svolte dal Parlamento europeo (privo delle tipiche prerogative dell’Autorità giudiziaria)¹³.

Il presente contributo intende, dunque, esaminare l’esercizio del diritto di inchiesta del Parlamento europeo guardando al concreto apporto da parte delle istituzioni nelle attività di indagine sinora svolte, al fine di misurare l’effettiva applicazione del principio di lealtà.

Tale indagine è stimolata dalla rinnovata consapevolezza delle potenzialità di tale strumento in termini di miglioramento del sistema e del funzionamento democratico, come emerso dal confronto tra la Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo (di seguito, Commissione AFCO) e i Parlamenti nazionali, con l’auspicio di riprenderne la trattazione in seno alla Conferenza sul futuro dell’Europa¹⁴. Ed è proprio nel contesto di tale iniziativa, nello spazio di discussione propriamente dedicato alle questioni istituzionali, che tale strumento potrebbe fornire un contributo al raggiungimento dell’obiettivo di fondo: dare nuovo slancio alla democrazia, valore identitario dell’Unione e fondamento dell’integrazione europea.

2. L’applicazione del principio di leale cooperazione interistituzionale all’inchiesta parlamentare

Ai fini della promozione dei suoi valori e del perseguimento dei suoi obiettivi, l’Unione europea dispone di un sistema istituzionale *sui generis* nel panorama delle organizzazioni internazionali e degli ordinamenti statali informato ai principi dell’equilibrio istituzionale e della leale cooperazione.

Il Trattato di Lisbona ha codificato siffatti principi all’art. 13, par. 2 TUE così come affermati nella consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia: mentre il rispetto dell’equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni¹⁵, la leale

¹³ O. ROZENBERG, *Inquiries by Parliaments. The political use of a democratic right*, in *Study requested by the AFCO committee*, pubblicato nel marzo 2020, pp. 15-16, «On the one hand, MPs investigate past events to assign responsibility. On the other hand, however, the whole exercise is also oriented toward the future. Investigations are conducted with a view to improving a given issue and assessing the current government’s effectiveness in managing it. Judicial inquiries are first and foremost focussed on the ‘who did what?’ question; parliamentary inquiries consider ‘what’s next?’ as well».

¹⁴ Dossier relativo alla riunione interparlamentare della Commissione AFCO del Parlamento europeo [La riforma della legge elettorale europea e il diritto d’inchiesta del Parlamento europeo](#) del 22 giugno 2021.

¹⁵ Già in Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 1958, causa C-9/56, *Meroni c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1958:7 appare un riferimento all’«*equilibrio dei poteri che caratterizza la struttura della Comunità, una garanzia fondamentale che il Trattato prevede*». Tale principio è stato formulato più precisamente a partire dalla sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1990:217, punti 22-23: «*Il rispetto dell’equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni. Esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola. La Corte, cui spetta secondo i Trattati di assicurare il rispetto del diritto nella loro interpretazione ed applicazione, deve quindi poter garantire la conservazione dell’equilibrio istituzionale e, di conseguenza, il sindacato giurisdizionale del rispetto delle prerogative del Parlamento, qualora quest’ultimo l’adisca a tal fine ricorrendo ad un mezzo di impugnazione adeguato allo scopo*».

cooperazione (in questo scritto intesa in senso orizzontale, *rectius* nelle relazioni interistituzionali) impone alle istituzioni europee di agire con reciproca lealtà allo scopo di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione.

Tale obbligo di cooperazione ha trovato affermazione e definizione nella giurisprudenza della Corte di giustizia nell'ambito del progressivo ampliamento della portata applicativa dell'art. 5 TCEE (poi divenuto art. 10 TCE) dapprima nella dimensione prettamente verticale (rapporti tra Stati membri e Unione, e viceversa) e, successivamente, anche in quella orizzontale (rapporti fra enti posti sullo stesso piano, ossia tra le istituzioni e i Paesi membri tra loro)¹⁶.

Sin dalla pronuncia *Repubblica ellenica c. Consiglio*¹⁷, la Corte evidenzia che nell'ambito dei rapporti interistituzionali «prevalgono gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che, come la Corte ha osservato, disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie»¹⁸.

Con riferimento al profilo contenutistico, in assenza di un esplicito riferimento normativo alla leale cooperazione la Corte individua «un obbligo generale [...] il cui contenuto concreto dipende, di volta in volta, dalle disposizioni del trattato o dai principi che si desumono dalla sua struttura complessiva»¹⁹; con il Trattato di Lisbona, punto di riferimento può rinvenirsi all'art. 4, par. 3, co. 2 e 3 TUE in relazione all'obbligo di assumere tutti i comportamenti necessari al perseguimento degli obiettivi comuni, nonché a quello di astenersi da comportamenti o dall'emanare atti che ne possano pregiudicare il raggiungimento²⁰.

perseguito». V. anche sentenza del 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2008:257, punto 57; sentenza del 14 aprile 2015, causa C-409/13, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2015:217, punto 64; sentenza del 7 ottobre 2015, causa C-73/14, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, punto 61. Da ultimo, in materia di competenza a stipulare accordi internazionali, Parere della Corte (Grande Sezione) 1/19 del 6 ottobre 2021, *Convention d'Istanbul*, punto 235.

¹⁶ Per una scrupolosa ricostruzione del principio di leale cooperazione a partire dalle origini del progetto europeo, cfr. R. LA ROSA, *Il principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona...*, cit., pp. 279-310; F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso nel Regno Unito dall'Unione europea*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, pp. 23-53; F. CASOLARI, *Leale cooperazione...*, cit., pp. 39-64. Sulle ricadute del principio di leale cooperazione sul profilo internazionale, A. PISAPIA, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2019, pp. 70-73. A proposito del rapporto tra la leale cooperazione e il principio di natura internazionalistica della buona fede, P. DE PASQUALE, *"Terzo pilastro" tra buona fede e leale collaborazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2009, pp. 431-449. Con specifico riguardo all'obbligo di leale collaborazione che grava sui giudici nazionali al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2019, pp. 245-259.

¹⁷ Corte di giustizia, sentenza del 27 luglio 1988, causa C-204/86, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1988:450

¹⁸ *Ibidem*, punto 16.

¹⁹ Corte di giustizia, sentenza del 12 luglio 1973, causa C-2/73, *Riseria Geddo c. Ente nazionale Risi*, ECLI:EU:C:1973:89, punto 4.

²⁰ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Jääskinen, presentate il 18 dicembre 2014, nella causa C-409/13, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, punto 65. Per una ricognizione delle diverse classificazioni operate dalla dottrina, F. CASOLARI, *Leale cooperazione...*, op. cit., pp. 106-107.

Tale principio governa i rapporti tra le istituzioni europee imponendo loro il rispetto delle specifiche prerogative - ad avviso della Corte di giustizia, infatti, la leale cooperazione è da esercitarsi «[...] nel rispetto dei limiti dei poteri conferiti nei Trattati a ciascuna istituzione. L'obbligo risultante dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE non è quindi tale da modificare detti poteri»²¹; e ancora «[...] tale cooperazione non può pregiudicare, in favore di un'Istituzione dell'Unione, l'esercizio da parte di un'altra istituzione delle sue competenze»²² -, nei limiti in cui ciò comporti un'inosservanza dello stesso obbligo di cooperazione: è il caso della pronuncia *Parlamento c. Consiglio*²³ in cui la Corte respinge un ricorso per l'annullamento di un regolamento adottato dal Consiglio in assenza del prescritto parere del Parlamento europeo alla luce del fatto che quest'ultimo, non tenendo conto delle ragioni di urgenza del caso, ne aveva ritardato l'emanazione. A detta della Corte, sebbene la partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo rappresenti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale che riflette il valore della democrazia, nell'adottare una simile condotta dilatoria «il Parlamento è venuto meno al proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio». Pertanto, la Corte sostiene che il Parlamento non possa fundamentalmente rimproverare al Consiglio il non avere atteso il suo parere per adottare il regolamento controverso, concludendo che «L'inosservanza della formalità sostanziale della consultazione del Parlamento trova il proprio fondamento nell'inosservanza da parte di tale istituzione del proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio»²⁴.

Tale principio è espressione del valore della concertazione interistituzionale nell'azione dell'Unione, tanto sul fronte interno che esterno: ad avviso della Corte di giustizia, infatti, tale cooperazione «ha un'importanza particolare per l'azione dell'Unione sul piano internazionale, dal momento che siffatta azione avvia uno stretto processo di concertazione e di consultazione tra le istituzioni dell'Unione»²⁵.

Ciò detto, se da un lato è pur vero che il sistema istituzionale dell'Unione europea «non contempla un rapporto di responsabilità politica dell'organo depositario del potere esecutivo rispetto a quello che esercita la funzione legislativa»²⁶,

²¹ Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, C-73/14, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2015:663, punto 84 e giurisprudenza ivi citata.

²² Corte di giustizia, sentenza del 21 giugno 2018, causa C-5/16, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2018:483, punto 90 e giurisprudenza ivi citata.

²³ Corte di giustizia, sentenza del 30 maggio 1995, causa C-65/93, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1995:91.

²⁴ *Ibidem*, punti 27-28.

²⁵ Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2015:483, punto 64. Sull'applicazione del principio di leale cooperazione nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione, si veda S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018, pp. 274-295.

²⁶ L'espressione è di F. RASPADORI, *Deficit di rappresentatività del Parlamento europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2009, pp. 213-232. Cfr. U. VILLANI, *Principi democratici...*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *Il Trattato di Lisbona...*, *op. cit.*, pp. in cui si evince anche lessicalmente il riferimento a un «rapporto politico di fiducia» tra Commissione e Parlamento europeo e a un «tenue legame», invece, tra Parlamento europeo e Consiglio. Più cauto sembra essere l'approccio dei costituzionalisti riguardo al trapianto dell'istituto della fiducia parlamentare nella dimensione europea. Cfr. S. NINATTI, *Le attribuzioni del Parlamento europeo nel Trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2004, pp. 870-874; S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in *Studi in onore*

dall'altro tra i risultati del processo di democratizzazione istituzionale dell'Unione è da annoverarsi il riconoscimento della funzione di controllo politico (da intendersi in senso ampio alla luce della potenziale platea di destinatari²⁷ e della diversa intensità degli strumenti di controllo, più incisivo nei confronti della Commissione, «*meramente morale*» nei confronti del Consiglio²⁸) in capo al Parlamento europeo.

In tale contesto, l'esame dell'istituto dell'inchiesta parlamentare (strumento di controllo politico mutuato da paradigmi riconducibili agli schemi di democrazia elaborati nel corso dell'evoluzione costituzionale degli ordinamenti statali) rappresenta un privilegiato banco di prova per accertare l'applicazione della leale cooperazione tra le istituzioni nel contesto di un'organizzazione internazionale che si fonda sulla democrazia rappresentativa quale è l'Unione europea.

di Vincenzo Atripaldi, Jovene editore, Napoli, 2010, pp. 1537-1566; R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018. Nell'ordinamento europeo, la fiducia - nella dimensione prettamente interstatale - assume valenza del tutto peculiare quale fondamento della costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 3, par. 2 TUE). *Ex multis*, L. S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo. Il "salto nel buio" e la rete di protezione*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2021, pp. 2-14, in cui «*La mutua fiducia in materia di cooperazione giudiziaria civile - ed ancor più penale - va oltre il mutuo riconoscimento degli standard relativi ai prodotti o dei controlli amministrativi effettuati dagli altri Stati membri perché richiede, in un certo senso, un "sacrificio di sovranità" maggiore. Essa implica un apparente "salto nel buio" che richiede la fiducia che, all'arrivo di quel salto, ci sia una rete di protezione, nella specie di protezione dei diritti fondamentali. E dunque, in definitiva, la fiducia che quel salto nel buio non sia un salto in un vuoto di tutela dei diritti.*

²⁷ Per una riflessione sulla "frammentarietà" dell'esecutivo europeo, v. N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, pp. 2-37, in cui «*il potere esecutivo dell'Unione europea è un potere "frammentato". Infatti, non esiste un'unica istituzione, onnicomprensiva e unitaria che possa in alcun modo essere descritta come il "Governo europeo", nel senso in cui questo termine è conosciuto a livello nazionale: il "Governo europeo" consiste di istituzioni sovranazionali, come la Commissione e le Agenzie, ma anche di istituzioni composte dai governi degli Stati membri, come il Consiglio europeo e il Consiglio, e altresì - a livello più basso, ma non per questo meno influente - di comitati e gruppi di lavoro, composti perlopiù da funzionari ed esperti nazionali, in genere assai vicini ai gruppi di interesse operanti nel singolo settore. Lungi dall'indebolirlo, il carattere frammentato del potere esecutivo dell'Unione europea lo rende sfuggente alle tradizionali forme di controllo parlamentare di responsabilità politica, e perciò, per così dire, "potentissimo". Non è un caso che il tema dell'accountability sia avvertito come cruciale e, al tempo stesso, critico nelle democrazie contemporanee e soprattutto con riferimento all'Unione europea.*

²⁸ L'espressione è di G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, II edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 91. Basti pensare all'effetto dirompente della mozione di censura sull'operato della Commissione - la quale è collettivamente responsabile dinanzi al Parlamento europeo - sebbene finora ne non sia mai stata approvata una. Cfr. R. ADAM, *Dalla Commissione Santer alla Commissione Prodi: tappe e documenti di una crisi istituzionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3, 1999, pp. 557-672. Su una riforma del Consiglio «*dal punto di vista dell'esercizio del potere "legislativo" oppure, in alternativa, il Consiglio dovrebbe necessariamente essere sganciato dal vincolo con i governi degli Stati membri ed essere eletto direttamente dai cittadini "europei" alla stregua di una seconda Camera o Senato di un ente bicamerale federale*» in A. VALVO, *Il Trattato di Lisbona e l'irrisolta questione del deficit di democrazia*, in, C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *Il Trattato di Lisbona...*, op. cit., pp. 93-105.

3. L'evoluzione normativa in senso diacronico del diritto di inchiesta del Parlamento europeo

Nell'ambito del complesso e inedito sistema di *check and balances* nel quadro istituzionale post-Lisbona²⁹, la funzione di controllo politico riservata al Parlamento europeo va nella direzione di una crescente democratizzazione del funzionamento dell'Unione ispirata al principio di trasparenza³⁰.

Nell'architettura dei Trattati, la formulazione di cui all'art. 14, par. 1 TUE³¹ sembra raccogliere a unità le successive disposizioni dedicate agli strumenti parlamentari per l'esercizio di tale funzione: ne sono un esempio l'interrogazione (in forma scritta o orale) rivolta alla Commissione, al Consiglio o all'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 36, par. 2 TUE; art. 230, par. 2 TFUE), l'esame delle petizioni presentate da cittadini dell'Unione, da persone fisiche o giuridiche che risiedano in uno Stato membro (art. 227 TFUE), l'esame della relazione annuale sullo stato dell'Unione (art. 233 TFUE), la mozione di censura sull'operato della Commissione (art. 234 TFUE), nonché il voto di approvazione nell'ambito della procedura di nomina del Presidente della Commissione europea, dei suoi membri e dell'Alto rappresentante (art. 17, par. 7, co. 3 TUE).

²⁹ Cfr. L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, R. CANGELOSI, M. PERONACI, *La geografia istituzionale post-Lisbona e la posizione dell'Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2009, rispettivamente alle pp. 43-54 e 55-71; E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici tra le istituzioni dopo la riforma di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona...*, op. cit., pp. 161-196; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli editore, Torino, 2019, pp. 53-58.

³⁰ Nel diritto primario dell'Unione, art. 1, par. 2 TUE: «*Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini*». La rilevanza di tale principio è ribadita all'art. 11, par. 2 e 3 TUE, nonché all'art. 15 TFUE, in tale sede con specifico riguardo al diritto di accesso «*ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto*», successivamente riaffermato all'art. 298 TFUE. Tale diritto è altresì riconosciuto all'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In attuazione dell'art. 255 TFUE, nel diritto derivato dell'Unione, Regolamento (CE) 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione* in G.U.C.E. L. 145 del 31 maggio 2001, pp. 43-48, in particolare il considerando 2 in virtù del quale la trasparenza «*[...] garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*». Cfr., da ultimo, Corte di giustizia, sentenza del 21 gennaio 2021, causa C-761/18 P, *Leino-Sandberg c. Parlamento*, ECLI:EU:C:2021:52, punti 36-37 e giurisprudenza ivi citata. In dottrina, sullo stretto rapporto tra la questione della "visibilità" dei pubblici poteri e la nozione di "democrazia", A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2004; G. LOCCHI, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011; E. TRIGGIANI, *La codificazione nell'Unione europea attraverso i principi di democrazia, efficacia e trasparenza*, in *Atti del XXIII Convegno SIDI di Ferrara, 6-8 giugno 2018*, Napoli, 2019, pp. 227-258; E. DE CAPITANI, *Trasparenza nell'Unione europea: miraggio o realtà?*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo*, Giappichelli editore, Torino, 2021, pp. 117-136. Non meno importante il riferimento ai rapporti con chiese e associazioni o comunità religiose di cui all'art. 17, par. 3 TFUE in virtù del quale «*l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare*». Sul tema, M. VENTURA, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2014, pp. 293-304.; F. COLOMBO, *Interpreting article 17 TFEU: new openings towards a European Law and Religion System*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 1, 2020, pp. 17-31.

³¹ Il Parlamento europeo esercita «*funzioni di controllo politico [e consultive] alle condizioni stabilite dai trattati*». Cfr. O. PORCHIA, *Commento all'art. 14 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), in *Commentario...*, op. cit., pp. 71-74.

Trattasi di strumenti dalla chiara finalità conoscitiva e ispettiva, forgiati nel contesto di un «lungo processo accumulativo svolto in mimesi della modellistica parlamentare degli Stati membri»³².

Come noto, nello spazio giuridico europeo la pluralità di sistemi ordinamentali - risultato della peculiare «identità nazionale insita nella [...] struttura fondamentale, politica e costituzionale»³³ di ciascuno Stato membro - converge nel riconoscimento e nella condivisione di un complesso di valori di cui all'art. 2 TUE³⁴: tra questi figura lo Stato di diritto, «precondizione per il pieno godimento e per la piena realizzazione di tutti gli altri»³⁵, di cui il principio di separazione dei poteri rappresenta uno dei fondamenti³⁶.

In tale contesto, l'analisi di un peculiare strumento di controllo politico quale è l'inchiesta parlamentare - uno strumento «forte» che «si pone in ciascun modello costituzionale come istituto eccezionalmente derogatorio rispetto all'ordinaria separazione tra il potere legislativo e i poteri esecutivo e giudiziario»³⁷ - rappresenta una peculiare

³² L'espressione è di A. MAZZELLA, *Parlamento europeo: un nuovo inizio?*, in AA. VV., *Annali AISDUE - Volume I*, Cacucci editore, Bari, 2020, pp. 203-210.

³³ Art. 4, par. 2, co. 2 TUE: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali». Sulla cd. *identity clause*, T. CERRUTI, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, in *Federalismi*, n. 24, 2014; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2 TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; G. ROSSOLILLO, *La Corte costituzionale tedesca e il processo di integrazione europea: identità costituzionale, tutela dei diritti fondamentali e controlimiti strutturali*, in *Quaderni di SIDIBlog*, n. 7, 2020, pp. 477-497.

³⁴ La condivisione di tali valori è la base su cui poggia la fiducia reciproca tra gli Stati membri necessaria alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 3, par. 2 TUE). Cfr. Parere 2/13 della Corte di Giustizia (Seduta Plenaria) del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 168. Sull'impossibilità per gli Stati membri di modificare la propria normativa tale da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, all'art. 19 TUE, Corte di giustizia, sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica c. Il-Prim Ministr*, ECLI:EU:C:2021:311, punti 62-63. Cfr. con specifico riguardo al legame tra il perfezionamento di detto spazio e la garanzia dei diritti di giustizia, A. DI STASI, *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

³⁵ L'espressione è di A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 92, che prosegue: «libertà, democrazia, dignità, uguaglianza, rispetto dei diritti fondamentali sono possibili, infatti, solo in un ordinamento rispettoso del principio cardine dello Stato di diritto». Per un'istantanea della tenuta dello Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione, si rinvia a Commissione europea, *2021 Rule of Law Report*, Bruxelles, 20 luglio 2021, COM(2021) 700 def. In dottrina, sulla definizione dei valori fondanti dell'Unione europea, L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, pp. IV-XXVI. V. altresì D. KOCHENOV, L. PECH, *Monitoring and enforcement of the Rule of Law in the EU: rhetoric and reality*, in *European Constitutional Law Review*, n.11, 2015, pp. 512-540; A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, G. RUGGE, M. SCHMIDT, M. TABOROWSKI, *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2018, pp. 855-875; R. BARATTA, *Droits fondamentaux et "valeurs" dans le processus d'intégration européenne*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2019, pp. 289-308; E. CAPANO, *Par-delà la souveraineté étatique dans l'Union: Etat de droit et intégration*, in *Federalismi*, n. 31, 2020, pp. 43-59.

³⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011, pp. 1-9; A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 59-96; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2018, pp. 421-453; G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, M. BASSINI, *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, Università Bocconi Editore, Milano, 2019, pp. 1-21.

³⁷ Entrambe le espressioni in virgolettato in R. DICKMANN, *L'inchiesta parlamentare...*, cit., pp. 178-179. Cfr. C. N. SYRIER, *The investigative function of the European Parliament: holding the EU executive to account by conducting investigations*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2013, p. 13 in cui «In contrast to the 'day-to-day' methods for the Parliament to scrutinize executive action by

prospettiva da cui saggiare la lealtà della collaborazione tra le istituzioni europee muovendo proprio dal loro effettivo apporto nelle attività di indagine parlamentare, alla luce di una rinnovata consapevolezza delle potenzialità di tale strumento in termini di miglioramento del sistema e del funzionamento democratico.

Ai sensi dell'art. 226 TFUE, il Parlamento europeo esercita il proprio diritto d'inchiesta mediante commissioni temporanee *ad hoc*, istituite d'ufficio o su impulso di petizioni presentate dai cittadini dell'Unione, allo scopo di esaminare «denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione»³⁸.

Il riconoscimento - e il relativo esercizio - di tale diritto è strettamente connesso a un momento fondamentale nel processo di integrazione europea: l'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo³⁹.

È in tale occasione che, per la prima volta, l'istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione si dota di un proprio Regolamento interno, il quale all'art. 95 prevede che, su proposta di un quarto dei suoi membri, il Parlamento «shall [...] set up a committee of inquiry to investigate specific matters» che rientrino «within the sphere of activities of the Communities». Con l'adozione di un nuovo regolamento parlamentare nel 1987, tale norma (slittata all'art. 109) è novellata mediante l'introduzione di una formula maggiormente puntuale: «alleged contraventions of Community law or incidents of maladministration with respect to Community responsibilities». In questa fase, l'operosità del Parlamento europeo⁴⁰ non può far a meno di conciliarsi con una mera volontà delle altre istituzioni europee e degli Stati membri di prestare la propria collaborazione, in assenza di un qualsivoglia codificato obbligo di collaborazione⁴¹.

means of posing (oral and written) questions and by holding debates, the right of inquiry represents a rather heavy weapon in the armoury of the Parliament».

³⁸ Nelle relazioni conclusive delle commissioni temporanee d'inchiesta sono ritualmente riportate le seguenti definizioni: «una "infrazione" implica la presenza di una condotta illecita, ovvero un'azione o un'omissione in violazione della legge, da parte di istituzioni od organi dell'Unione o di Stati membri in sede di attuazione del diritto dell'Unione» e «per "cattiva amministrazione" si intende la mancanza o carenza di amministrazione che si verifica ad esempio se un'istituzione non rispetta i principi di buona amministrazione, e che esempi di cattiva amministrazione includono le irregolarità e le omissioni amministrative, l'abuso di potere, la corruzione pecuniaria attiva e passiva, le pratiche sleali, le procedure illecite, il malfunzionamento o l'incompetenza, la discriminazione, i ritardi evitabili, la mancata comunicazione di informazioni o il rifiuto di fornire informazioni, la negligenza e altre carenze che riflettono il malfunzionamento nell'applicazione del diritto dell'Unione in qualsiasi ambito disciplinato da tale diritto». Ai sensi dell'art. 228 TFUE, casi di cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi, eccezion fatta per la Corte di giustizia nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, possono esser accertati anche dal Mediatore europeo a seguito di indagini condotte di propria iniziativa o sulla base di denunce presentate dai cittadini dell'Unione (art. 20, par. 2, lett. d) TFUE) o da qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro (art. 43 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Sull'istituzione di detto organo e sulla sua attività di indagine si rinvia a F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Cacucci editore, Bari, 2020.

³⁹ Sul tema, O. COSTA, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy*, in *Historical Archives of the European Parliament. European Union History Series*, Lussemburgo, 2016.

⁴⁰ Tra il 1981 e il 1993 si conta l'istituzione di ben otto commissioni temporanee d'inchiesta. Per una breve panoramica sulle materie ed attività di indagine, C. N. SYRIER, *The investigative function of the European Parliament...*, cit., pp. 17-18.

⁴¹ Cfr. Corte di giustizia, ordinanza del 4 giugno 1986, causa C-78/85, *Gruppo delle Destre europee c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:227, in particolare punto 11 in cui la Corte respinge un ricorso per l'annullamento di una decisione

Successivamente, nell'Unione europea disegnata nel Trattato di Maastricht, il diritto d'inchiesta parlamentare è elevato al rango di diritto primario: l'art. 138 C (poi divenuto art. 193 nella numerazione introdotta dal Trattato di Amsterdam) prevede, infatti, che il Parlamento europeo possa istituire commissioni temporanee d'inchiesta per esaminare «*alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law*»⁴² nel rispetto dei poteri attribuiti alle altre istituzioni e salvo il caso in cui i fatti in questione siano già pendenti dinanzi a una giurisdizione nazionale o comunitaria. Inoltre, il terzo paragrafo della norma prevede che le modalità di esercizio di tale diritto siano fissate di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione⁴³.

L'accordo interistituzionale che attua la suddetta norma è raggiunto all'esito di lunghi negoziati⁴⁴ e trasfuso nella Decisione 95/167/CE del 19 aprile 1995, attualmente (ancora) in vigore⁴⁵.

Ai sensi dell'art. 2 di tale Decisione, l'incarico assegnato a una commissione temporanea d'inchiesta ha ad oggetto denunce di infrazione o cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario (ora dell'Unione europea) «*imputabili a un'Istituzione o a un organo delle Comunità europee, a un'amministrazione pubblica di uno Stato membro o a persone cui il diritto comunitario conferisce mandato di applicare quest'ultimo*».

del Parlamento europeo volta alla costituzione di una commissione d'inchiesta in quanto «*l'atto del Parlamento europeo non è idoneo a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Infatti, alle commissioni di inchiesta la cui costituzione può essere richiesta in forza dell'art. 95 del regolamento interno viene attribuito un semplice potere di studio e, di conseguenza, gli atti relativi alla loro costituzione riguardano soltanto l'organizzazione interna dei lavori del Parlamento europeo*».

⁴² Cfr. D. FROMAGE, *The European Parliament's Right of Inquiry in context. A comparison of the national and European legal frameworks*, in *Study requested by the AFCO committee*, pubblicato nel marzo 2020, p. 11 in cui «*The meaning of the term 'contravention' is clearly identifiable as meaning violation of EU (then Community) law. By contrast, 'maladministration' required further definition. The European Ombudsman provided the following explanation: "Clearly there is maladministration if a Community institution or body fails to act in accordance with the Treaties and with the Community acts that are binding upon it, or if it fails to observe the rules and principles of law established by the Court of Justice and Court of First Instance". [...] This definition was later endorsed by Parliament, and accepted by the Commission as well.*

⁴³ Sulla natura e la portata degli accordi interistituzionali, si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale La Pergola presentate il 14 novembre 1995 nella causa C-41/95, *Consiglio c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1995:382, punto 21. Successivamente, la Corte di giustizia nella sentenza del 19 marzo 1996, causa C-25/94, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:114, punto 49, ha chiarito che tali atti erano vincolanti solamente quando, da una loro lettura, fosse emersa la volontà delle istituzioni di impegnarsi reciprocamente. Nel Trattato di Lisbona la prassi degli accordi interistituzionali (riconducibili alla categoria dei cd. "atti atipici" dell'Unione) è ora riconosciuta dall'art. 295 TFUE; tale norma attribuisce alle tre istituzioni politiche la facoltà di concludere accordi interistituzionali - che possono assumere carattere vincolante - allo scopo di regolare la loro cooperazione reciproca.

⁴⁴ Cfr. J. MONAR, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and its new dynamics after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, vol. 31, n. 4, 1994, pp. 693-719; C. N. SYRIER, *The investigative function of the European Parliament ...*, *op. cit.*, pp. 19-20 in cui «*The European Parliament proposed far-reaching powers for the new committees of inquiry, such as a general right of summons, a right of access to documents, a right to swear in witnesses, and mechanisms to penalize persons and authorities in the event of a refusal to cooperate in the course of an inquiry. The Parliament's proposal differed enormously from that of the Council, which did not include strong inquiry powers. The Council, rather, advocated an arrangement where European and national authorities were no more than voluntary co-operators in the course of parliamentary inquiries. The Parliament and Council were thus diametrically opposed to each other as to the 'teeth' the new committees of inquiry should have*»; D. FROMAGE, *The European Parliament's Right of Inquiry...*, *cit.*, p. 13, in cui: «*Major points of disagreement between Parliament and the Council regarded Parliament's ability to require EU and national officials to testify, and Parliament's access to confidential documents. The text which was finally adopted was in fact a compromise which failed to meet Parliament's expectations fully, although the possibility to set up genuine Committees of inquiry was praised*».

⁴⁵ Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Decisione del 19 aprile 1995 *relativa alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo* (95/167/CE, Euratom, CECA), in G.U.C.E., L. 113 del 19 maggio 1995, pp. 1-4.

L'ampia platea di soggetti nei cui riguardi può essere svolta un'inchiesta è controbilanciata dalla precisa delimitazione dei mezzi di indagine: in virtù dell'art. 3, la commissione può esclusivamente «trasmettere un invito» alle istituzioni europee e agli Stati membri per l'audizione di un loro funzionario o la trasmissione di documenti necessari all'indagine parlamentare, salvo l'opposizione di motivi di segretezza, ordine pubblico o sicurezza nazionale. Dello stesso tenore l'art. 4 in virtù del quale le informazioni raccolte dalle commissioni «non possono essere rese pubbliche in presenza di elementi coperti da segreto o riservati, o anche qualora chiamino nominativamente in causa delle persone».

Al termine delle attività di indagine, il Parlamento europeo ha la facoltà di trasmettere alle istituzioni e agli Stati membri coinvolti delle mere raccomandazioni adottate sulla base delle risultanze dei lavori della commissione. Ai sensi dell'art. 4, par. 3 della Decisione costoro «ne traggono le conclusioni che giudicano opportune».

All'indomani dell'adozione di tale Decisione, sono tre le commissioni d'inchiesta su questioni di pubblico interesse istituite dal Parlamento europeo: nel 1995, allo scopo di esaminare il regime di transito comunitario con particolare riguardo alle frodi sull'IVA e sui dazi doganali⁴⁶; nel 1996, riguardo alla gestione della crisi sanitaria generata dal morbo da encefalopatia spongiforme bovina (cd. “morbo della mucca pazza”)⁴⁷; nel 2006, su sollecitazione di un elevato numero di petizioni presentate dai cittadini dell'Unione, avente ad oggetto il crollo finanziario della *Equitable Life Insurance Society*⁴⁸.

Pertanto, nello scenario del progressivo rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, l'attività di inchiesta svolta dall'istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione su questioni di notevole impatto sociale per l'epoca dei suddetti fatti non rappresenta soltanto uno strumento per l'esercizio della funzione di controllo politico, bensì sembra concretizzare quell'«esigenza di informazione qualificata che in un ordinamento democratico emerge dalla collettività in ordine a fatti o vicende socialmente o politicamente rilevanti»⁴⁹.

Il Trattato di Lisbona consolida questa consapevolezza e innova la disciplina dell'istituto dell'inchiesta parlamentare mediante la previsione di un futuro regolamento (atto tipico dell'ordinamento dell'Unione caratterizzato, come noto, dalla generalità, dall'integrale obbligatorietà e dalla diretta applicabilità) che ne fissi le modalità di esercizio, con contestuale abrogazione della Decisione 95/167/CE.

⁴⁶ Parlamento europeo, [Relazione conclusiva della Commissione temporanea di inchiesta sul regime di transito comunitario](#), adottata il 10 marzo 1997.

⁴⁷ Parlamento europeo, [Relazione conclusiva della Commissione temporanea di inchiesta in materia di encefalopatia spongiforme bovina](#), adottata il 7 febbraio 1997, in particolare si veda il par. B) ove la commissione d'inchiesta fa riferimento a una vera e propria «tattica ostruzionistica» adottata dalla Commissione europea e dal Regno Unito.

⁴⁸ Parlamento europeo, [Relazione conclusiva della Commissione temporanea d'inchiesta sulla crisi EQUI](#), adottata il 23 maggio 2007.

⁴⁹ L'espressione è di M. CELENTANO, *L'istituto dell'inchiesta e le attività di vigilanza e controllo nel sistema bicamerale differenziato*, in *Federalismi, Focus - Riforma Costituzionale*, n. 22, 2016.

Ai sensi dell'art. 226, par. 3 TFUE, tale regolamento è adottato dal Parlamento europeo «*di sua iniziativa*», previa approvazione del Consiglio e della Commissione, e dunque mediante procedura legislativa speciale.

4. (Segue) Il “disaccordo interistituzionale” sulla proposta di regolamento ex art. 226, par. 3, TFUE

Nell'ordinamento giuridico dell'Unione, l'adozione degli atti legislativi continua a caratterizzarsi per la sussistenza di molteplici *itinerari*: accanto alla procedura legislativa ordinaria, il Trattato di Lisbona ha ricondotto nella categoria delle cd. “procedure legislative speciali” una varietà di modelli la cui determinazione è da compiersi, di volta in volta, sulla base delle norme pertinenti dei Trattati e caratterizzati talora dalla centralità del Consiglio, talora del Parlamento europeo.

Nel dettaglio, all'interno dei Trattati si contano solo tre casi in cui l'adozione di un atto legislativo è attribuita al Parlamento europeo, previa approvazione del Consiglio (e della Commissione): per l'adozione dello statuto parlamentare (art. 223, par. 2 TFUE), dello statuto del Mediatore europeo (art. 228, par. 4 TFUE), del regolamento relativo alle modalità dell'esercizio del diritto d'inchiesta (art. 226, par. 3, TFUE). Una prima proposta di regolamento per l'attuazione della suddetta norma risale al 2009⁵⁰: in ossequio ai principi dell'equilibrio istituzionale e della leale cooperazione, nonché alla luce dell'esperienza maturata nelle attività di indagine parlamentare fino ad allora svolte, tale proposta mira a potenziare le capacità di esercizio del diritto d'inchiesta parlamentare mediante il riconoscimento in capo alle commissioni di «*poteri specifici, autentici e chiaramente delimitati*»⁵¹ tali da «*fare affidamento su prove concrete nel corso della propria indagine*»⁵². Tale obiettivo trova precipua concretizzazione nella proposta legislativa alla Sezione 3 rubricata “Indagine”, nella quale è collocata la disciplina di mezzi di prova e di ricerca della prova ritenuti necessari per l'esercizio di tale diritto (indagini *in loco* e, se del caso, in cooperazione con le autorità nazionali;

⁵⁰ Parlamento europeo, *Proposta di regolamento 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(INI)).

⁵¹ V. il considerando 1 della Proposta nel quale è esplicito il richiamo al principio di attribuzione delle competenze art. 5 TUE. A tal proposito, v. anche il considerando 16 e l'art. 11, par. 3 della Proposta in cui: «*Qualora le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione coinvolgano l'eventuale responsabilità di un organo o di un'autorità di uno Stato membro, la commissione d'inchiesta può chiedere al parlamento dello Stato membro interessato di collaborare all'indagine. A tal fine, il Parlamento europeo può concludere accordi interparlamentari con i parlamenti degli Stati membri*».

⁵² Così il considerando 7: «*Il diritto d'inchiesta, in quanto importante elemento dei poteri di sorveglianza parlamentare, è volto a determinare le modalità in base alle quali il corpus juris esistente è stato attuato in passato; è quindi indispensabile che una commissione d'inchiesta possa fare affidamento su prove concrete raccolte nel corso della propria indagine. A tal fine, la commissione d'inchiesta dovrebbe essere in grado di effettuare, entro i limiti del proprio mandato, qualsiasi indagine che ritenga necessaria al fine di espletare il proprio compito, in particolare di effettuare indagini in loco, richiedere documenti, citare testimoni, sentire funzionari e altri agenti dell'Unione o degli Stati membri e chiedere relazioni di esperti*».

richiesta di esibizione di documenti; deposizione testimoniali; audizione di funzionari e agenti dell'Unione o degli Stati membri; prove per esperti)⁵³.

Segue la previsione all'art. 12 del cd. "ordine di assunzione delle prove"⁵⁴ (da adottarsi mediante una Decisione) nel quale la commissione di inchiesta è tenuta ad indicare i fatti e i mezzi di indagine di cui intende avvalersi nell'esercizio delle sue attività. La proposta di regolamento introduce altresì uno strumento di tutela non giudiziaria azionabile mediante la presentazione di un reclamo al Parlamento europeo contro la suddetta Decisione. Ai sensi dell'art. 21 della proposta di regolamento, legittimati a presentare tale reclamo sono le persone fisiche o giuridiche diverse dalle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri con contestuale motivazione della presunta violazione del diritto dell'Unione o degli Stati membri. La norma sembra ricalcare il disposto dell'art. 263, par. 4 TFUE in materia di legittimazione del singolo (in qualità di ricorrente non privilegiato) a impugnare un atto dell'Unione con riferimento alla condizione che si tratti del formale destinatario oppure che tali atti lo riguardino «*direttamente e individualmente*»⁵⁵. Qualora il ricorrente non trovi soddisfazione dalla risposta del Parlamento europeo potrà presentare formale denuncia al Mediatore europeo o adire la Corte di giustizia per sollecitarne il controllo di legittimità sulla decisione in questione.

Nell'impianto della proposta di regolamento, il principio di leale cooperazione (con esplicito riferimento alla sua doppia declinazione orizzontale e verticale) trova specifica concretizzazione all'art. 8: tale norma, infatti, pone un obbligo di sostegno e assistenza in capo alle istituzioni e agli organi dell'Unione, nonché agli Stati membri, ai fini del tempestivo svolgimento dell'inchiesta parlamentare.

La violazione del suddetto principio non resta priva di conseguenze: ai sensi dell'art. 20, in seguito alla presa d'atto del rifiuto o dell'inadempienza a rispettare gli obblighi del regolamento, il Presidente dell'assemblea rappresentativa dei cittadini dell'Unione europea può darne comunicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, in ossequio ai principi di trasparenza e di partecipazione democratica⁵⁶.

⁵³ Si rinvia agli artt. 13-19 della suddetta proposta, unitamente ai considerando 9, 10, 19 in riferimento al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali così come garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁵⁴ L'ordine di assunzione delle prove e il combinato sistema di reclamo saranno poi espunti dalla versione della proposta di regolamento approvata dal Parlamento europeo il 23 maggio 2012, in G.U.U.E., CE 264, 13.7.2013, pp. 41-50.

⁵⁵ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2019, causa C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, *BCE c. Trasta Komerbanka AS e altri*, ECLI:EU:C:2019:923, punti 102-103.

⁵⁶ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, causa C-138/79, *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:1980:249, punti 33 in cui la partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo «[...] costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa». Con riguardo alla specifica funzione di bilancio, v. Corte di giustizia, sentenza del 13 dicembre 2012, cause C-237/11 e C-238/11, *Francia c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2012:545, punti 68 in cui: «[...]l'esercizio da parte del Parlamento della propria competenza in materia di bilancio in sessione plenaria costituisce, come riconosce il Parlamento stesso, un momento fondamentale della vita democratica dell'Unione europea e dev'essere quindi compiuto con tutta l'attenzione, tutto il rigore e tutto l'impegno che tale responsabilità esige. L'esercizio

Non solo; la norma prevede altresì che gli Stati membri adottino sanzioni «*effettive, proporzionate e dissuasive*» che riflettano «*le sanzioni per le corrispondenti infrazioni in relazione all'attività delle commissioni d'inchiesta dei parlamenti nazionali*» in casi tassativamente individuati (rifiuto immotivato di fornire i documenti richiesti o di ottemperare a una citazione e di partecipare all'audizione come testimone, di falsa testimonianza e di corruzione dei testimoni).

La previsione dell'obbligo per gli Stati membri di prevedere un siffatto sistema sanzionatorio figura tra le perplessità avanzate dal Consiglio e dalla Commissione tali da respingere l'approvazione della proposta legislativa. Ulteriore elemento di disaccordo è dato dai mezzi di indagine contemplati nell'impianto del regolamento, alla luce, ad avviso sempre del Consiglio e della Commissione, della loro natura pressoché giudiziaria nell'ambito di uno strumento, quale è l'inchiesta parlamentare, squisitamente politico⁵⁷.

Alla mancata approvazione delle due Istituzioni in ossequio alla procedura legislativa speciale di cui all'art. 226, par. 3 TFUE segue l'apertura di un formale tavolo negoziale, ma è in seno ai cd. triloghi⁵⁸ che si svolge il confronto tra i servizi giuridici delle tre istituzioni⁵⁹.

In seguito all'elezione dell'ottava legislatura (2014-2019), mentre il Parlamento europeo istituisce due commissioni d'inchiesta a pochi mesi l'una dall'altra⁶⁰, i negoziati (formali e non) tra le tre istituzioni subiscono rallentamenti, né una qualche sollecitazione sembra provenire dalla trasmissione nel 2018 delle versioni novellate del Regolamento risultato delle riunioni a porte chiuse e a carattere informale svolte tra i rispettivi servizi giuridici⁶¹, né tanto meno dalle interrogazioni del 2017⁶² e del 2019⁶³ presentate dalla Commissione AFCO al Consiglio e alla Commissione.

Pertanto, allo scadere della legislatura il Parlamento europeo adotta una risoluzione in cui «*esprime il suo più profondo disappunto per l'atteggiamento del Consiglio (e della Commissione), che continua a impedire, dopo oltre quattro anni di riunioni informali e scambi di lettere e documenti, una riunione formale in cui discutere a livello politico le possibili soluzioni*»⁶⁴. Alla luce di tale comportamento, nella risoluzione il Parlamento europeo lamenta la violazione

di tale competenza necessita, segnatamente, di un dibattito pubblico, in sessione plenaria, che consenta ai cittadini dell'Unione di prendere conoscenza dei vari orientamenti politici espressi e, in tal modo, di formarsi un'opinione politica sull'azione dell'Unione».

⁵⁷ Si rinvia alla discussione in seduta plenaria del 23 maggio 2012 disponibile [qui](#).

⁵⁸ Cfr., tra gli altri, G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2015, pp. 809-839; S. MARINAI, *Democraticità ed efficacia del processo decisionale...*, *op. cit.*

⁵⁹ Parlamento europeo, Risoluzione legislativa 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))*, in G.U.U.E C 443, 22.12.2017, p. 39.

⁶⁰ Si rinvia al par. 5.

⁶¹ Cfr. Parlamento europeo, *Non-paper sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo relativo alle modalità di applicazione esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo*, PE630.750v01-00.

⁶² Si rinvia alla discussione in seduta plenaria del 13 dicembre 2017 disponibile [qui](#)

⁶³ Si rinvia alla discussione in seduta plenaria del 17 aprile 2019 disponibile [qui](#).

⁶⁴ Parlamento europeo, *Risoluzione del 18 aprile 2019 sui negoziati con il Consiglio e la Commissione sulla proposta legislativa di regolamento sul diritto d'inchiesta del Parlamento europeo (2019/2536(RSP))*, in G.U.U.E, C-158 del 30 aprile 2021, pp. 15-17, punto 1.

del principio di leale cooperazione interistituzionale e, a tal riguardo, fa cenno all'opportunità di adire la Corte di giustizia⁶⁵: nel dettaglio, si sottolinea come la procedura legislativa speciale di cui all'art. 226, par. 3 TFUE riconosca in capo al Parlamento europeo il ruolo di legislatore esclusivo mentre al Consiglio e alla Commissione spetti esclusivamente «dare o rifiutare il loro consenso alla proposta del Parlamento, e non a negoziarla al fine di raggiungere un accordo comune»⁶⁶.

Lo scoppio dell'emergenza pandemica rappresenta l'occasione per la Commissione AFCO di ribadire la necessità di un effettivo e concreto rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, con specifico riferimento al diritto di iniziativa legislativa e a quello di inchiesta parlamentare⁶⁷; a oltre dieci anni dalla prima proposta legislativa in materia, respinta l'ipotesi di redazione di una proposta *ex novo*, nel suddetto documento si propone l'istituzione di un gruppo di lavoro al fine di raggiungere un nuovo compromesso a livello politico. Tuttavia, questo nuovo slancio non sembra aver avuto seguito: nell'aprile 2021 la Commissione AFCO presenta due interrogazioni parlamentari al Consiglio e alla Commissione per domandare le ragioni della perdurante fase di stallo nei lavori per la messa a punto di un appropriato quadro giuridico che regoli le modalità di esercizio del diritto di inchiesta parlamentare.

Nella risposta del giugno 2021 all'assise di Strasburgo il Consiglio e la Commissione assicurano la volontà di riprendere il dialogo interistituzionale in materia nel rispetto delle singole prerogative, nonché del principio di leale cooperazione⁶⁸.

5. La prassi recente: le commissioni d'inchiesta EMIS e PANA (2017) e ANIT (2021)

Il rispetto dei termini di durata dell'inchiesta parlamentare⁶⁹ richiede celerità nello svolgimento delle attività di indagine da parte del Parlamento europeo e tempestività nell'intervento delle altre istituzioni di volta in volta chiamate a cooperare. Uno sguardo pratico ai lavori delle ultime commissioni può rappresentare il “termometro” di tale cooperazione interistituzionale.

⁶⁵ Ai sensi dell'art. 149, par. 1 del Regolamento interno del Parlamento europeo: «Il Parlamento, entro i termini specificati dai trattati e dallo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea per i ricorsi da parte delle istituzioni dell'Unione europea o da parte di persone fisiche o giuridiche, esamina la legislazione dell'Unione e la sua attuazione per assicurarsi che i trattati, in particolare per quanto concerne i diritti del Parlamento, siano stati pienamente rispettati».

⁶⁶ Parlamento europeo, *Risoluzione del 18 aprile 2019 sui negoziati con il Consiglio e la Commissione...*, cit., punto 4.

⁶⁷ Parlamento europeo, *Working Document. State of play and outlook on the proposal for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and replacing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 Committee on Constitutional Affairs*, PE648.404v01-00.

⁶⁸ Si rinvia alla discussione del Parlamento europeo in seduta plenaria dell'8 giugno 2021 disponibile [qui](#).

⁶⁹ Ai sensi dell'art. 208, par. 11 del Regolamento del Parlamento europeo, la commissione d'inchiesta conclude i propri lavori entro un termine massimo di dodici mesi, prorogabile di altri tre mesi per un numero limitato di volte pari a due.

Per la prima volta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁷⁰, a seguito dell'accertamento da parte della U.S. *Environmental Protection Agency* dell'installazione su veicoli *diesel* di impianti di manipolazione sul controllo delle sostanze inquinanti che di fatto falsificavano le emissioni reali di guida, nel 2015 il Parlamento europeo decideva di istituire una commissione di inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico (cd. commissione EMIS)⁷¹.

L'attività di inchiesta in questione intendeva verificare il rispetto da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri del quadro normativo europeo vigente in materia e l'esercizio dell'attività di vigilanza da parte della Commissione europea sulla corretta applicazione, nel caso di specie, del Regolamento 2007/715/CE⁷². Tralasciando il merito della questione⁷³, con esclusiva attenzione al tema oggetto del presente contributo, nella relazione conclusiva⁷⁴ la commissione d'inchiesta lamenta atteggiamenti dilatori non solo da parte delle istituzioni nazionali, ma anche di Consiglio e Commissione: in particolare sono registrati ritardi nella consegna dei documenti richiesti alla Commissione europea, ritardi nella condivisione delle risultanze delle indagini nazionali e ritardi nell'audizione di agenti e funzionari dell'Unione; ciò determina, a detta della commissione in seno al Parlamento europeo, la violazione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni⁷⁵.

Nel 2016, in seguito alla pubblicazione dei cd. *Panama Papers* e alla conseguente emersione di fenomeni distorsivi delle condizioni di concorrenza nel mercato interno, il Parlamento europeo decideva di istituire una commissione di inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione e all'evasione fiscale (cd. commissione PANA)⁷⁶.

Anche in questo caso, nella relazione conclusiva la commissione di inchiesta lamenta risposte procrastinanti della Commissione europea e del Consiglio riguardo alla richiesta di esibizione di

⁷⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione del 7 maggio 2009 sulle nuove competenze e prerogative del Parlamento nell'applicazione del trattato di Lisbona (2008/2063(INI)*, in G.U.U.E., C 212, del 5 agosto 2010, pp. 37-46.

⁷¹ Parlamento europeo, *Decisione (UE) 2016/34 del 17 dicembre 2015 sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione d'inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico*, in G.U.U.E., L 10 del 15 gennaio 2016, p. 13.

⁷² Il riferimento è al Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007 *relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo*, in G.U.U.E., L. 171 del 29 giugno 2007, pp. 1-16.

⁷³ Sul tema, Corte dei Conti europea, *La risposta dell'UE allo scandalo dieseldgate*, pubblicato nel febbraio 2019.

⁷⁴ Parlamento europeo, *Relazione sull'inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico* adottata il 2 marzo 2017, pp. 16-17.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 67.

⁷⁶ Parlamento europeo, *Decisione dell'8 giugno 2016 sull'istituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato di una commissione d'inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale (2016/2726(RSO))*, in G.U.U.E. L 166 del 24 giugno 2016, pp. 10-13.

documenti (alcuni dei quali «*pesantemente censurati od oscurati*»⁷⁷), nonché di alcuni Stati membri e, ancora, del Consiglio a seguito della trasmissione di inviti alle audizioni della commissione d'inchiesta; quest'ultima, testualmente, «*solleva, pertanto, dubbi sulla volontà politica del Consiglio di migliorare la trasparenza e la cooperazione nella lotta contro l'evasione fiscale e il riciclaggio di denaro, o di rispettare il trattato e il principio di leale cooperazione*»⁷⁸.

Tali osservazioni sono altresì riprese in una successiva raccomandazione del Parlamento europeo rivolta al Consiglio e alla Commissione europea sulla base delle risultanze dei lavori della commissione PANA⁷⁹: in tale raccomandazione il Parlamento europeo sottolinea che «*la mancanza di poteri e l'accesso limitato ai documenti hanno ostacolato e ritardato notevolmente il lavoro della commissione d'inchiesta, tenuto conto del carattere temporaneo della sua indagine, e hanno impedito una valutazione completa di presunte violazioni del diritto dell'UE*»⁸⁰ e sostiene la necessità «*ai fini dell'esercizio del controllo democratico sull'esecutivo, che il Parlamento disponga di poteri d'inchiesta corrispondenti a quelli dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE; reputa che, per esercitare tale funzione di controllo democratico, il Parlamento dovrebbe avere il potere di citare testimoni e di obbligarli a comparire, nonché il potere di esigere la presentazione di documenti; ritiene che, per garantire l'esercizio di tali diritti, sia necessario che gli Stati membri accettino di applicare sanzioni nei confronti di quanti omettono di comparire o di presentare documenti, in linea con le norme nazionali che disciplinano le inchieste parlamentari nazionali*»⁸¹.

Nel 2020 il Parlamento europeo ha istituito una commissione di inchiesta (cd. commissione ANTI)⁸² incaricata di verificare l'attuazione da parte degli Stati membri e il controllo della Commissione europea sul rispetto del Regolamento 2005/1/CE in materia trasporto di animali all'interno dell'Unione o verso Paesi terzi⁸³. Trattasi di una questione di attuale interesse, come testimonia la registrazione di un'iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea finalizzata all'introduzione del divieto di utilizzo di gabbie per

⁷⁷ Parlamento europeo, [Relazione sull'inchiesta in materia di riciclaggio di denaro, elusione fiscale ed evasione fiscale](#), adottata il 16 novembre 2017, p. 41.

⁷⁸ *Ibidem*, punto 151.

⁷⁹ Parlamento europeo, Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 al Consiglio e alla Commissione *a seguito dell'inchiesta in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale (2016/3044(RSP))*, C 369 dell'11 ottobre 2018, pp. 132-155, in particolare punti 185-200.

⁸⁰ *Ibidem*, punto 191.

⁸¹ *Ibidem*, punto 194.

⁸² Parlamento europeo, Decisione (UE) 2020/1089 del 19 giugno 2020 *sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione d'inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione alla protezione degli animali durante il trasporto all'interno e all'esterno dell'Unione*, in G.U.U.E. L 231 del 24 luglio 2020, pp. 1-4. Nella decisione è richiamata la pronuncia della Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 2015, causa C-424/13, *Zuchtviieb-Export GmbH c. Stadt Kempten*, ECLI:EU:C:2015:259 in cui la Corte ha statuito che, nel caso di trasporto di animali verso Paesi terzi, l'organizzatore del viaggio è tenuto a presentare un giornale di viaggio che assicuri il rispetto di uno *standard* equivalente a quanto previsto dall'ordinamento dell'Unione in materia di trattamento degli animali trasportati.

⁸³ Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, *sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97*, in G.U.U.E L 3 del 5 gennaio 2005, pp. 1-44.

talune specie di animali da allevamento⁸⁴. Nel dicembre 2021 la Commissione ANIT ha terminato i suoi lavori e ha sottoposto al Parlamento europeo la relazione finale accompagnata da un progetto di raccomandazioni. La sua discussione è calendarizzata per la prima plenaria del 2022.

6. Brevi considerazioni conclusive con riferimento alla Conferenza sul futuro dell'Europa

Nel presente lavoro si è tentato di avvalorare la portata del principio di leale cooperazione, quale principio strutturale che regola le relazioni interistituzionali dell'Unione europea, muovendo da uno strumento di controllo politico poco attenzionato dalla dottrina a fronte del suo limitato utilizzo da parte del Parlamento europeo. Punto nevralgico della questione, come si è visto, è la ricerca di un compromesso tra la volontà dello stesso Parlamento di rafforzare i propri poteri d'inchiesta, e le correlate preoccupazioni sollevate da Consiglio e Commissione in ordine alla natura e all'estensione dei mezzi di indagine proposti. Inoltre, tale ricerca risulta esser ostacolata dall'andamento di *stop-and-go* impresso ai negoziati, nonché da atteggiamenti dilatori posti in essere da Commissione e Consiglio in violazione (come attestato dalle commissioni di inchiesta nelle singole relazioni conclusioni) del dovere di agire con spirito di collaborazione.

Orbene, tale questione ben si inserisce nell'ambito dei dibattiti correlati al processo democratico e alle questioni istituzionali in seno all'attuale Conferenza sul futuro dell'Europa; le caratteristiche dell'istituto lo pongono in linea con i principi di inclusività, apertura e trasparenza che hanno ispirato l'istituzione e l'apertura dei lavori della suddetta Conferenza il 9 maggio 2021 in occasione del settantunesimo anniversario della Dichiarazione Schuman.

A vent'anni esatti dalla Dichiarazione di Laeken⁸⁵, tale Conferenza - mediante un inedito processo partecipativo «dal basso verso l'alto»⁸⁶ articolato in tre *steps* (ascolto, traduzione delle idee in proposte, decisione) e una metodologia per certi aspetti inedita grazie all'ausilio delle piattaforme *online* e, in particolar modo, dell'intelligenza artificiale per l'abbattimento delle barriere linguistiche - intende consolidare le fondamenta democratiche dell'Unione e rafforzarne i processi democratici, nella

⁸⁴ A tal riguardo, si veda l'iniziativa dei cittadini europei “*End the Cage Age*” e l'impegno assunto dalla Commissione per la proposta di revisione della legislazione in materia di benessere degli animali entro l'ultimo trimestre del 2023 nella Comunicazione sull'ICE *End the Cage Age*, Bruxelles, 30 giugno 2021, C(2021) 4747 def. In dottrina, tra gli altri, F. FERRARO, *Il nuovo istituto di democrazia partecipativa e le sue prime applicazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 8, 2012, pp. 523-540. Sulla revisione della disciplina in seguito all'entrata in vigore Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 *riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica...*, cit.

⁸⁵ Consiglio europeo, *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea* allegata alle Conclusioni del 14 e 15 dicembre 2001.

⁸⁶ Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea, *Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa dialogo con i cittadini per la democrazia - Costruire un'Europa più resiliente*, p. 2, lett. a).

consapevolezza che «la partecipazione alla democrazia sia un processo costante che dà i suoi frutti al di là della partecipazione alle elezioni»⁸⁷.

Al vertice della Conferenza si colloca la presidenza congiunta di Parlamento europeo, Commissione europea e Consiglio, la quale è chiamata a guidare la discussione su argomenti rientranti nelle competenze dell'Unione quali, ad esempio, il rispetto dei valori europei, la questione migratoria, il ruolo dell'Unione nel mondo, il rafforzamento dei processi democratici, unitamente a «questioni trasversali connesse alla capacità dell'UE di realizzare le priorità politiche, tra cui legiferare meglio, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'attuazione e applicazione dell'acquis e la trasparenza» fermo restando la possibilità per i cittadini «di sollevare ulteriori questioni che li riguardano»⁸⁸.

In tale contesto, il *Citizens Panel* tenutosi lo scorso 10-12 dicembre 2021 sul tema «Democrazia europea, valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza»⁸⁹ ha affrontato tematiche ampie e variegate che, nel loro insieme, intendono diminuire il divario percepito dai cittadini europei tra gli stessi e l'Unione complessivamente considerata: tra le proposte lanciate in tema di riforme istituzionali figurano l'introduzione dell'istituto del *referendum* a livello europeo⁹⁰ e il superamento del criterio di voto dell'unanimità⁹¹, unitamente alla creazione di piattaforme *online* di informazione e di consultazione nell'ottica di una valorizzazione della dimensione partecipativa⁹². Nel documento è altresì auspicato la riapertura del dibattito sull'adozione di una Costituzione dell'Unione europea: il nuovo testo dovrebbe dare priorità alla salvaguardia dei valori democratici a partire dalla formulazione di una definizione comune di «democrazia», nonché all'inclusione dei cittadini nel processo decisionale, ponendosi, dunque, quale argine ai crescenti nazionalismi⁹³.

Alla «società europea»⁹⁴ è stata affidata la fase dello stacco, un momento cruciale del salto; tuttavia, ciò non è sufficiente; ai fini di un autentico slancio della democrazia occorre che lo spirito di leale collaborazione sopra richiamato animi costantemente l'attività delle istituzioni in prima linea coinvolte in tale iniziativa.

⁸⁷ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio *Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, Bruxelles, 22 gennaio 2020 COM (2020) 27 def., punto 5.

⁸⁸ Entrambe le espressioni in virgolettato in Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea, *Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa...*, p. 4, lett. b).

⁸⁹ Conferenza sul futuro dell'Europa, Panel europeo di cittadini sul tema *Democrazia europea/Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza* – *Raccomandazioni del Panel 2, Sessione 3* disponibili [qui](#).

⁹⁰ *Ibidem*, punto 18 in cui si specifica che la consultazione dei cittadini europei debba avvenire su impulso del Parlamento europeo, in circostanze eccezionali, e che il suo esito sia giuridicamente vincolante.

⁹¹ *Ibidem*, punto 20 in cui si auspica una revisione dei Trattati. Nelle suddette raccomandazioni si propone altresì una riforma delle istituzioni a partire dalla loro denominazione «allo scopo di chiarirne le funzioni. Ad esempio, il Consiglio dell'Unione europea potrebbe essere chiamato Senato dell'Unione europea. La Commissione europea potrebbe essere chiamata la Commissione esecutiva dell'Unione europea» (punto 15).

⁹² *Ibidem*, punti 17 e 19.

⁹³ *Ibidem*, punto 35. In dottrina, tra gli altri, L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Cacucci editore, Bari, 2021.

⁹⁴ Sul concetto di società europea, A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 699-701.



Seppur priva di un mandato giuridicamente apprezzabile come nel caso della Dichiarazione di Laeken⁹⁵, la Conferenza sul futuro dell'Europa attualmente in corso rappresenta un'opportunità sostanzialmente di *brainstorming* strumentale all'implementazione dei meccanismi democratici dell'Unione, purché le istanze provenienti “dal basso” trovino traduzione in azioni concrete da parte delle istituzioni europee.

⁹⁵ Sul tema, F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?*, in *I Post di AISDUE, Focus “Conferenza sul futuro dell'Europa”*, n. 2, 29 luglio 2021, pp. 9-29; G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 701-704.