

## Il diritto d'iniziativa del Parlamento europeo <sup>1</sup>

### SINTESI

Il Parlamento europeo è l'unico organo democraticamente eletto nell'Unione europea. Eppure, a differenza della maggior parte dei parlamenti, non ha alcun diritto formale di iniziativa legislativa. L'iniziativa legislativa spetta quasi esclusivamente agli organi esecutivi dell'Unione, ossia alla Commissione e, in misura limitata ma crescente, al Consiglio europeo e al Consiglio. Il presente studio, commissionato dal Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, su richiesta della commissione AFCO, evidenzia che le "relazioni d'iniziativa" del Parlamento europeo costituiscono uno strumento ampiamente sottovalutato e non riconosciuto per definire in modo informale l'agenda politica dell'Unione. Lo studio offre un'analisi complessiva delle relazioni d'iniziativa legislativa e non legislativa e sostiene la tesi che il Parlamento europeo sia in grado di creare un ambiente collaborativo, nell'intento di allineare la Commissione alle proprie priorità legislative e, talvolta, a richieste legislative molto puntuali. Partendo dai dati empirici provenienti dalla prassi parlamentare dal 1993 a oggi, segue infine una riflessione sui mezzi e i modi per attuare una riforma pratica e una revisione dei trattati.

### Contesto

Negli Stati membri dell'UE i parlamenti hanno il potere di presentare proposte legislative, a fianco dei governi nazionali. Nell'UE, invece, il diritto di iniziativa legislativa è riservato quasi esclusivamente alla Commissione europea (articolo 17, paragrafo 2, TUE). Il Consiglio dell'Unione europea (articolo 241 TFUE) e il Parlamento europeo (articolo 225 TFUE) hanno un diritto di iniziativa indiretto: possono infatti chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa e la Commissione è tenuta a motivare un suo eventuale rifiuto. Inoltre, il Parlamento ha un ruolo proattivo, esercitando un'influenza politica sulla programmazione legislativa generale e sulla definizione dell'agenda. Ai sensi dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, la Commissione deve tenere conto delle priorità indicate dal Parlamento e giustificare qualsiasi scostamento dalle proposte contenute nel proprio programma di lavoro annuale. L'accordo prevede anche un dialogo strutturato tra la Commissione e le commissioni parlamentari competenti. Inoltre, l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea contiene ulteriori impegni in merito a un dialogo tra queste tre istituzioni, sia prima che dopo l'adozione del programma di lavoro annuale della Commissione.

<sup>1</sup> Testo integrale dello studio in inglese:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL\\_STU\(2020\)655134\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)



Soltanto in casi molto particolari, i trattati conferiscono al Parlamento europeo il diritto di iniziativa diretta. Tale diritto si applica alla regolamentazione concernente la composizione del Parlamento europeo, l'elezione dei suoi membri e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni di deputato. Ulteriori applicazioni sono l'istituzione di una commissione temporanea d'inchiesta, lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore.

## Obiettivo

Il presente studio si prefigge di analizzare l'attuazione dei diritti di iniziativa diretta e indiretta del Parlamento europeo e di valutare se e quali modifiche sono necessarie per conferire al Parlamento europeo il pieno diritto di iniziativa legislativa. Partendo dai dati esistenti e dalle relative analisi del servizio Ricerca del Parlamento europeo, dai dati originali ricavati dal portale di accesso al diritto dell'Unione EUR-Lex e dall'Osservatorio legislativo (OEIL) del Parlamento europeo, nonché dalle risposte a un sondaggio inviato nel novembre 2019 dal dipartimento tematico del Parlamento europeo Diritti dei cittadini e affari costituzionali ai parlamenti degli Stati membri, con l'aiuto del Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentari (CERDP), lo studio analizza in che modo il Parlamento europeo può sfruttare appieno le potenzialità dei vigenti trattati, quali modifiche ai trattati potrebbero essere necessarie e quali sono le migliori pratiche già in atto.

## Principali osservazioni

La procedura di elaborazione delle politiche dell'Unione è destinata a mantenere la sua complessità. In una struttura di governance multilivello e multilaterale come quella dell'Unione, il ciclo di policy può essere approssimativamente suddiviso in cinque fasi, ossia a) la deliberazione in merito ai problemi comuni, la delimitazione degli stessi e la definizione dell'agenda, b) le specifiche delle alternative su cui operare una scelta, c) la scelta autorevole tra le alternative, d) l'attuazione della decisione ed e) il controllo politico e giudiziario sull'attuazione della decisione. La capacità di intervenire nelle prime fasi è di fondamentale importanza. Chi ha la responsabilità di definire l'agenda stabilisce l'agone del discorso politico e fissa i contorni stessi del dibattito legislativo. In secondo luogo, la possibilità di stabilire e definire l'agenda conferisce un potere di veto finale, dato che le proposte che non sono oggetto del successivo processo decisionale hanno scarse possibilità di essere adottate. Infine, chi definisce e dà forma all'agenda può, attraverso proposte strategicamente mirate, massimizzare i propri interessi. Il monopolio virtuale dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione fa sì che il Parlamento europeo non disponga dell'iniziativa legislativa "diretta" nella maggior parte degli ambiti del processo decisionale dell'Unione.

Nonostante il graduale rafforzamento dei suoi poteri legislativi, il Parlamento europeo è tuttora considerato escluso, almeno formalmente, dalla diretta elaborazione dell'agenda legislativa. Alcuni osservatori lo percepiscono pertanto come un'istituzione "debole", non conforme alle definizioni applicabili a un parlamento "normale" o "vero" nel senso comune del termine. Il fatto che il Parlamento europeo non disponga di un potere diretto di definizione dell'agenda legislativa fa sì che sia di conseguenza considerato un'anomalia tra le assemblee legislative dei sistemi democratici. L'analogia con i parlamenti nazionali appare ovvia: l'istituzione che più somiglia a un parlamento nazionale, ossia un organo rappresentativo eletto direttamente dai cittadini, è ovviamente il Parlamento europeo. Tuttavia, questa specularità semplicistica e statalista con i parlamenti nazionali solleva la questione del perché conferire un potere di iniziativa legislativa diretta al Parlamento europeo all'interno di un sistema istituzionale che non è tanto caratterizzato dalla fusione strutturale dei poteri legislativo ed esecutivo, quanto piuttosto dall'equilibrio interistituzionale e da una variante ibrida della separazione dei poteri. D'altro canto, l'attuale struttura di governance sovranazionale e intergovernativa ha di fatto eroso il monopolio della Commissione sul fronte dell'iniziativa legislativa. Appare pertanto opportuno mettere in discussione le motivazioni iniziali, ormai superate, con cui il Parlamento europeo è stato privato del potere d'iniziativa legislativa.

Lo studio presenta una rassegna complessiva del diritto di iniziativa diretta del Parlamento europeo e della sua implementazione negli ultimi venti anni e illustra il quadro e la prassi interistituzionali e intraistituzionali delle sue richieste di iniziativa legislativa e non legislativa dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1993, nonché un quadro comparato e una sintesi delle diverse prassi nei parlamenti nazionali degli Stati membri.

Nel complesso, lo studio dimostra concretamente che l'influenza del Parlamento europeo nel processo di definizione e formazione dell'agenda politica è superiore alla sua reputazione e affronta i seguenti aspetti. In primo luogo, si procede a un esame più approfondito e a un'analisi del quadro costituzionale, interistituzionale e intraistituzionale, giuridico e politico dell'Unione per quanto attiene al diritto di iniziativa legislativa diretta e indiretta del Parlamento europeo. A tal fine, è offerta una panoramica approfondita delle richieste di iniziativa legislativa e non legislativa del Parlamento europeo analizzandone l'esito intermedio (risposte e iniziative della Commissione) e finale (misure dell'UE che alla fine rispondono alle rispettive iniziative legislative del PE). A seguire, sono illustrati sinteticamente i meccanismi formali e la prassi politica di definizione dell'agenda legislativa nei parlamenti nazionali degli Stati membri. Infine, sono formulate raccomandazioni sui modi per sfruttare appieno il potenziale dei trattati vigenti, onde consentire al Parlamento di disporre del diritto di iniziativa legislativa, come pure sulla necessità di eventuali modifiche ai trattati.

Lo studio dimostra che il Parlamento europeo è riuscito a trasporre le disposizioni giuridiche del trattato all'interno di un quadro di accordi interistituzionali e a impegnare la Commissione in una fitta rete di programmazione legislativa e di definizione congiunta dell'agenda. Per contro, si pone anche l'accento sul costante indebolimento del potere d'iniziativa legislativa della Commissione e sull'ingerenza del Consiglio europeo nelle competenze della Commissione. Qualsiasi ulteriore modifica alla struttura dell'UE in materia di definizione dell'agenda dovrebbe tenere conto di questo particolare genere di depauperamento dell'originaria "*raison d'être*" della Commissione. Pertanto, il Parlamento europeo non dovrebbe limitarsi soltanto a esaminare i modi per rafforzare il suo attuale diritto di presentare una richiesta di iniziativa legislativa. Dato il contesto dell'attuale ripartizione del potere di definizione dell'agenda tra Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio e Commissione, è opportuno riflettere su un complessivo riequilibrio dei rispettivi diritti e doveri.

Lo studio evidenzia le potenzialità del Parlamento europeo in termini di definizione dell'agenda e la prassi di negoziare il programma di lavoro legislativo della Commissione in anticipo, di esercitare pressioni politiche sulla Commissione e di avviare l'interpretazione dei trattati e ulteriori riforme sollecitando le altre istituzioni a stipulare accordi interistituzionali.

Riguardo al diritto di iniziativa diretta, si delinea un quadro piuttosto eterogeneo. I casi positivi sono caratterizzati dal fatto che le proposte del Parlamento hanno ottenuto l'approvazione del Consiglio e non hanno provocato controversie importanti tra le istituzioni. Per contro, lo studio evidenzia che l'attuazione delle iniziative del Parlamento riguardanti le disposizioni sulla composizione del PE e la legislazione elettorale europea è causa di forti contrasti con il Consiglio o con il Consiglio europeo. Procedendo a un'analisi caso per caso, l'evidenza empirica mostra che il successo del Parlamento dipende essenzialmente dalla modalità decisionale del Consiglio (maggioranza qualificata o unanimità).

Riguardo al diritto di iniziativa indiretta, dallo studio emergono le seguenti osservazioni fondamentali. Mentre le iniziative legislative (relazioni di iniziativa legislativa, INL) sono state costituzionalizzate soltanto con il trattato di Maastricht, le iniziative non legislative (relazioni di iniziativa, INI) sono sempre state uno strumento a disposizione del Parlamento per esprimere le preoccupazioni e le idee della sua maggioranza. La base giuridica delle relazioni di iniziativa legislativa è l'articolo 225 TFUE, mentre le relazioni di iniziativa non sono esplicitamente menzionate nei trattati.

La Commissione procede all'efficace attuazione di entrambi i tipi di iniziativa indiretta, almeno in una certa misura. Una delle principali differenze tra le relazioni di iniziativa e le relazioni di iniziativa legislativa risiede nella definizione del loro contenuto minimo. Mentre le relazioni di iniziativa possono contenere richieste legislative, la natura stessa delle relazioni di iniziativa legislativa si caratterizza per il fatto di dover necessariamente contenere richieste legislative. Inoltre, l'approvazione in Aula delle relazioni di iniziativa è più facile da ottenere rispetto alle relazioni di iniziativa legislativa per due motivi: in primo luogo, le relazioni di iniziativa sono approvate a maggioranza semplice dei voti espressi, mentre l'articolo 225 TFUE richiede la maggioranza dei membri che compongono il Parlamento; in secondo luogo, il regolamento del Parlamento europeo rende più difficile l'elaborazione delle relazioni di iniziativa legislativa, dal momento che i relatori sono tenuti ad allegare una proposta legislativa.

L'aspetto ricorrente probabilmente più rilevante e quantitativamente misurabile che indebolisce l'efficienza della cooperazione interistituzionale riguarda i tempi previsti per le relazioni di iniziativa legislativa. Negli ultimi 20 anni non c'è stato un solo caso in cui la Commissione abbia seguito il calendario delle risoluzioni di iniziativa legislativa presentando proposte legislative in tempo utile. Una seconda osservazione riguarda la forte crescita del numero delle singole richieste legislative riunite nell'ambito di un'unica relazione di iniziativa legislativa. Nel corso delle ultime due legislature, le relazioni di iniziativa legislativa hanno ampliato in misura crescente sia a) la portata delle problematiche affrontate, sia b) la gamma dei destinatari. Quest'ultimo aspetto è ancora più sorprendente, visto che l'articolo 225 TFUE prevede che la Commissione sia l'unico destinatario delle richieste legislative.

Al fine di migliorare il processo di gestione delle richieste di iniziativa legislativa su base cooperativa, si potrebbero esaminare due possibili soluzioni: riconsiderare, e quindi estendere, il "periodo di tre mesi" oppure fare in modo che il Parlamento rifletta seriamente sulla tendenza a gravare ogni singola relazione di iniziativa legislativa di sempre maggiori informazioni e complessità. La combinazione di entrambe le soluzioni renderebbe la procedura più rapida e mirata. Pertanto, il Parlamento potrebbe valutare se l'aggregazione di più richieste (talvolta anche decine e non necessariamente correlate) da rivolgere a diversi attori oltre la Commissione risieda nel suo interesse politico di ottenere strategicamente visibilità in qualità di "co-promotore" e di adoperarsi per un partenariato legislativo con altri attori ampiamente ignorati dal Consiglio europeo o dal Consiglio. Se il Parlamento intende attenersi scrupolosamente alle strutture di opportunità previste dai trattati, dovrebbe cercare di elaborare relazioni di iniziativa legislativa mirate che formulino le richieste legislative e trasmettano le sue idee soltanto alla Commissione. Se necessario, le richieste di adottare nuove disposizioni legislative o di modificare la legislazione vigente potrebbero essere accompagnate da relazioni di iniziativa "normali" (ossia non legislative). Una più netta distinzione tra le relazioni d'iniziativa legislativa e le relazioni d'iniziativa non legislativa rafforzerebbe pertanto l'importanza e la trasparenza delle risoluzioni di iniziativa legislativa nel loro complesso. Inoltre, si propone al Parlamento di invitare la Commissione a collegare meglio i suoi progetti di iniziativa con le relazioni d'iniziativa legislativa e non legislativa. La garanzia di una chiara "impronta di influenza legislativa" delle proposte legislative rafforzerebbe sia la trasparenza sia la responsabilità.

Lo studio si conclude con una riflessione su tre modalità e rispettive versioni di riforma. Emergono alcune proposte in merito alla possibilità immediata di revisione del trattato in relazione all'articolo 225 TFUE, che potrebbe eventualmente avere un impatto sulla revisione degli articoli 17 TUE, 241 TFUE, 289 TFUE e 294 TFUE. Una revisione più conciliante potrebbe mirare ad adeguare l'accordo quadro vigente nell'intento di rafforzare la natura vincolante delle iniziative legislative del Parlamento europeo.

In breve, si propone di prendere in esame i seguenti percorsi di riforma.

Qualora si procedesse alla revisione dell'articolo 225 TFUE, il Parlamento dovrebbe innanzitutto valutare se la Commissione debba rimanere il principale destinatario delle iniziative parlamentari in modo pienamente conforme all'articolo 17 TUE. In alternativa, il Parlamento potrebbe optare per un diritto di iniziativa legislativa diretta, in concorrenza con il ruolo della Commissione. Una nuova formulazione dell'articolo 225 TFUE intesa a rafforzare il carattere vincolante delle richieste di iniziativa legislativa non sarebbe in contrasto con il ruolo della Commissione quale principale catalizzatore dell'iniziativa legislativa.

Qualora il Parlamento optasse per una revisione del trattato in tal senso, dovrebbe anche preparare un'argomentazione strategica sottolineando l'estrema asimmetria attuale tra il Parlamento, il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione per quanto concerne la definizione dell'agenda legislativa nella prassi quotidiana dell'Unione. A tale proposito, il Parlamento potrebbe anche proporre una revisione del diritto di fatto del Consiglio europeo di iniziativa operativa nell'ambito della giustizia e degli affari interni, a norma dell'articolo 68 TFUE. Il fatto che il Consiglio europeo possa adottare programmi operativi pluriennali in tale settore senza alcun obbligo di consultazione del Parlamento europeo o della Commissione costituisce uno strumento e una procedura obsoleti e non democratici. Il Parlamento potrebbe aspirare a un ruolo di maggior rilievo nella formulazione delle politiche nel campo della sicurezza interna e del diritto penale dell'Unione, facendo riferimento all'articolo 225 TFUE per l'adozione di programmi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che siano più coerenti con la ripartizione dei poteri nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

Nel complesso, il Parlamento europeo potrebbe sostenere la necessità di ampliare o rafforzare il proprio potere d'iniziativa per ritrovare l'equilibrio istituzionale in quei settori in cui la Commissione non gode di un diritto d'iniziativa esclusivo.

In pratica, il Parlamento europeo potrebbe riconsiderare la proposta che ha presentato nel corso della CIG a conclusione dei lavori sul trattato di Maastricht. Secondo tale proposta, al Parlamento potrebbe essere conferito il diritto di iniziativa legislativa qualora la Commissione non rispondesse entro un determinato termine a una specifica richiesta di presentazione di proposte adottata dalla maggioranza dei membri del Parlamento. L'attuazione di detta modifica nel quadro del vigente trattato sarebbe possibile attraverso una revisione dell'articolo 225 TFUE o dell'articolo 294 TFUE relativo alla procedura legislativa ordinaria. Tale modifica attribuirebbe al Parlamento piena responsabilità nella fase iniziale, prelegislativa, delle richieste di cui all'articolo 225 TFUE.

Qualora il Consiglio europeo non raggiungesse un accordo su una revisione dei trattati ai sensi dell'articolo 48 TUE, il Parlamento potrebbe valutare altre opzioni di riforma. Potrebbe invitare la Commissione ad avviare i negoziati per aggiornare l'accordo quadro del 2010 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea. Tale revisione rappresenterebbe l'occasione giusta per concordare tempi più realistici per la risposta della Commissione, migliorando in tal modo la credibilità dell'intero processo. Lo stesso dicasi, in linea di principio, anche per il calendario proposto per la presentazione delle proposte legislative. In tale ambito, il Parlamento europeo potrebbe anche valutare e limitare la pratica di aggregare più richieste, talvolta non necessariamente correlate, da indirizzare a diversi attori oltre la Commissione. La tesi sostenuta nell'ambito del presente studio è che il Parlamento europeo dovrebbe cercare di elaborare relazioni di iniziativa legislativa più mirate, che formulino le richieste legislative in modo chiaro, difendano la loro necessità e trasmettano le idee del Parlamento soltanto alla Commissione. Inoltre, la revisione dell'accordo quadro potrebbe obbligare la Commissione a collegare meglio i suoi progetti di iniziativa alle relazioni d'iniziativa legislativa e non legislativa del Parlamento europeo. La garanzia di una chiara "impronta di influenza legislativa" delle proposte legislative rafforzerebbe sia la trasparenza sia la responsabilità.

Infine, lo studio propone di valutare il concetto di sponsorizzazione dell'azione legislativa da parte di terzi per rafforzare la richiesta di iniziativa legislativa del Parlamento. Nulla impedirebbe al Parlamento di sostenere gli accordi raggiunti tra le parti sociali ai sensi dell'articolo 155 TFUE. Una procedura analoga di "rafforzamento" delle legittime richieste di azione legislativa di altri attori potrebbe essere prevista in relazione al Comitato economico e sociale europeo (CESE) e al Comitato delle regioni (CdR), ogniquale volta una delle istituzioni consultive adotti una richiesta di iniziativa legislativa. In un tale caso di sponsorizzazione legislativa e di richiesta istituzionale trilaterale, nella revisione dell'accordo quadro si potrebbe prevedere l'obbligo di fatto per la Commissione di presentare una proposta legislativa. L'idea della co-sponsorizzazione interistituzionale dell'iniziativa legislativa potrebbe essere applicata anche nell'ambito della cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. In tal caso, il Parlamento europeo potrebbe prevedere un meccanismo indipendente volto a integrare i parlamenti nazionali nella sua iniziativa legislativa, nel quadro dell'articolo 9 del protocollo 1 del trattato di Lisbona.

Se gli osservatori continueranno a percepire le relazioni d'iniziativa come una sorta di strumento convenzionale per compensare l'assenza di diritti legislativi, si manterrà molto verosimilmente l'immagine distorta del Parlamento europeo come di un'assemblea "fittizia" o "non vera". Nulla impedisce al Parlamento europeo di far cambiare questi punti di vista obsoleti. Sulla base delle procedure consolidate di organizzazione e gestione della sua attività, il Parlamento potrebbe valutare in che modo accrescere l'attenzione nei confronti delle relazioni di iniziativa legislativa e la sensibilizzazione sulle rispettive procedure. In concreto, le relazioni di iniziativa legislativa potrebbe ottenere maggiore visibilità all'interno dell'ordine del giorno della plenaria, essere specificatamente segnalate sul sito web del Parlamento europeo ed essere oggetto di specifiche attività di pubbliche relazioni. In tale ambito, il Parlamento potrebbe anche riflettere sui modi per proseguire la prassi di nominare vicepresidenti con portafogli specifici. Sulla base di tali posizioni, due vicepresidenti responsabili dell'iniziativa legislativa potrebbero agevolare la definizione dell'agenda del Parlamento e contribuire a migliorare il profilo dell'istituzione. A tali vicepresidenti potrebbe essere affidata la responsabilità dei negoziati interistituzionali e delle modalità di attuazione delle rispettive disposizioni dell'accordo quadro bilaterale e

---

dell'accordo interistituzionale trilaterale "Legiferare meglio", nonché delle modalità per organizzare la co-sponsorizzazione delle iniziative legislative da parte di altri attori.

**Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore:** le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2020.

Autori esterni: Andreas MAURER, Università di Innsbruck, Cattedra Jean Monnet di studi sull'integrazione europea  
Michael C. WOLF, Università di Innsbruck

Amministratore della ricerca responsabile: Eeva PAVY Assistente redazionale: Fabienne VAN DER ELST

Contatto: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 655.134

IP/C/AFCO/2020-18

Formato cartaceo ISBN 978-92-846-6978-3 | doi: 10.2861/180045 | QA-03-20-516-IT-C

PDF ISBN 978-92-846-6970-7 | doi: 10.2861/437097 | QA-03-20-516-IT-N