



ROSSANA PALLADINO\*

## EQUILIBRIO ISTITUZIONALE E MODELLI DI PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA. CONSIDERAZIONI IN VISTA DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il processo decisionale nell'UE plasmato sul principio dell'equilibrio istituzionale. – 3. Il principio di democrazia partecipativa e gli strumenti previsti dai Trattati per la partecipazione al processo decisionale. – 3.1. La (nuova) iniziativa legislativa dei cittadini europei in rapporto al “quasi-monopolio” della Commissione. – 3.2. Parti sociali e *decision-making* in materia sociale. – 3.3. (*segue*) Il limite dell'equilibrio istituzionale: questioni *sub iudice* nel caso *EPSU c. Commissione europea*. – 4. La complementarità degli strumenti partecipativi rispetto alla democrazia rappresentativa nel quadro di un rinnovato equilibrio istituzionale: considerazioni nella prospettiva della Conferenza sul futuro dell'Europa.

### 1. Introduzione

La democrazia rappresenta, ai sensi dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), uno dei valori fondanti dell'Unione stessa, considerata come valore comune a tutti gli Stati membri, unitamente al rispetto della dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani. Si tratta di valori che connotano in maniera identitaria l'Unione europea e che hanno plurima valenza: il loro rispetto è necessariamente richiesto allorché uno Stato intenda entrare a far parte dell'UE, così come per la permanenza in tale organizzazione internazionale che se ne fa promotrice anche nelle relazioni con il resto del mondo (art. 3, par. 5, del TUE).

Pur nella difficoltà di definire in maniera univoca, sul piano normativo, il valore della democrazia e il suo adeguamento ad un “modello rigido” in cui incarnarsi<sup>1</sup>, è individuabile la

---

\* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Salerno.

Il presente contributo è frutto delle riflessioni condotte nell'ambito del Seminario “Il consolidamento delle fondamenta democratiche dell'UE”, tenutosi il 12 gennaio 2021 in modalità *online* e organizzato dall'Università degli Studi di Messina quale iniziativa del progetto “La Conferenza sul futuro dell'Europa: un nuovo slancio per la democrazia europea” realizzato dalla Rete dei CDE italiani con il contributo della Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

sussistenza di un requisito minimo, consistente nella derivazione dei poteri pubblici dalla volontà del popolo. Nelle più attuali fasi dell'integrazione, progressiva centralità ha assunto l'Unione europea nel presidiare il rispetto del valore della democrazia, così come degli altri valori comuni, in particolare lo Stato di diritto, che vanno condivisi e riconosciuti da tutti gli Stati membri<sup>2</sup>. Un "nuovo slancio" per la democrazia, che assicuri l'adesione a modelli pienamente democratici in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, anche nel misurarsi con le questioni sollevate dall'evoluzione digitale, è obiettivo prefissato dall'attuale Commissione europea nell'ambito del Piano d'azione dell'UE per la democrazia europea<sup>3</sup>, cui si aggiungono un nuovo meccanismo europeo per lo Stato di diritto<sup>4</sup>, la nuova strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali<sup>5</sup> e il pacchetto di misure adottate per promuovere e tutelare l'uguaglianza in tutta l'UE<sup>6</sup>.

Ma accanto alla "democrazia degli Stati", l'Unione europea persegue una "propria democrazia", che si concretizza, *in primis*, nell'accresciuto ruolo attribuito al Parlamento europeo quale istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione. Nell'ordinamento dell'Unione europea trova, altresì, riconoscimento il principio della democrazia partecipativa, declinato tramite la previsione di strumenti atti a garantire la partecipazione della società civile ai processi decisionali a livello sovranazionale. A ciò è preposta, in particolare, l'iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea (cd. ICE), la cui disciplina è stata recentemente oggetto di revisione ad opera del regolamento 2019/788, entrato in vigore da poco più di un anno (1° gennaio 2020).

<sup>1</sup> Cfr. U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2011, nonché M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017; B. NASCIMBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo I, Bari, 2017, pp. 631-636. V. anche R. BARATTA, *Droits fondamentaux et "valeurs" dans le processus d'intégration européen*, in *St. integr. eur.*, 2019, n. 2, pp. 289-308. Con riferimento all'azione esterna dell'Unione europea, E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

<sup>2</sup> La condivisione di siffatti valori è, infatti, la base su cui poggia la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la creazione di uno spazio di (libertà, sicurezza e) giustizia. In relazione all'indipendenza dei giudici, tanto è stato sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 30. V. anche Parere della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 191, emesso ai sensi dell'art. 218, par. 11, del TFUE sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

<sup>3</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Sul piano d'azione per la democrazia europea*, Bruxelles, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.

<sup>4</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, Bruxelles, 17.7.2019, COM(2019) 343 final. Il nuovo Meccanismo europeo per lo Stato di diritto consiste in un ciclo di valutazione svolto, annualmente, dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri. La prima relazione è rappresentata dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.12.2020, COM(2020) 711 final.

<sup>6</sup> V. in particolare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5.3.2020, COM(2020) 152 final.

Orbene, ponendo in primo luogo l'attenzione sulla procedura e le condizioni che disciplinano l'ICE, questo scritto mira ad indagare circa la capacità dei cittadini dell'Unione di incidere sul *law-making* europeo, governato dall'azione delle Istituzioni dell'UE e, in particolare, della Commissione europea. Invero, l'incremento del contenzioso innescatosi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea costituisce la riprova del crescente ricorso a tale canale di democrazia partecipativa, ma anche della necessità di definirne i contorni in relazione alle prerogative proprie della Commissione europea. Ciò vale sia per uno strumento "generale" quale l'ICE, introdotto in tempi relativamente recenti, sia per strumenti peculiari di partecipazione democratica che connotano i procedimenti decisionali in settori specifici, quale è la politica sociale. Nell'ambito del cd. dialogo sociale, infatti, il ruolo delle parti sociali, consolidatosi nel tempo come componente essenziale dell'elaborazione normativa e come modello di partecipazione democratica, risulta attualmente messo in discussione, come testimoniato dalla questione pendente innanzi alla Corte di giustizia, che vede contrapposta l'European Federation of Public Service Unions (EPSU) alla Commissione europea.

A siffatta analisi seguono alcune considerazioni svolte nella prospettiva della Conferenza sul futuro dell'Europa, nel cui contesto si invoca il rafforzamento degli strumenti di partecipazione dei cittadini europei, in rapporto di complementarità rispetto ad un possibile rafforzamento della democrazia rappresentativa.

## 2. Il processo decisionale nell'UE plasmato sul principio dell'equilibrio istituzionale

Il processo di adozione degli atti normativi, così come delineato nei Trattati istitutivi dell'Unione europea, è basato sul coinvolgimento della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio, operanti in ossequio ai principi dell'equilibrio istituzionale e della leale cooperazione. Le tre istituzioni politiche dell'Unione europea agiscono ognuna nei limiti delle attribuzioni ad esse conferite dai Trattati, secondo le procedure, le condizioni e le finalità da essi previste, così come dettato dall'articolo 13, par. 2, del TUE che riflette, sotto lo specifico profilo del rapporto tra le istituzioni, il più generale principio di attribuzione delle competenze sancito nell'articolo 5, par. 2, del TUE.

L'art. 13, par. 2, del TUE traduce il richiamato principio dell'equilibrio istituzionale che implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni, determinando una sorta di "controbilanciamento" dei poteri<sup>7</sup>. Quale caratteristica propria dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, siffatto principio ha trovato affermazione e definizione nella giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>8</sup> unitamente

<sup>7</sup> Così G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte Istituzionale*, VIII ed., Torino, 2020, p. 72.

<sup>8</sup> *In primis*, Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7 e sentenza del 22 maggio 1990, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, causa C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217, punti 22 e 23, ove è stato anche precisato 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. Di conseguenza, la Corte di giustizia deve poter garantire la conservazione dell'equilibrio istituzionale e 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 perseguito. V. anche Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, *SA Roquette Frères c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, punti 33 e 34; sentenza del 6 maggio 2008, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, punto 57; sentenza del 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite

al principio della leale cooperazione<sup>9</sup> – attualmente codificato nell’ultima frase dell’art. 13, par. 2, TUE – che si sostanzia nel dovere di non pregiudicare l’esercizio delle competenze attribuite a ciascuna istituzione<sup>10</sup>, ma anzi nell’agevolare la definizione di procedure che assicurino il buon funzionamento del processo decisionale garantendo che queste ultime rispettino l’equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati.

Plasmato su tali principi, il processo decisionale, improntato al “metodo comunitario”, è connotato dal coinvolgimento del triangolo istituzionale dell’Unione europea su differenti piani, atteso che la Commissione detiene il potere di iniziativa e che il Parlamento europeo e il Consiglio esercitano in maniera congiunta il potere decisionale. L’asimmetria che, pur con la soppressione dei “pilastri” ad opera del Trattato di Lisbona, continua a caratterizzare il processo di integrazione europea, si riflette invero sulla sussistenza di una molteplicità di procedure decisionali<sup>11</sup>.

In termini generali, indubbiamente il potere normativo gradualmente è stato sottratto all’accentramento dell’istituzione di matrice intergovernativa, il Consiglio, in favore della sua condivisione con quella rappresentativa dei cittadini dell’Unione europea, il Parlamento europeo. Il principio della co-decisione si incarna nella procedura legislativa ordinaria che rappresenta, tuttavia, il principale, ma non esclusivo, modello tipizzato di adozione degli atti normativi, in un contesto di complessiva frammentazione delle procedure decisionali<sup>12</sup>. Ad essa si affianca, infatti, la procedura legislativa speciale, categoria che ricomprende in sé una varietà di procedure caratterizzate dalla centralità – talora del Parlamento ma nella maggioranza dei casi – del Consiglio.

---

C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, punti 146 ss. Da ultimo, Corte di giustizia, sentenza del 3 dicembre 2020, *Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd*, causa C-461/18 P, ECLI:EU:C:2020:979, punto 102. Il principio dell’equilibrio istituzionale è da intendersi quale principio strutturale che informa i Trattati istitutivi, v. J-P. JACQUÉ, *The principle of institutional balance*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2004, n. 2, pp. 383-391; K. LENAERTS, A. VERHOVEN, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in the E.U. Governance*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, Oxford, 2002. Con riferimento specifico alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, v. T. CHRISTIANSEN, *The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive Institutional Balance?*, in A. BIONDI, P. ECKHOUT (eds.), *European Union after the Treaty of Lisbon*, Oxford, 2011; L.S. ROSSI, *A New Inter-Institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After The Lisbon Treaty*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 645-659; ID., *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell’Unione: quale ruolo per la “nuova” Commissione europea?*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell’Unione europea*, Torino, 2016, pp. 65-89. V. anche M. CHAMON, *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?* in *Eur. Pub. Law*, 2015, n. 2, pp. 371-391; P. KOUTRAKOS, *Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2019, n. 1, pp. 1-33.

<sup>9</sup> Corte di giustizia, sentenza del 27 settembre 1988, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 204/86, ECLI:EU:C:1988:450, punto 16 e sentenza del 30 marzo 1995, *Parlamento europeo c. Consiglio dell’Unione europea*, causa C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91, punto 23.

<sup>10</sup> V. Corte di giustizia, sentenza del 21 giugno 2018, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, causa C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483, punto 90.

<sup>11</sup> Da ultimo, con particolare riferimento ai settori della politica estera e sicurezza comune e della politica economica e monetaria, connotati da «un equilibrio istituzionale originale», v. S. MARINAI, *Democraticità ed efficacia del processo decisionale nell’UE: riflessioni alla luce della prassi recente*, in *Rivista OIDU*, 2021, n. 1, pp. 63-81.

<sup>12</sup> Così E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, III ed., Torino, 2020, p. 101. In tema, R. CAFARI PANICO, *Il processo legislativo dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove Tendenze del diritto dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 93 ss. V. anche Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sull’impatto del Trattato di Lisbona sullo sviluppo dell’equilibrio istituzionale dell’Unione europea (2008/273(INI)).

Lo sbilanciamento a favore della componente intergovernativa permane, inoltre, in molti casi in cui non è prevista espressamente l'adozione di "atti legislativi"<sup>13</sup> come, *inter alia*, nell'ipotesi di adozione degli atti – aventi comunque valenza normativa<sup>14</sup> – disciplinata dagli artt. 154 e 155 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nell'ambito della politica sociale, cui sarà dedicata particolare attenzione (*infra* al paragrafo 3.2.) in considerazione della funzione partecipativa riconosciuta alle parti sociali.

Prima di giungere all'analisi specifica di questi aspetti, rilevanti in ragione dell'oggetto del presente contributo, particolare attenzione si intende riporre sul ruolo della Commissione europea, cui i Trattati riservano un ruolo essenziale nel processo decisionale. Oltre ad un potere normativo autonomo, limitatamente ad alcuni settori, a norma dei Trattati la Commissione detiene in maniera pressoché esclusiva<sup>15</sup> quello di proposta normativa<sup>16</sup>. Infatti, salvo che per alcuni specifici ambiti<sup>17</sup> – ed escludendo il settore della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – è prerogativa propria ed esclusiva della Commissione quella di imprimere impulso al processo decisionale. Come specificato dall'art. 17, par. 2, del TUE, l'atto legislativo dell'Unione europea può essere adottato solo su proposta della Commissione, salve le ipotesi in cui i Trattati dispongano diversamente; quanto agli atti che non rivestono il carattere di atti legislativi, essi sono adottati su proposta della Commissione, qualora i Trattati prevedano in tal senso.

All'istituzione che ha la funzione di promuovere l'interesse generale dell'Unione è assegnato, dunque, il compito di adottare le iniziative appropriate a tal fine (art. 17, par. 1, del TUE): la Commissione si autodetermina nell'imprimere l'iniziativa ed è pienamente autonoma nell'individuare l'oggetto, le finalità e il contenuto delle proposte<sup>18</sup>. Ciò implica ulteriormente, secondo quanto specificato nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che

<sup>13</sup> Ossia, ai sensi dell'art. 289, par. 3, del TFUE, quegli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa. La Corte di giustizia ha precisato che un atto giuridico può essere qualificato come atto legislativo dell'Unione soltanto se è stato adottato sul fondamento di una disposizione dei Trattati che fa espresso riferimento o alla procedura legislativa ordinaria o alla procedura legislativa speciale. Cfr. sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., punto 72.

<sup>14</sup> Come si evince dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenza ult. cit.), la procedura seguita per l'adozione degli atti normativi non influisce sul valore formale e non determina una scala gerarchica tra atti legislativi ed altri atti adottati dalle istituzioni al di fuori di tale procedura. Così v. anche R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2020, p. 71, ove si sottolinea che la differente procedura rileva, piuttosto, sotto il profilo degli obblighi attinenti alla procedura legislativa, quali in particolare la partecipazione dei Parlamenti nazionali (ai sensi del Protocollo n. 1 e del Protocollo n. 2), nonché del requisito (*ex art.* 16, par. 8, del TUE e art. 15, par. 2, del TFUE) secondo cui il Consiglio si riunisce in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 289, par. 4, del TFUE gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti. Invero i «casi specifici previsti dai Trattati» in cui l'iniziativa, finalizzata all'adozione sia di atti legislativi sia di atti non legislativi, non proviene dalla Commissione sono rarissimi.

<sup>16</sup> Sulle funzioni e i poteri della Commissione, F. MARTINES, *La funzione di iniziativa della Commissione nel processo legislativo europeo*, Napoli, 2019 e A.A. ELLINAS, E. SULEIMAN, *The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians*, Cambridge, 2012, nonché D. WYATT, *Is the Commission a "lawmaker"? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making*: ClientEarth, in *Comm. M. Law Rev.*, 2019, pp. 825-842.

<sup>17</sup> A titolo di esempio, a norma dell'art. 76 del TFUE, per gli atti adottati nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale e nel campo della cooperazione di polizia, il potere di proposta spetta, oltre che alla Commissione, anche ad un quarto degli Stati membri dell'UE.

<sup>18</sup> V. in tal senso, sentenza del 14 aprile 2015, *Consiglio dell'Unione europea c. Commissione europea*, causa C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217, punti 64 e 70.

nessun'altra istituzione può obbligare la Commissione a proporre un atto normativo<sup>19</sup>, pur sussistendo la possibilità che l'iniziativa sia sollecitata (cd. pre-iniziativa) dal Parlamento europeo (art. 225 del TFUE), dal Consiglio (art. 241 del TFUE) ed, in ipotesi particolari, dagli Stati membri (art. 135 del TFUE)<sup>20</sup>.

La centralità della Commissione europea nel processo di adozione degli atti trova evidenza anche nelle fasi successive all'iniziativa. Ai sensi dell'art. 293, par. 1, del TFUE, infatti, è prescritta l'unanimità in seno al Consiglio qualora si voglia emendare la proposta della Commissione; quest'ultima istituzione mantiene, poi, un potere di modifica della proposta fino a che l'atto non venga adottato, venendo così a svolgere anche un ruolo attivo nella maturazione della decisione riguardo ad un testo condiviso all'interno del Consiglio.

Infine, quale corollario del potere di iniziativa, la Commissione ha anche la possibilità di ritirare le proposte presentate: oggetto di contestazione innanzi alla Corte di giustizia, è quest'ultima che ha acclarato l'"indissolubile legame"<sup>21</sup> esistente tra il potere di iniziativa e il potere di ritiro, che non si pone quale elemento lesivo né del principio dell'equilibrio istituzionale né di quello della leale cooperazione, individuando l'unico limite nell'obbligo di motivazione del ritiro stesso incombente in capo alla Commissione.

### 3. Il principio della democrazia partecipativa e gli strumenti previsti dai Trattati per la partecipazione al processo decisionale

La condivisione del potere decisionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio consente, rispetto agli albori del processo di integrazione europea, di dare più compiuta affermazione al «fondamentale principio di democrazia secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»<sup>22</sup>.

Il ruolo attualmente riconosciuto al Parlamento europeo è, come noto, frutto di un progressivo ampliamento delle sue prerogative quale risposta alla tradizionale *quaestio* inerente al *deficit* democratico e alla legittimazione democratica dell'Unione europea, che ha rappresentato uno dei nodi centrali del processo di integrazione europea e delle riforme che hanno interessato tale organizzazione internazionale. Da ultimo, il Trattato di Lisbona ha segnato un notevole contributo al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo: *in primis* attraverso la generalizzazione della procedura di "co-decisione", ma anche incidendo sul potere di delega alla Commissione di adottare atti non legislativi di portata generale, nonché

<sup>19</sup> L'ampiezza dei poteri e della discrezionalità riconosciuti alla Commissione è ancorata all'art. 17, par. 3, terzo comma, del TUE, secondo cui la Commissione «esercita le sue responsabilità in piena indipendenza», inoltre i suoi membri di tale istituzione «non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo».

<sup>20</sup> V. sentenza del 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, cit., punti 70 e 74; sentenza del 4 settembre 2018, *ClientEarth c. Commissione europea*, causa C-57/16, ECLI:EU:C:2018:660, punto 87.

<sup>21</sup> V. Corte di giustizia, sentenza del 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, cit., punto 96. In tema, R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, op. cit., p. 21 ss.; N. LUPO, *The Commission's power to withdraw legislative proposals and its "parliamentarisation"*, *between technical and political grounds*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2018, p. 311-331.

<sup>22</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza *Roquette Frères*, cit., punto 33.

sul potere di controllo che il Parlamento esercita sulle altre istituzioni dell'Unione, in specie sulla Commissione europea<sup>23</sup>.

Al *Reform Treaty* è ascrivibile anche l'introduzione di un apposito Titolo II nel TUE dedicato alle «Disposizioni relative ai principi democratici»<sup>24</sup>, nel cui ambito il principio di democrazia rappresentativa assurge a perno “fondante” del funzionamento dell'Unione (art. 10, par. 1, del TUE) e le relative disposizioni risultano basate su di un meccanismo di “doppia legittimità” dell'Unione europea. Infatti, esse sono finalizzate a garantire che i cittadini europei siano rappresentati sia in maniera diretta nel Parlamento europeo, sia in maniera indiretta tramite i propri Governi, democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o ai loro cittadini, in seno al Consiglio europeo e al Consiglio (art. 10, par. 2, del TUE).

L'impianto che emerge dai Trattati risulta fondato sul binomio legittimazione “europea” e “nazionale”<sup>25</sup>, in considerazione dell'accresciuto ruolo dei Parlamenti nazionali in funzione di controllo e di indirizzo sui Governi all'interno del Consiglio, nonché del loro contributo al buon funzionamento dell'Unione, ai sensi dell'art. 12 TUE. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali imprime una forma di legittimazione democratica “esterna”<sup>26</sup> che trova specifica declinazione nel ruolo ad essi assegnato nel processo di adozione degli atti

<sup>23</sup> Cfr. E. TRIGGIANI, *Gli equilibri politici tra le istituzioni dopo la riforma di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 161-194. In particolare sulle funzioni del Parlamento europeo, C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *St. integr. eur.*, 2012, p. 329 ss.

<sup>24</sup> Sulle disposizioni del Trattato di Lisbona relative ai principi democratici, quale risposta ai «pressanti inviti inclusi nella Dichiarazione di Laeken, emessa dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2001», v. U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *St. integr. eur.*, 2008, p. 513. In generale, v. C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016, nonché D. FRIEDRICH, *Democratic participation and civil society in the European Union*, New York, 2011; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011; C. MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, Bari, 2020; T. RUSSO, *Deficit e anti-deficit democratico nell'ordinamento dell'Unione europea*, Salerno, 2010; M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011. Specificamente sulla questione del deficit democratico e del processo di democratizzazione dell'Unione europea, ci si limita a rinviare a E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea*, in *St. integr. eur.*, 2019, n. 1, pp. 9-18; U. VILLANI, *Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione europea*, in *St. integr. eur.*, 2015, n. 2, pp. 217-224; ID., *Il «deficit democratico» nella formazione delle norme comunitarie*, in *Jus*, 1994, p. 295. Sulla democrazia europea quale riflesso della struttura dell'ordinamento europeo nelle sue tre dimensioni “internazionale”, “sovranzionale” e “inter-statale”, v. anche A. DI STASI, *The Enlargement of Competences of the European Union between State Sovereignty and the so-called European “Sovereignty”: Focus on the Limits of Applicability of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 2020, n. 3, pp. 131-154, spec. p. 138.

<sup>25</sup> Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, p. 42.

<sup>26</sup> Così E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 44, che ne evidenzia gli aspetti di criticità in relazione alla costruzione di un ordinamento autonomo dell'integrazione europea che comporta, invece, che «le esigenze di legittimazione democratica vadano soddisfatte all'interno del sistema». Così anche R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2019, p. 58, secondo cui la scelta di affiancare i Parlamenti nazionali al Parlamento europeo nell'esercizio del controllo democratico appare poco coerente e mette in discussione la piena legittimità del Parlamento europeo a rappresentare i cittadini degli Stati membri all'interno del sistema istituzionale. Sul primo decennio di attività dei Parlamenti nazionali sulla base del ruolo ad essi assegnato dal Trattato di Lisbona, si veda S. MARINO, *Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?* in AA.VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea*. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, pp. 43-60. V. anche C. PESCE, *Il contributo dei parlamenti nazionali per il superamento del deficit democratico*, in *Annali AISDUE*, Volume I, 2020, pp. 211-226.

legislativi in conformità al Protocollo n. 1<sup>27</sup> e nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal Protocollo n. 2<sup>28</sup>.

Nel dare seguito alla linea offerta dal Libro Bianco sulla *Governance europea* del 2001<sup>29</sup>, in cui la Commissione europea ribadiva l'esigenza di introdurre strumenti di partecipazione effettiva della società civile ai processi decisionali dell'Unione, al tradizionale principio di democrazia rappresentativa il Trattato di Lisbona ha affiancato il principio di democrazia partecipativa. Pur mancando l'attestazione del suo carattere "fondante" del funzionamento dell'Unione, esso è finalizzato a favorire la partecipazione dei cittadini al processo decisionale e trova concreta declinazione nella previsione di una varietà di strumenti (art. 11 del TUE)<sup>30</sup>. Questi ultimi, complessivamente vengono a delineare un modello di partecipazione alla vita democratica delle istituzioni, cui «ogni cittadino ha il diritto di partecipare» (art. 10, par. 3, del TUE).

Tramite il «pubblico scambio di opinioni» (art. 11, par. 1, del TUE) è data l'opportunità ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, di far conoscere e scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Il par. 2 dello stesso art. 11 prescrive lo sviluppo di un «dialogo aperto, trasparente e regolare» tra le istituzioni europee e le associazioni rappresentative e la società civile; infine la Commissione europea, al fine di assicurare la trasparenza delle azioni dell'Unione, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate (art. 11, par. 3, del TUE). Si tratta della delineazione di forme di "dialogo civile" che non trovano ulteriore e più precisa disciplina all'interno dei Trattati, diversamente da quanto avviene con i meccanismi di "dialogo sociale", caratterizzati da peculiari contenuti e procedure e anch'essi espressione del principio della democrazia partecipativa<sup>31</sup>.

Tra quelli individuati dall'art. 11 del TUE<sup>32</sup>, l'unico strumento che trova una disciplina articolata all'interno dell'ordinamento dell'Unione e che concretizza il diritto dei cittadini a

<sup>27</sup> Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

<sup>28</sup> Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>29</sup> Commissione delle Comunità europee, *La Governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 24.7.2001, COM(2001) 428 definitivo, ove si prospettava di sostituire il «modello lineare» di imposizione dall'alto delle politiche, con un «circolo virtuoso, basato sul *feedback*, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione».

<sup>30</sup> Oltre a quanto previsto dall'art. 11 del TUE, sono espressione del principio di partecipazione democratica anche i principi di trasparenza e di prossimità (art. 1, par. 2, e art. 10, par. 3, del TUE). Anche l'art. 15 del TFUE prescrive che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile, al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile.

<sup>31</sup> Definisce l'art. 152 del TFUE quale «modalità di attuazione del principio di democrazia partecipativa» P. PIRODDI, *Articolo 11 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 54-61, in particolare p. 55. Sia consentito rinviare anche a R. PALLADINO, *L'"autonomia" del dialogo sociale nel Trattato di Lisbona*, in *St. integr. eur.*, 2010, n. 1, pp. 149-173.

<sup>32</sup> Si tratta di strumenti connotati da un'ampia discrezionalità delle istituzioni, in particolare della Commissione europea, che sanciscono obblighi positivi che potrebbero essere oggetto di contestazione attraverso un'azione in carenza. In tal senso v. M. STARITA, *Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 3-36, in particolare, p. 36. Per una più approfondita disamina di tali strumenti, che non saranno oggetto di analisi specifica in questo contributo, v. V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *Eur. Pub. Law*, 2010, p. 123 ss.; G. FIENGO, *Nuove forme di democrazia partecipativa in Europa: il rafforzamento della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, p. 1663 ss.; J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon Treaty: a Legal View on Article 11 TEU*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2011, pp. 1849 ss.; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 37 ss.; B. NASCIBENE, *Partecipazione democratica nell'Unione europea - Le innovazioni del Trattato di Lisbona*, in *Agg. Soc.*, 2010, pp. 681 ss.; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e*

partecipare alla vita democratica dell'Unione, è l'iniziativa legislativa dei cittadini europei (ICE): l'art. 11, par. 4, del TUE – facendo eco all'art. I-47, par. 4, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (cd. Trattato costituzionale) – ha introdotto uno strumento di democrazia “semi-diretta”<sup>33</sup>, prevedendo che «cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possano prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati».

### 3.1. La (nuova) iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE in rapporto al “quasi-monopolio” della Commissione europea

Allo scopo di definire gli aspetti procedurali relativi all'iniziativa legislativa dei cittadini europei, il par. 4 dell'art. 11 del TUE rinvia ad un'altra norma di diritto primario, ossia l'art. 24, par. 1, del TFUE, collocato tra le previsioni inerenti alla cittadinanza europea e ai diritti dei cittadini europei<sup>34</sup>. A sua volta, tale disposizione consegna al diritto derivato, e in particolare all'adozione di un regolamento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, la disciplina delle procedure e delle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa legislativa dei cittadini europei<sup>35</sup>.

Sulla base giuridica di dette norme di diritto primario, il regolamento n. 211/2011 del Consiglio e del Parlamento europeo<sup>36</sup> ha dapprima concretamente dettato una procedura

---

prospettive, in *Diritto pubblico*, 2009, p. 589 ss.; A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, p. 64 ss.; A. SINAGRA, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, op. cit., p. 195 ss.

<sup>33</sup> Così, con riferimento al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, C. GREWE, *Article I-47*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, 2007, p. 629. Per una panoramica degli orientamenti dottrinari relativi alla natura giuridica controversa dell'istituto dell'iniziativa legislativa, v. G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, cit., in particolare p. 52.

<sup>34</sup> Accanto ad altri strumenti che consentono ai cittadini europei di sottoporre determinate questioni all'attenzione delle istituzioni dell'Unione, quali il diritto di petizione (art. 24, par. 2, del TFUE) e il ricorso al Mediatore europeo (art. 24, par. 3, del TFUE).

<sup>35</sup> Sull'istituto dell'ICE, v. R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015 e A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?* Napoli, 2019.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, in GUUE L 65 dell'11.3.2011. Esso è stato integrato dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini, in GUUE L 301 del 18.11.2011. *Amplius*, v. V. CUESTA-LÓPEZ ET AL. (eds.), *The European Citizens' Initiative - A First Assessment*, Bruges Political Research Papers, 2012; A. DAMATO, *In tema di diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo I, op. cit., pp. 425-432; M. DOUGAN, *What are We to Make of the Citizens' Initiative?*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2011, p. 1807 ss.; F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2011, p. 727 ss.; B. KAUFMANN, *Transnational Babystep: The European Citizens Initiative*, in M. SETALA, T. SCHILLER (eds.), *Citizen's Initiative in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, p. 229 ss.; C. LINTSCHINGER, *Die Europäische Bürgerinitiative*, Wien-Graz, 2012; N. LEVRAT, *L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cah. dr. eur.*, 2011, p. 53 ss.; P. PONZANO, *L'initiative citoyenne européenne: la démocratie participative à l'épreuve*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2012, p. 615 ss.; F. RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *St. integr. eur.*, 2010, p. 675 ss.;

articolata per la presentazione delle iniziative legislative dei cittadini europei, rivista poi dal regolamento (UE) 2019/788 del 17 aprile 2019<sup>37</sup>, entrato in vigore da poco più di un anno (1 gennaio 2020).

Perseguendo il duplice obiettivo di migliorare il funzionamento dell'iniziativa dei cittadini europei rendendola più accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo, nonché di agevolare la partecipazione del maggior numero possibile di cittadini al processo decisionale democratico dell'Unione<sup>38</sup>, il nuovo regolamento (UE) 2019/788, abrogativo e sostitutivo del regolamento 211/2011, non determina uno stravolgimento dell'impianto da quest'ultimo delineato. Le modifiche si innestano sulla procedura disegnata dal regolamento del 2011, la cui articolazione resta invariata in quattro fasi: -la costituzione di un gruppo di organizzatori e la registrazione; - la raccolta delle dichiarazioni di sostegno; - la verifica e certificazione da parte degli Stati membri; - la presentazione dell'ICE alla Commissione, la quale la esamina rassegnando le sue conclusioni giuridiche e politiche (cd. fase di *follow up*).

Tralasciando per il momento l'analisi degli elementi di novità più significativi introdotti dal regolamento 2019/788, resta complessivamente immutata la considerazione per cui l'effettiva capacità dei cittadini europei di partecipare al processo decisionale tramite lo strumento dell'ICE viene a misurarsi con le prerogative proprie della Commissione europea, che quest'ultima esercita in maniera decisiva in un doppio momento: la registrazione e l'esame dell'ICE.

Quanto alla fase della registrazione, la Commissione ha il compito di verificare l'ammissibilità dell'iniziativa, che potrà essere registrata se sussistono le condizioni fissate dall'art. 6, par. 3, del regolamento 2019/788, in particolare: se l'iniziativa non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati; se non è presentata in modo manifestamente ingiurioso o non ha un contenuto futile o vessatorio; se non è manifestamente contraria ai valori dell'Unione, quali stabiliti nell'art. 2 del TUE, e alla Carta dei diritti fondamentali<sup>39</sup>.

La Commissione effettua, poi, l'esame della iniziativa dei cittadini, definendo – entro sei mesi dalla pubblicazione dell'iniziativa e dopo l'audizione pubblica<sup>40</sup> – in una

---

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*, Bruxelles, 2013, p. 113 ss.

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 *riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, in GUUE L 130 del 17.5.2019, su cui si vedano 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*, op. cit., pp. 621-634; D. GONZÁLEZ CADENAS, *Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation*, in *Global Journal of Comparative Law*, 2020, n. 9, pp. 117-147.

<sup>38</sup> Le criticità e le carenze legate al precedente regolamento sono individuate dalla Commissione nella sua Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione sull'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini*, Bruxelles, 28.3.2018, COM(2018) 157 final. V. anche M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 19, pp. 194-215.

<sup>39</sup> Il riferimento alla Carta dei diritti fondamentali rappresenta una novità rispetto alla formulazione contenuta nel regolamento del 2011.

<sup>40</sup> Ai sensi dell'art. 14 del regolamento, quando riceve una iniziativa valida riguardo alla quale sono state raccolte e certificate le dichiarazioni di sostegno, la Commissione pubblica «senza indugio» un avviso in tal senso nel registro, trasmettendo l'iniziativa al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali (par. 1). Entro tre mesi dalla presentazione dell'iniziativa, il gruppo di organizzatori ha l'opportunità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento europeo (par. 2).

comunicazione le conclusioni giuridiche e politiche, nonché l'azione che intende «eventualmente intraprendere e i suoi motivi per intervenire o meno». Dal tenore dell'art. 11, par. 2, del regolamento ICE trapela in maniera evidente l'ampia discrezionalità della Commissione europea nell'effettuare una valutazione in ordine al seguito da dare – o non dare – alla iniziativa dei cittadini. Connaturata all'autonomia che contraddistingue questa istituzione, come portatrice dell'interesse generale dell'Unione europea, e al ruolo ad essa assegnato nell'assetto ordinamentale dell'UE, è la valutazione di opportunità che la Commissione effettua in relazione alla eventuale presentazione di una o più proposte di atto giuridico dell'Unione in risposta all'iniziativa dei cittadini.

L'istituto dell'ICE è stato, pertanto, correttamente qualificato come uno strumento di iniziativa popolare indiretta<sup>41</sup> o iniziativa dell'iniziativa<sup>42</sup>, che è possibile affiancare al potere di pre-iniziativa attribuito Parlamento europeo e del Consiglio, che – come pure analizzato *supra* al paragrafo 1 – non incide in maniera vincolante sull'autonomia della Commissione nel dare impulso al processo decisionale tramite la presentazione di una proposta.

Il doppio momento di “sbarramento” esercitato dalla Commissione europea giustifica anche due dati rilevabili a partire dall'entrata in vigore del primo regolamento che ha reso operativa l'ICE: in primo luogo, lo scarto tra le iniziative presentate dai gruppi di organizzatori e quelle che effettivamente sono state registrate<sup>43</sup>; in secondo luogo, il non elevato grado di “successo”<sup>44</sup> dell'ICE inteso in termini di consequenzialità sul piano normativo<sup>45</sup>.

Sul doppio binario della valutazione della legittimità dei dinieghi di registrazione, da una parte, e del mancato seguito sul piano normativo delle ICE, dall'altra parte, il controllo esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea progressivamente è divenuto più incisivo<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Cfr. B. NASCIBENE, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012.

<sup>42</sup> Cfr. G. MORGESSE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa*, cit., p. 52 ss.

<sup>43</sup> Dal 2012 ad oggi, 100 sono state le richieste di registrazione e 76 le iniziative effettivamente registrate.

<sup>44</sup> Sul differente concetto di “ICE di successo”, in questo caso adoperato per indicare la raccolta del numero di firme sufficienti a proporre l'ICE alla Commissione e non come impulso, da parte di quest'ultima istituzione, al processo normativo, cfr. M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, cit., *passim*.

<sup>45</sup> Guardando, in particolare, alle cinque iniziative che hanno, dal 2012 ad oggi, raggiunto il numero richiesto di firme e sulle quali si è pronunciata la Commissione europea esponendo le proprie conclusioni di taglio giuridico e politico, nessuna di esse ha avuto immediata e diretta consequenzialità sul piano normativo. Si tratta delle iniziative: “Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!”, sulla quale la Commissione si è pronunciata con la Comunicazione COM(2014) 177 final del 19.3.2014; “Uno di noi”, sulla quale la Commissione si è pronunciata con la Comunicazione COM(2014) 355 final del 28.05.2014; “Stop Vivisection”, sulla quale la Commissione si è pronunciata con la Comunicazione C(2015) 3773 final del 3.6.2015; “Vietare il glisofato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici”, sulla quale la Commissione si è pronunciata con la Comunicazione C(2017) 8414 final del 12.12.2017; “Minority SafePack – un milione di firme per la diversità in Europa”, sulla quale la Commissione si è pronunciata con la Comunicazione C(2021) 171 final del 14.1.2021. Sulle prerogative della Commissione nella disciplina e prassi relativa all'ICE, v. C. MORVIDUCCI, *L'iniziativa dei cittadini europei: la Commissione non risponde*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo I, op. cit., pp. 477-486 e N. ATHANASIADOU, *The European citizens' initiative: Lost in admissibility?*, in *Maastricht. Jour. Eur. Comp. Law*, 2019, pp. 1-20.

<sup>46</sup> Tra le più note pronunce che hanno respinto i ricorsi di annullamento presentati dai promotori di ICE non registrate dalla Commissione europea, v. Tribunale, sentenza del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Alexios Anagnostakis c. Commissione europea*, causa T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, confermata dalla Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, su cui A. IANNI, *The European Citizens' Initiative in Light of the European Debt Crisis: A Gateway Between International Law and the EU Legal System*, in *European Papers*, 2018, n. 3, pp. 1159-1178; A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative and*

Sotto il primo profilo, il controllo della Corte di giustizia dell'UE ha avuto ad oggetto soprattutto i – numericamente più frequenti – rifiuti di registrazione di ICE aventi un oggetto che esula manifestamente dalle competenze della Commissione europea.

Rilievo centrale è stato rivestito dall'obbligo di motivazione della decisione di rifiuto di una registrazione, per cui i ricorrenti devono essere posti in condizione di conoscere i motivi che hanno condotto a tale valutazione, nonché di contestarne la fondatezza innanzi ad un organo giudiziario che possa esercitare il proprio controllo sulla valutazione effettuata dalla Commissione. Come sottolineato dal Tribunale, in assenza di una motivazione completa, l'eventuale presentazione di una nuova proposta di ICE, che tenga conto delle obiezioni della Commissione riguardo alla ricevibilità di talune proposte, sarebbe seriamente compromessa, «al pari della realizzazione degli obiettivi, richiamati al considerando 2 del regolamento n. 211/2011, consistenti nell'incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica e nel rendere l'Unione più accessibile»<sup>47</sup>.

L'ICE ha anche ricevuto l'attestazione di «espressione effettiva dei cittadini dell'Unione alla vita democratica» dell'UE che non mina «l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati»<sup>48</sup>. Su tale fondamento, il Tribunale ha accolto il ricorso diretto ad annullare, *ex art.* 263 del TFUE, il diniego di registrazione dell'iniziativa *Stop TTIP*, delineando un *favor* nei confronti dell'istituto e della partecipazione democratica, considerata la lettura estensiva dell'art. 11, par. 4, del TUE che testualmente finalizza l'ICE alla proposizione di un «atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati». Ciò atteso che l'iniziativa legislativa *Stop TTIP* era diretta a chiedere alla Commissione europea di esortare il Consiglio ad annullare il mandato a negoziare l'Accordo di libero scambio UE-USA (TTIP) e a non concludere l'Accordo di libero scambio UE-Canada (CETA)<sup>49</sup>.

In fase di registrazione, il potere discrezionale della Commissione europea appare circoscritto, atteso che la valutazione può poggiare su profili meramente oggettivi: in altri

---

*Greek debt relief*: Anagnostakis, in *Comm. M. Law Rev.*, 2019, pp. 1069-1092; T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 9, pp. 1-12. Sullo sviluppo della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di ICE, v. M. INGLESE, *Recent Trends in European Citizens' Initiatives: the General Court Case Law and the Commission's Practice*, in *Eur. Pub. Law*, 2018, n. 2, pp. 335-361; I. INGRAVALLO, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da Lisbona: luci e ombre*, in *Com. int.*, 2017, n. 2, pp. 241-253.

<sup>47</sup> Tribunale, sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*, ECLI:EU:T:2017:59, punto 29, su cui v. E. ADOBATI, *Il Tribunale accoglie due ricorsi di cittadini europei e annulla le decisioni della Commissione per la mancanza di motivazione nel rifiuto di registrazione della proposta di iniziativa e per la difesa del principio di democrazia*, in *Dir. com. sc. int.*, 2017, pp. 117-119; B. TARNOK, *European Minorities Win a Battle in Luxembourg the Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2017, pp. 271-285; J.-P. JACQUÉ, *Vers une reconnaissance juridictionnelle des droits politiques des citoyens européens*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2017, pp. 177-180.

<sup>48</sup> Tribunale, sentenza del 10 maggio 2017, *Michael Efler e a. c. Commissione europea*, causa T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323, su cui E. FAHEY, *European Citizens Initiative "STOP TTIP" Can Proceed Says General Court*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, pp. 787-790; J. ORGAN, *EU Citizens Participation, Openness and the European Citizens Initiative: the TTIP Legacy*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2017, p. 1713; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei e la conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione: considerazioni alla luce del caso Efler*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2017, pp. 1084-1093.

<sup>49</sup> Infatti, il Tribunale avalla quanto sostenuto dai ricorrenti, secondo cui la nozione di atto giuridico ai sensi dell'art. 11, par. 4, del TUE (nonché dell'art. 2, par. 1 del regolamento 211/2011 e dell'art. 4, par. 2, lett. b) del medesimo regolamento) non può essere intesa, in assenza di qualsiasi indicazione in senso contrario, come limitata ai soli atti giuridici dell'Unione a carattere definitivo e che producono effetti giuridici nei confronti dei terzi. Cfr. sentenza *Efler*, cit., punto 35.

termini, detta istituzione deve limitarsi a considerare che le proposte contenute nell'ICE possano in astratto essere adottate sul fondamento dei Trattati. Da ciò consegue – come specificato dalla Corte di giustizia – che agli organizzatori non può essere richiesto di dimostrare la sussistenza delle condizioni per l'adozione di un atto proposto sul fondamento dei Trattati<sup>50</sup>.

Diversamente, il potere discrezionale della Commissione si riepande in fase di valutazione dell'ICE che abbia raggiunto il numero sufficiente di sostegni: inconciliabile con tale potere, a norma dell'art. 17, par. 1, del TUE sarebbe la configurazione eventuale di un obbligo di dare seguito alle proposte contenute in un'ICE. In tal senso, nella controversia avente ad oggetto il mancato seguito all'iniziativa *Uno di Noi*, anche la Corte di giustizia ha precisato che il “quasi-monopolio” dell'iniziativa legislativa conferito dai Trattati alla Commissione europea «non subisce pregiudizio per effetto del diritto all'ICE»<sup>51</sup>. Da ciò ne consegue anche un ristretto controllo giurisdizionale delle valutazioni sottese all'esercizio di tale potere, limitato alla verifica in ordine alla sola assenza di errori manifesti<sup>52</sup>.

Siffatta impostazione resta, come anticipato, immutata anche nel nuovo regolamento del 2019, che pur presenta il pregio di aver recepito alcune risultanze della giurisprudenza europea, specie per quanto concerne l'obbligo di motivazione delle decisioni relative alla registrazione, nonché la previsione espressa della registrazione parziale di un'ICE<sup>53</sup>, cui si aggiunge la possibilità per gli organizzatori di emendare le iniziative a seguito della valutazione preliminare di ricevibilità<sup>54</sup>, così da circoscrivere i rifiuti di registrazione<sup>55</sup>. Si tratta di modifiche che incidono sulla fase della registrazione, laddove il «diritto inteso a rafforzare la cittadinanza europea e a potenziare il funzionamento democratico dell'Unione»<sup>56</sup> non è complessivamente interessato da modifiche sostanziali che ne alterano il carattere di iniziativa dell'iniziativa, pur apprezzandosi un più stretto collegamento con il Parlamento europeo.

<sup>50</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2019, *Balázs-Árpád Izák e Attila Dabis c. Commissione europea*, causa C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, punto 61 e ss. La Corte di giustizia ha così annullato la sentenza del Tribunale, attesa l'erronea interpretazione relativa alla condizione di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e alla ripartizione dei compiti tra gli organizzatori di un'ICE e la Commissione europea nell'ambito della procedura di registrazione. La Corte sottolinea che la Commissione, investita di una proposta di ICE, è tenuta ad interpretare e ad applicare detta condizione di registrazione in modo da assicurare un facile accesso all'ICE e può rifiutare la registrazione di tale proposta solo se quest'ultima esula manifestamente dall'ambito della sua competenza, richiamando in tal senso la precedente sentenza della Grande Sezione del 2017, *Alexis Anagnostakis c. Commissione europea*, cit., punti 49 e 50.

<sup>51</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 dicembre 2019, *Patrick Grégor Puppinck e a. c. Commissione europea*, causa C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113, punti 62-63, su cui N. VOGIATZIS, *The Commission's 'Communication' on a Successful European Citizens' Initiative before the Court of Justice ECJ (Grand Chamber) 19 December 2019*, *Case C-418/18 P*, Puppinck and Others v European Commission, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2020, pp. 691-712.

<sup>52</sup> *Ibidem*, punti 94-95.

<sup>53</sup> Seguendo la giurisprudenza sul punto: Tribunale, sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority Safe Pack-one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*, causa T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59 e sentenza *Efler*, cit. V. anche Corte di giustizia, sentenza *Izák e Dabis*, cit.

<sup>54</sup> Art. 6 del Regolamento 2019/788.

<sup>55</sup> Si veda compiutamente A. SANTINI, *Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione*, cit., che individua tre gruppi di modifiche: quelle volte ad agevolare la preparazione e la registrazione di un'ICE; quelle che riguardano la raccolta e la verifica delle dichiarazioni di sostegno; quelle relative alla presentazione e all'esame delle iniziative che abbiano raggiunto il numero minimo di firmatari.

<sup>56</sup> Cfr. Tribunale, sentenza *Minority SafePack*, cit., punto 18; sentenza *Efler*, cit., punto 24; sentenza del 24 settembre 2019, *Romania c. Commissione europea*, causa T-391/17, ECLI:EU:T:2019:672, punto 34.

Il Parlamento europeo contribuisce, infatti, alle attività di comunicazione, che fanno capo alla Commissione, in merito all'esistenza, agli obiettivi e al funzionamento della iniziativa legislativa dei cittadini europei, volte a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini stessi alla vita politica dell'Unione (art. 18 del regolamento 2019/788). Più incisivo è il ruolo del Parlamento europeo nella fase dell'audizione pubblica, atteso che a tale istituzione è assegnata la responsabilità dell'organizzazione e la garanzia della «rappresentanza equilibrata dei pertinenti interessi pubblici e privati». La nuova formulazione dell'art. 14 del regolamento 2019/788 sottrae, così, l'audizione pubblica all'influenza della Commissione europea – che pure è rappresentata «a un livello appropriato» – valorizzando tale momento come occasione di dibattito pubblico sulle questioni poste dai cittadini europei, cui è consentita la partecipazione anche al Consiglio, alle altre istituzioni e organi consultivi dell'Unione, ai parlamenti nazionali e alla società civile. Infine, il ruolo attivo del Parlamento europeo si estrinseca anche nella successiva fase di valutazione – *ex art.* 16 del regolamento 2019/788 – delle misure adottate dalla Commissione a seguito delle iniziative dei cittadini andate a buon fine.

Complessivamente lette, siffatte modifiche convergono verso il potenziamento di quel «valore aggiunto particolare» riconosciuto allo strumento dell'ICE, che risiede «non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che esso crea per i cittadini dell'Unione» di dar vita a un dibattito pubblico in seno alle istituzioni europee senza dover attendere l'avvio di un procedimento legislativo<sup>57</sup>. Un dibattito che può dispiegarsi, in particolare, in seno al Parlamento europeo che può sostenere l'ICE e, attraverso l'innesto della democrazia partecipativa sulla democrazia rappresentativa, invitare la Commissione ad agire sulla base dell'iniziativa dei cittadini europei e a proporre atti giuridici<sup>58</sup> e che possa influenzare, anche se non nell'immediato, le istituzioni europee nel processo decisionale<sup>59</sup>.

### 3.2. *Parti sociali e decision-making in materia sociale*

Come accennato *supra* al paragrafo 1, la politica sociale rappresenta un settore imperniato “strutturalmente” sulla partecipazione al processo decisionale delle parti sociali.

<sup>57</sup> Corte di giustizia, sentenza *Puppinck*, cit., punto 70, che recepisce le Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek presentate il 29 luglio 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 78, secondo cui anche quando la Commissione non propone un'ICE, essa adempie quattro funzioni fondamentali così individuate: i) la promozione del dibattito pubblico; ii) una maggiore visibilità per alcuni temi o preoccupazioni; iii) un accesso privilegiato alle istituzioni dell'Unione, che consente di esprimere tali preoccupazioni in modo efficace; iv) il diritto a una risposta istituzionale motivata che agevola il controllo pubblico e politico.

<sup>58</sup> Da ultimo, ciò è avvenuto nel caso dell'ICE *Minority SafePack*, alla quale è seguita una Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 (2020/2846(RSP)), tramite cui la Commissione è invitata a proporre gli atti normativi consequenziali all'ICE. In fase di elaborazione del regolamento 2019/788, si segnala la proposta del Comitato economico e sociale in ordine alla previsione di un obbligo, in capo alla Commissione europea e nel rispetto del suo diritto di iniziativa, di presentare una proposta legislativa entro 12 mesi dalla fine della campagna relativa all'ICE oppure di fornire una piena giustificazione della decisione di non presentare alcuna proposta. Cfr. *Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei»*, in GUUE C 237 del 7 luglio 2018.

<sup>59</sup> Come avvenuto nel caso dell'iniziativa *Right2Water*, alla quale è stato dato parzialmente seguito nella rifusione della direttiva sulla qualità delle acque: cfr. in particolare il considerando n. 4 della Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, *concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano*, in GUUE L 435 del 23 dicembre 2020. Su tale ICE, sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *Iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea e democrazia partecipativa: a proposito dell'iniziativa Right2Water*, in *Dir. Un. eur.*, 2014, pp. 493-519.

Il ruolo di queste ultime è riconosciuto e promosso dall'Unione europea, cui spetta anche il compito di facilitare il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia (art. 152 TFUE)<sup>60</sup>.

Le peculiarità del processo di produzione normativa nel settore della politica sociale sono descritte dagli artt. 154 e 155 del TFUE, che pongono innanzitutto un obbligo, in capo alla Commissione europea, di consultazione delle parti sociali prima di presentare proposte in tale settore, al fine di valutare il possibile orientamento di un'azione dell'UE. Qualora l'azione sia ritenuta opportuna, la Commissione è tenuta nuovamente a consultare le parti sociali, questa volta sul contenuto della proposta prevista, su cui le parti sociali trasmettono un proprio parere o una raccomandazione.

Sul doppio canale consultivo descritto è prevista la possibilità di un «innesto dell'opzione negoziale»<sup>61</sup>: infatti, in occasione delle consultazioni di cui ai paragrafi 2 e 3<sup>62</sup>, l'art. 155, par. 4, del TFUE prevede che le parti sociali possono informare la Commissione della volontà di avviare il processo previsto dall'art. 155 del TFUE. In tal modo, nell'ambito di un meccanismo che si muove nell'ottica di favorire la cooperazione delle parti sociali all'iniziativa della Commissione, è prevista la possibilità in capo alle parti sociali di giungere ad una vera e propria "avocazione" – pur soggetta ad un limite temporale<sup>63</sup> – delle materie oggetto del dialogo sociale<sup>64</sup>, che è suscettibile di condurre alla sottoscrizione di un accordo tra queste ultime il quale disciplinerà le materie stesse.

Da questa sorta di delega allo svolgimento di un'attività "paranormativa" deriva un indubbio rafforzamento del ruolo degli attori sociali che, con l'attribuzione del diritto ad essere consultate sulle proposte in materia sociale e della facoltà di richiedere un trattamento contrattuale piuttosto che legislativo, è in grado di porle «al centro dello scacchiere europeo»<sup>65</sup>, configurando un vero e proprio diritto delle stesse di partecipare al processo di produzione normativa in materia sociale e legittimandole di conseguenza, in caso di violazioni o limitazioni, anche a proporre un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 263 del TFUE. Questo tipo di contrattazione cd. "indotta" si affianca alla contrattazione "volontaria" che, quanto alla fase genetica, è caratterizzata dall'avvio in maniera autonoma della negoziazione delle parti sociali, ossia in assenza di un impulso da parte della

<sup>60</sup> L'art. 152 del TFUE riproduce pedissequamente l'art. I-48 del Trattato costituzionale, il quale, intitolato «Le parti sociali e il dialogo sociale autonomo», era inserito nel Titolo VI su «La vita democratica dell'Unione» e collocato in coda a due disposizioni dedicate al «principio della democrazia rappresentativa» (art. I-46) e al «principio della democrazia partecipativa» (art. I-47). Sulla portata della novità inserita dal Trattato di Lisbona sia consentito rinviare più approfonditamente a R. PALLADINO, *L'«autonomia» del dialogo sociale europeo nel Trattato di Lisbona*, cit.

<sup>61</sup> R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo: attori, procedure, prospettive*, Milano, 2001, p. 183.

<sup>62</sup> L'espresso riferimento alle «consultazioni di cui ai paragrafi 2 e 3» è una novità introdotta dal Trattato di Lisbona, che elimina ogni dubbio circa la doppia possibilità offerta alle parti sociali di avviare il processo negoziale in sostituzione di quello legislativo. Dubbio che era insito nella vecchia formulazione dell'art. 138, par. 4, del TCE, il quale genericamente faceva riferimento alla "consultazione" delle parti sociali. In considerazione di ciò, qualche Autore era giunto a ritenere che l'iniziativa delle parti sociali potesse intervenire solo in occasione della seconda consultazione. Si veda, ad esempio, P. LANGLOIS, *Europe sociale et principe de subsidiarité*, in *Droit social*, 1993, n. 2, p. 205.

<sup>63</sup> Infatti, la durata del processo non può superare «nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione» (art. 154 del TFUE, ultimo paragrafo).

<sup>64</sup> Art. 153 del TFUE.

<sup>65</sup> L'espressione è utilizzata nella Comunicazione della Commissione, *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*, Bruxelles, 26 giugno 2002, COM(2002) 341 def.

Commissione europea (art. 151, par. 1, del TFUE)<sup>66</sup>, avvalendosi del potere ad esse espressamente conferito dall'art. 155 del TFUE.

Quale che sia la fase genetica (indotta o negoziata), la successiva fase di attuazione dei contratti collettivi risulta rimessa agli stessi attori privati protagonisti della sottoscrizione del contratto, che hanno la possibilità di orientarsi per uno dei due differenti modelli previsti dai Trattati: da una parte, infatti, l'accordo raggiunto può trovare attuazione «a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione»; dall'altra, secondo la previsione dello stesso art. 155, par. 2, del TFUE, gli accordi conclusi a livello europeo possono essere attuati «secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri»<sup>67</sup>.

Ai due modelli di attuazione è riconnessa evidentemente una differente efficacia dell'accordo collettivo<sup>68</sup>, atteso che nel primo caso le parti sociali partecipano in maniera compiuta alla produzione normativa, che conduce all'adozione di una "decisione" del Consiglio: nella prassi una direttiva, avente i crismi di vincolatività e obbligatorietà individuati dall'art. 288 del TFUE, che consente di dettare una disciplina armonizzatrice a livello europeo di una determinata materia.

### 3.3. (segue) *Il limite dell'equilibrio istituzionale: questioni sub iudice nel caso EPSU c. Commissione europea*

Il modello di partecipazione descritto ha trovato concreta applicazione per la definizione di una serie di direttive che hanno disciplinato specifici settori inglobando i contratti collettivi sottoscritti dalle parti sociali<sup>69</sup>. Queste ultime hanno, infatti, spesso preferito la strada della presentazione dell'accordo al Consiglio, al fine del recepimento in una sua decisione, per il tramite della Commissione europea.

La prassi della Commissione di dare seguito alla richiesta delle parti sociali tramite la presentazione dell'accordo al Consiglio, è stata segnata da un momento di discontinuità con il diniego opposto nel marzo del 2019, allorquando la Commissione ha informato le parti sociali<sup>70</sup> che non avrebbe proposto al Consiglio, affinché vi fosse data attuazione tramite una

<sup>66</sup> *Amplius*, A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Milano, 1999, p. 126 e R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo: attori, procedure, prospettive*, op. cit., p. 173.

<sup>67</sup> Gli art. 154 e 155 del TFUE riproducono gli artt. 138 e 139 del TUE, così come previsti dal Trattato di Amsterdam, che hanno incorporato nei Trattati gli artt. 3 e 4 dell'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht.

<sup>68</sup> Sul punto sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *Studio sul dialogo sociale e la contrattazione collettiva autonoma nel Trattato di Lisbona*, Salerno, 2010.

<sup>69</sup> In questa modalità di esecuzione si inscrivono le tre direttive che hanno recepito i più importanti accordi raggiunti negli anni novanta in materia di congedi parentali (Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES), di part-time (Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES) e di lavoro a tempo determinato (Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato). Sulla successiva "crisi" della contrattazione collettiva europea e sulle sue potenzialità, v. R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *Variations su temi di diritto del lavoro*, 2017, n. 3, pp. 589-605.

<sup>70</sup> La comunicazione è reperibile *online* sul sito [www.epsu.org](http://www.epsu.org). Quale precedente, si può considerare l'opposizione della Commissione al recepimento di un accordo quadro europeo sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori del settore dei servizi di parrucchiere firmato dalle parti sociali il 26 aprile 2012, cui ha fatto seguito la proposizione di una nuova versione dell'accordo. Per un'analisi critica, v. F. DORSSEMONT, K.

direttiva ai sensi dell'art. 155, par. 3, del TFUE, l'accordo raggiunto nel 2015 ed inerente ai diritti di informazione e consultazione per i funzionari e gli impiegati delle amministrazioni centrali.

L'accordo che era stato raggiunto dopo la prima consultazione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 154, par. 2, del TFUE – che invitava le parti sociali a pronunciarsi sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione in ordine al consolidamento delle direttive in materia di informazione e consultazione dei lavoratori e precipuamente in ordine all'estensione del loro ambito di applicazione anche ai funzionari e ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri – a seguito della quale le parti sociali hanno espresso la volontà di negoziare e concludere un accordo sul fondamento dell'art. 155, par. 1, del TFUE.

Il profilo della discrezionalità della Commissione europea, nel decidere se proporre o meno l'accordo al Consiglio affinché ne venga data attuazione tramite una direttiva, è stato oggetto di impugnazione da parte dell'Unione del servizio pubblico europeo (EPSU) innanzi al Tribunale che, con sentenza del 24 ottobre 2019<sup>71</sup>, ha respinto il ricorso imperniato sulla illegittimità del rifiuto della Commissione in violazione dell'art. 155, par. 2, e dell'art. 152 del TFUE. Sentenza impugnata innanzi alla Corte di giustizia che, nel momento in cui si scrive, non si è ancora pronunciata<sup>72</sup>.

La questione sottoposta all'organo giurisdizionale dell'UE rappresenta l'*occasione* per riflettere in ordine al ruolo della Commissione europea e delle parti sociali e quindi sul grado di permeabilità del principio di partecipazione democratica. Soffermandosi sul tenore letterale della norma, indubbiamente l'art. 155 del TFUE conferisce alla Commissione il ruolo di "proporre" al Consiglio l'attuazione dell'accordo tramite una decisione, senza esplicitare che si tratti di un "obbligo" cui essa è tenuta. Invero, in quest'ultimo senso, potrebbe risultare indicativo l'utilizzo, nelle versioni inglese e francese, dei termini «shall be implemented» e «intervient»: termini imperativi preferiti, nella versione finale, a «may» e «pouvoir» che invece risultavano nei lavori preparatori.

Su questa linea interpretativa, possono iscriversi anche numerose Comunicazioni della Commissione che si sono susseguite fin dall'introduzione di questi meccanismi di dialogo sociale ad opera dell'Accordo sulla Politica sociale. *In primis* la Comunicazione COM(600) 1993<sup>73</sup> è esplicativa in ordine al ruolo riservato alla Commissione nell'esercitare un controllo limitato a profili di legalità e basato su di una triplice verifica: la rappresentatività

LÖRCHER, M. SCHMITT, *On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to Be Learned from the Hairdressers Case*, in *Industrial Law Journal*, 2019, n. 4, pp. 571-603.

<sup>71</sup> Tribunale, sentenza del 24 ottobre 2019, *European Federation of Public Service Unions (EPSU) e Jan Willem Goudriaan c. Commissione europea*, causa T-310/18, ECLI:EU:T:2019:757.

<sup>72</sup> Nell'attesa della pronuncia della Corte di giustizia, v. le ampie analisi contenute in S. BORELLI, F. DORSEMNONT (eds.), *European Social Dialogue in the Court of Justice*. An Amicus curiae workshop on the EPSU case, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". Collective Volumes – 10/2020, reperibile *online*. Sulla sentenza del Tribunale v. anche B. VENEZIANI, *I giudici di Lussemburgo e le formule «magiche» del diritto. A proposito del caso Epsu*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2020, n. 4, pp. 773-802 e P.A. VAN MALLEGHEM, *Alcune considerazioni sulla sentenza EPSU nella prospettiva del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2020, n. 3, pp. 577-601.

<sup>73</sup> Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, Bruxelles, 14 dicembre 1993, COM(93) 600 def. V. anche Comunicazione della Commissione, *che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario*, Bruxelles, 20 maggio 1998, COM(98) 322 def.; Comunicazione della Commissione, *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*, Bruxelles, 26 giugno 2002, COM(2002) 341 def.; Comunicazione della Commissione, *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata – Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo*, Bruxelles, 12 agosto 2004, COM(2004)557 def.

delle parti sociali firmatarie dell'accordo; l'oggetto dell'accordo in relazione sia all'ambito di competenza dell'UE che alla conformità al diritto dell'UE.

Una più ampia valutazione sulla opportunità e appropriatezza dell'azione, viene effettuata dalla Commissione soltanto quando le parti sociali propongono di tradurre in decisione del Consiglio un accordo negoziato «outside the formal consultation procedure»<sup>74</sup>. Il doppio regime che si viene a creare appare, in effetti, sorretto da una sua razionalità, considerato che se l'accordo si iscrive in una consultazione avviata dalla Commissione, ciò implica a monte che la Commissione abbia già effettuato una valutazione sulla opportunità dell'azione. Al limite potrebbe assumere rilievo il momento in cui le parti sociali presentano l'accordo nell'ambito di una contrattazione indotta, distinguendosi ulteriormente tra la prima e la seconda consultazione ed effettivamente considerare l'obbligo della Commissione quando la seconda consultazione è già avvenuta.

Certo una siffatta ricostruzione può operarsi con il conforto di previsioni non vincolanti, quali sono le Comunicazioni della Commissione europea, seppure esse forniscano, nello spirito dei Trattati, indicazioni relative alla delineazione delle prerogative di tale istituzione in ordine ad un controllo limitato ai profili di legalità. Un controllo che appare in grado di instaurare un sistema equilibrato: da una parte, consente alla Commissione di muoversi nell'alveo del suo ruolo istituzionale di “custode dei Trattati” e di promotore dell'iniziativa normativa; dall'altra parte, riconosce la peculiare funzione partecipativa delle parti sociali nella definizione della politica sociale, senza esautorare la Commissione di qualsivoglia funzione, come al contrario accadrebbe in caso di automatismo nella richiesta delle parti sociali e nella presentazione dell'accordo al Consiglio ai fini dell'attuazione tramite una direttiva.

Non può non evidenziarsi la diversa interpretazione che è stata accolta nella citata sentenza *EPSU c. Commissione europea* dal Tribunale. Quest'ultimo ha sottolineato che il margine di apprezzamento della Commissione non si limiti affatto alle questioni di legalità, comportando invece anche l'apprezzamento dell'adeguatezza dell'attuazione dell'accordo collettivo, fatte anche le debite considerazioni di ordine politico, economico e sociale<sup>75</sup>. Tale ricostruzione poggia su tre ordini di argomentazioni: letterale, sistematica e teleologica. Specie l'interpretazione sistematica è condotta alla luce dell'art. 17 del TUE e di quei principi di autonomia e di indipendenza che sorreggono l'azione della Commissione europea, sulla scorta dell'interpretazione accolta nelle questioni che hanno riguardato l'ICE e il potere di iniziativa della Commissione europea, atteso che l'art. 155, par. 2, del TFUE, laddove prevede che la decisione è presa «su proposta della Commissione», costituisce una espressione specifica, nel settore della politica sociale, della norma generale prevista dall'art. 17, par. 2, del TUE.

Invero, potrebbe considerarsi il parallelismo con l'ICE non perfettamente calzante alla luce di ulteriori considerazioni di tipo sistematico: l'art. 11, par. 4, del TUE, struttura per sua natura l'ICE come un “invito” alla Commissione e, nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia ha fatto espressamente salve le ipotesi «in cui è tenuta, ai sensi dei Trattati, a presentare una proposta»<sup>76</sup>. Ciò significa che vi sono casi in cui il ruolo della Commissione nell'elaborazione delle proposte di atti può subire una compressione. Tale potrebbe essere il caso del dialogo sociale, atteso che alle parti sociali è attribuito quel potere di “avocazione” della procedura decisionale che consente di sostituirsi alla Commissione europea, nonché la

<sup>74</sup> Così la Comunicazione della Commissione europea COM(1998)322 def., cit.

<sup>75</sup> Tribunale, sentenza *EPSU*, cit., punto 79.

<sup>76</sup> Corte di giustizia, sentenza *Pupinck*, cit., punto 59.

scelta tra due strade da seguire per l'esecuzione del contratto collettivo raggiunto. Si tratta peraltro di un ruolo, quello delle parti sociali, che le Istituzioni si impegnano a promuovere ai sensi dell'art. 151 del TFUE<sup>77</sup>.

In altri termini, l'interpretazione sistematica, che impone di tener conto non soltanto della lettera della norma ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte<sup>78</sup>, dovrebbe tener conto anche del principio di democrazia partecipativa e della peculiarità della politica sociale, prendendo in considerazione il precipuo ruolo delle parti sociali. Invero, il Tribunale, nella sentenza *EPSU*, ha sostenuto che gli attori sociali non sarebbero in grado di promuovere l'interesse generale dell'Unione, in quanto rappresenterebbero soltanto una parte della molteplicità degli interessi da considerare<sup>79</sup>, osservando inoltre che una diversa interpretazione altererebbe l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati<sup>80</sup>. Viene a ridimensionarsi, pertanto, quel riconoscimento che le parti sociali avevano ottenuto nella precedente giurisprudenza della Corte di giustizia che ne aveva evidenziato il ruolo "sostitutivo" rispetto al Parlamento europeo, a condizione che fossero sufficientemente rappresentative, sottolineando che «l'intervento della Commissione deve essere conforme ai principi che reggono la sua azione nel settore della politica sociale»<sup>81</sup>.

Sulla stessa linea del Tribunale si muove anche l'Avvocato generale Pikamäe che, nelle sue recenti conclusioni<sup>82</sup>, evidenzia che la formulazione dell'art. 155 del TUE va interpretata non come obbligo per la Commissione, essendo piuttosto atta ad esprimere la natura esclusiva delle due procedure previste ai fini dell'attuazione dell'accordo, ossia o a livello nazionale o a livello dell'Unione. L'interpretazione contraria, ossia quella secondo la quale il Consiglio sarebbe obbligato ad attuare un accordo delle parti sociali e ad adottare la decisione in questione, svuoterebbe di significato il secondo comma di tale paragrafo, che disciplina il voto in seno al Consiglio.

<sup>77</sup> Sul punto, si veda F. DORSEMONT, *La non promozione del dialogo sociale europeo: osservazioni sul caso EPSU*, in *Law. dir.*, 2020, n. 3, pp. 519-538, che critica il diniego di "promozione" delle parti sociali ad opera del Tribunale quale istituzione (tra le altre) che, appunto, ai sensi dell'art. 152 del TFUE, dovrebbe promuovere il loro ruolo. V. anche M.A. GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, *Un futuro sombrío para la negociación colectiva europea*, in *Revista de derecho social*, 2020, pp. 209-234. Anche nel Pilastro europeo dei diritti sociali (proclamato e firmato dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, il 17 novembre 2017) è enfatizzato il rispetto dell'autonomia e del diritto all'azione collettiva delle parti sociali, riconoscendosi il loro diritto di partecipare all'elaborazione e all'attuazione delle politiche occupazionali e sociali, anche mediante accordi collettivi. «Where appropriate», gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri. Tramite questa formulazione, contenuta nel punto 8 del Pilastro, si potrebbe intendere un richiamo anche al margine di discrezionalità della Commissione, non limitato al controllo di legittimità, modulato in maniera più o meno ampia a seconda delle fasi in cui avviene la consultazione delle parti sociali.

<sup>78</sup> Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 maggio 2010, *TNT Express Nederland BV c. AXA Versicherung AG*, causa C-533/08, ECLI:EU:C:2010:243, punto 44; Grande Sezione, sentenza del 6 ottobre 2020, *Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle c. JD*, causa C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, punto 61.

<sup>79</sup> Le argomentazioni contenute nella sentenza del Tribunale, specie quelle relative alla cura dell'interesse generale dell'Unione da parte della Commissione – a fronte della tutela di interessi *collettivi* da parte dei *partners* sociali – è messa in nesso di correlazione con il recupero di discrezionalità della Commissione europea implicitamente avallato dal *Better Regulation Package* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE*, Strasburgo, 19.5.2015, COM(2015) 215 final). Così, A. ALAIMO, *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in *Law. dir.*, 2020, n. 3, pp. 495-518.

<sup>80</sup> V. Tribunale, sentenza *EPSU*, cit., punto 81.

<sup>81</sup> Tribunale di primo grado, sentenza del 17 giugno 1998, *Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-135/96, ECLI:EU:T:1998:128, punti 88 e 89.

<sup>82</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale P. Pikamäe, presentate il 20 gennaio 2021, ECLI:EU:C:2021:38.

4. *La complementarità degli strumenti partecipativi rispetto alla democrazia rappresentativa nel quadro di un rinnovato equilibrio istituzionale: considerazioni nella prospettiva della Conferenza sul futuro dell'Europa*

La funzione di «compartecipazione (...) alla formazione delle scelte pubbliche»<sup>83</sup>, in cui si sostanzia la democrazia partecipativa, risulta in definitiva cedevole rispetto alle prerogative della Commissione calibrate sull'equilibrio istituzionale quale architrave dei Trattati.

Occorre sottolineare che la natura «costituzionale»<sup>84</sup> di siffatte prerogative le rende in grado di sovrastare lo stesso principio di democrazia rappresentativa. Ciò può evincersi dal riconosciuto potere di ritiro della iniziativa da parte della Commissione, considerato come «indissolubilmente legato al diritto di iniziativa» di cui tale istituzione è investita<sup>85</sup>.

Il ruolo di «honest broker»<sup>86</sup>, ossia di mediatore al servizio del legislatore, ricostruibile sulla scorta del principio di leale cooperazione tra le Istituzioni, che pure risulta sancito nell'art. 13, par. 2, del TUE, *a fortiori*, non trova margini di applicazione rispetto agli attori non-istituzionali che partecipano al *decision-making* europeo.

Ci si potrebbe, all'uopo, interrogare in termini di tenuta dell'effetto utile degli stessi strumenti di partecipazione democratica, specie di quella forma strutturata di coinvolgimento delle parti sociali nelle procedure decisionali nell'ambito della politica sociale. Da una parte, infatti, i Trattati sanciscono il dovere di favorire il ruolo decisionale delle parti sociali che va al di là di una mera consultazione delle stesse, dall'altra, ciò può trovare contraddizione nell'iniziativa discrezionale della Commissione che priva di efficacia tale ruolo partecipativo.

Va pure evidenziato che argomentazioni di siffatto tenore, basate sul principio dell'effetto utile, non hanno trovato accoglimento in seno alla Corte di giustizia dell'Unione europea con riferimento alla iniziativa legislativa dei cittadini europei<sup>87</sup>, sulla scorta del mancato connotato “fondativo” della democrazia partecipativa, atteso che il valore della democrazia (*ex art. 2 TUE*) trova precipua concretizzazione nella democrazia rappresentativa su cui soltanto si fonda il funzionamento dell'UE.

Da tale prospettiva discende che gli strumenti di partecipazione democratica risultano, in primo luogo, complementari alla democrazia rappresentativa e, in secondo luogo, vanno ad iscriversi nell'equilibrio istituzionale preesistente, potendo essere esercitati nei limiti delle competenze che sono conferite a ciascuna istituzione dell'Unione dai Trattati.

<sup>83</sup> E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *St. integr. eur.*, 2006, p. 467, in riferimento al concetto di sussidiarietà orizzontale, definita quale «compartecipazione dei soggetti economici e sociali alla formazione delle scelte pubbliche per concorrere alla determinazione delle decisioni che li coinvolgono. In altri termini, la sussidiarietà orizzontale è il paradigma ordinatore dei rapporti tra lo Stato, le formazioni sociali e gli individui (...)». Sul principio della sussidiarietà orizzontale, v. lo stesso A., *Cittadinanza dell'Unione e sussidiarietà nella costruzione dell'identità europea*, in M. L. TUFANO (a cura di), *La crisi dell'Unione Europea. Problematiche generali e verifiche settoriali*, Napoli, 2007, spec. p. 93.

<sup>84</sup> Così, Corte di giustizia, sentenza *Parlamento europeo c. Consiglio*, cit., punto 19, secondo cui proprio in nome della “prerogativa costituzionale” che conferisce alla Commissione europea il potere di valutare in piena indipendenza l'opportunità di una proposta legislativa o della modifica di una siffatta proposta, nessun'altra istituzione può costringerla ad adottare una iniziativa.

<sup>85</sup> Sentenza del 14 aprile 2015, causa C-409/13, cit., punto 96, di cui si è fatto cenno *supra* al par. 2.

<sup>86</sup> Mutuando l'espressione utilizzata nelle conclusioni dell'Avvocato Generale N. Jääskinen, presentate il 18 dicembre 2014, nella causa C-409/13, punto 51.

<sup>87</sup> Cfr. ad esempio la sentenza *Puppinck*, cit.

In tal senso vanno lette anche le citate conclusioni rassegnate dall'Avvocato Generale in relazione al caso *EPSU* (punto 71), ove si evidenzia in particolare che i redattori dei Trattati, nella delineazione dei meccanismi partecipativi relativi al dialogo sociale, non abbiano inteso privare la Commissione del potere di iniziativa legislativa riconosciutole dall'art. 17 del TUE.

È difficile immaginare che la Corte di giustizia, nella sentenza che segnerà la conclusione del caso *EPSU*, possa accogliere una differente prospettiva; piuttosto è verosimile che essa vada a validare un controllo di opportunità, che si sostanzia anche in un "controllo di sostenibilità", che consente alla Commissione di fungere da regolatore delle istanze dei cittadini europei e delle parti sociali. Infatti, essi talora possono prospettare passi in avanti rispetto alla velocità che le Istituzioni impartiscono – specie l'Istituzione che rappresenta l'interesse dell'UE – soprattutto su temi che hanno una dimensione sociale, come avviene non solo per il tramite del dialogo sociale ma anche attraverso l'ICE.

Guardando allo sviluppo degli strumenti di partecipazione democratica, la stessa Commissione europea, in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa, intende promuovere «nuove forme di partecipazione dei cittadini» che accrescano la legittimazione democratica dell'Unione europea<sup>88</sup>, mantenendo l'ottica dell'innesto di meccanismi di democrazia partecipativa sui circuiti propriamente rappresentativi.

Invero, l'elemento di snodo per l'accrescimento della legittimazione democratica è da rinvenirsi proprio nel rafforzamento ulteriore della democrazia rappresentativa, ossia del ruolo del Parlamento europeo, e nel conseguente ridimensionamento delle prerogative della Commissione<sup>89</sup>.

Appare, infatti, singolare che, pur reggendosi l'UE sul principio di democrazia rappresentativa, il co-legislatore dell'Unione non goda di iniziativa legislativa, specie a seguito del Trattato di Lisbona che ha evidenziato lo stretto legame esistente tra i cittadini europei e il Parlamento che li rappresenta (*ex art. 10, par. 2 e art. 14, par. 2, del TUE*).

Se il dialogo con i cittadini «affinché abbiano più voce in capitolo sul futuro dell'Europa»<sup>90</sup> è modalità invocata di svolgimento della prossima Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>91</sup>, è proprio il *demos* che potrebbe orientare verso la delineazione di un diverso

<sup>88</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, Bruxelles, 22 gennaio 2020, COM(2020) 27 final. Sulla Conferenza, il cui avvio era inizialmente programmato il 9 maggio 2020 e che, invece, prenderà avvio il 9 maggio 2021, v. B. NASCIMBENE, *Dalla "paura" all'"ambizione". L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, pp. 160-164; F. FABBRINI, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *European Papers*, 2020, n. 2, pp. 963-982; B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, *ivi*, pp. 983-988; F. SCHIMMELFENNING, *The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration*, *ivi*, pp. 989-998.

<sup>89</sup> Sul *deficit* democratico connesso al monopolio dell'iniziativa della Commissione, v. R. MASTROIANNI, *L'iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, p. 433 ss., in particolare p. 437. V. anche J. ORGAN, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2014, pp. 422 ss. Sull'ulteriore rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale dell'UE, v. L. LIONELLO, *Il ruolo del Parlamento europeo nell'evoluzione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea. Alcune riflessioni alla luce della prassi più recente*, in *St. integr. eur.*, 2020, n. 2, pp. 411-429, nonché M. SHACKLETON, *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, in *Journal of European Integration*, 2017, pp. 191-205.

<sup>90</sup> Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea, *Priorità legislative dell'UE per il 2021* (2020/C 451 I/01), in *GUUE* CI 451 del 29 dicembre 2020.

<sup>91</sup> Il Parlamento europeo ha proposto che siano parte integrante del *Plenum* della Conferenza anche le parti sociali a livello di UE, con due membri per parte, unitamente al Parlamento stesso, al Consiglio, ai Parlamenti degli Stati, alla Commissione, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Cfr.

equilibrio tra le Istituzioni<sup>92</sup>. Solo in questo modo, il principio democratico – nei suoi aspetti complementari “rappresentativo” e “partecipativo” – potrebbe realmente dispiegarsi nell’alveo di un rinnovato equilibrio istituzionale quale architrave dei Trattati<sup>93</sup>.

Anche se in questa fase è evidentemente prematuro immaginare una revisione dei Trattati, essa non è del tutto esclusa nella linea soprattutto tracciata dal Parlamento europeo<sup>94</sup> e che potrebbe trovare sostegno anche da parte degli Stati membri. In proposito, può prendersi a riferimento l’*Italian Non-Paper*<sup>95</sup>, ove si prospetta proprio l’introduzione del diritto di iniziativa del Parlamento europeo, nonché una valorizzazione della dimensione partecipativa specie attraverso il rafforzamento dell’iniziativa legislativa dei cittadini europei<sup>96</sup>.

---

Parlamento europeo, *Posizione del Parlamento europeo sulla conferenza sul futuro dell’Europa*, P9\_TA(2020)0010, punto 14. Così v. anche la *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe, Engaging with Citizens for Democracy – Building a more resilient Europe*, del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio, del 19 marzo 2021, reperibile *online* in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>92</sup> Tale aspetto è enfatizzato dall’Avvocato Generale Poirares Maduro nelle Conclusioni presentate il 26 marzo 2009, *Commissione europea c. Parlamento e Consiglio*, causa C-411/06, ECLI:EU:C:2009:189, in particolare nota 5: pur riconoscendo l’importanza della rappresentatività direttamente democratica come misura della democrazia europea, nelle Conclusioni è sottolineato che il Parlamento europeo non dispone dello stesso potere dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo e, «quand’anche si dovesse essere a favore di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, è ai cittadini europei che spetterebbe decidere in merito, mediante la revisione dei Trattati».

<sup>93</sup> Infatti, il principio democratico «sembra svolgere una funzione per definizione limitata e, in ogni caso, circoscritta dalla cornice offerta dal principio dell’equilibrio istituzionale. Non avrebbe modo di estrinsecarsi ad eventuale discapito dell’equilibrio istituzionale neanche nell’ipotesi in cui le prerogative parlamentari rischiano di essere compresse...». Così M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell’UE è una premessa necessaria?*, in *Annali AISDUE*, Volume I, 2020, pp. 183-195, spec. p. 193.

<sup>94</sup> Anche la pandemia di COVID-19 ha aumentato l’urgenza di un processo di riforma istituzionale a livello europeo. Così il Parlamento europeo invita tutti i partner istituzionali «a contribuire a una conferenza ambiziosa, interattiva e inclusiva sul futuro dell’Europa, che sia aperta ai cittadini, alla società civile e ai loro rappresentanti e che rafforzi la democrazia rappresentativa e la resilienza dell’UE producendo risultati tangibili, nonché a dare seguito alle conclusioni della conferenza, che dovrebbe apportare cambiamenti significativi alle politiche e alla struttura istituzionale dell’UE e imprimere nuovo slancio al progetto europeo». Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2020 *sul bilancio delle elezioni europee (2020/2088(INI))*, spec. punto 34. Rispetto al Parlamento, il Consiglio appare mantenere una posizione differente in ordine alla prospettiva di modifica dei Trattati, sottolineando che la Conferenza non rientra nell’ambito di applicazione dell’art. 48 del TUE. Cfr. *Conference on the Future of Europe – revised Council position*, Brussels, 3 febbraio 2021.

<sup>95</sup> “*Using the Conference on the Future of Europe to Shape a Real European Political Discourse*”, Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022), 4 febbraio 2020.

<sup>96</sup> Pur prospettando il rafforzamento della legittimazione democratica dell’Unione europea, meno propositivo appare il “*Common approach amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden*” del 24 marzo 2021, laddove si fa riferimento alla necessità di «Safeguarding the inter-institutional balance, including the division of competences».