diritto internazionale
giurisprudenza catania

Elisabetta Rizzo

Il deficit democratico nell'Unione Europea: un problema sempre attuale

2021-2.8

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile*, *Gemma Halliday*, *Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori*: Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di aprile 2021

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

SOMMARIO: 1. Fine o rilancio del sogno europeo? – 2. Disposizioni relative ai principi democratici. – 3. Le consultazioni pubbliche e il *Better Regulation Agreement*. – 4. Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea. – 5. Il coinvolgimento del Parlamento europeo nell'esercizio della funzione legislativa. – 6. Il primato dell'ordinamento dell'Unione europea sui diritti interni degli Stati membri. – 7. I poteri di controllo politico del Parlamento europeo. – 8. I poteri del Parlamento europeo in materia di disposizioni finanziarie.

1. Fine o rilancio del sogno europeo?

L'Unione europea nel corso degli anni ha permesso di conseguire risultati importanti quali la pacificazione dell'Europa dopo secoli di guerre interstatali, un progresso economico-sociale che ha fatto dell'Europa una delle regioni più avanzate del mondo, un progresso politico caratterizzato dalla generale diffusione del sistema democratico, integrato dai diritti di libertà e dai diritti alla solidarietà sociale. Oggi, però, l'Europa si trova ad affrontare sfide significative che ne stanno mettendo a nudo debolezze e fragilità. La prima sfida riguarda la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2009 ed aggravata dalla recente pandemia *Covid*-19. Tale crisi ha accentuato gli squilibri economico-sociali (disuguaglianza e disoccupazione) e gli squilibri territoriali (divari di sviluppo tra gli Stati membri dell'Unione europea). La seconda sfida riguarda la sicurezza. Gli ultimi anni, infatti, sono stati caratterizzati dalla ripresa della corsa agli armamenti, dal dilagare delle guerre (soprattutto civili ed interetniche, connesse all'instabilità cronica di intere regioni) e dall'aggravarsi del terrorismo internazionale. L'Europa, inoltre, si trova ad affrontare il problema ecologico e del riscaldamento climatico che, in mancanza di scelte urgenti e radicali, apre prospettive catastrofiche per l'umanità. A tutto ciò si aggiungono il declino dell'egemonia americana, le tendenze neoimperialiste della Russia e le insostenibili dimensioni del flusso migratorio. L'Europa, inoltre,

deve fare i conti con la crescente disaffezione dei cittadini europei nei confronti dell'integrazione europea e con i nuovi movimenti populisti ed anti-europei, i quali mirano alle chiusure nazionali e ad un distruttivo sovranismo. L'Unione europea, per essere all'altezza delle sfide attuali, deve dotarsi di una politica economica, estera e di sicurezza comune e di un bilancio federale con una dimensione coerente rispetto agli obiettivi comuni. Tali soluzioni implicano svolte in senso federale, con conseguente perdita della sovranità per gli Stati membri. Infatti, per conseguire tali obiettivi è necessario abbandonare i metodi con i quali è proceduta finora l'integrazione europea, cioè il metodo intergovernativo e il metodo comunitario. Il primo è troppo condizionato dalla regola dell'unanimità per poter garantire risultati apprezzabili. Esso presuppone azioni concertate tra gli Stati membri, le quali a loro volta presuppongono una coincidenza dei loro interessi particolari difficile da realizzarsi. Inoltre, il dissenso di un solo Stato membro potrebbe paralizzare l'azione dell'Unione. Per quanto concerne il secondo metodo, è impensabile realizzare una politica estera, di difesa ed economica veramente comune a causa del *deficit* democratico che lo caratterizza. L'unico metodo che può consentire di affrontare con successo le sfide attuali è quello federale, inteso come "trasferimento ad un ente centrale di alcune competenze, più o meno numerose, da parte di Stati prima sovrani, i quali, a seguito di tale processo, rimarrebbero Stati federati privi di soggettività internazionale, soggettività che competerebbe, invece, allo Stato federale"[1]. Appare chiaro che tale Federazione europea sarebbe una federazione leggera, i cui compiti sarebbero limitati a quelli necessari a far fronte alle sfide suddette, mentre gli altri compiti rimarrebbero agli Stati federati. Inoltre, "non si tratterebbe di un Superstato, formula che evoca uno Stato autoritario e a cui i fautori dello Stato nazionale a volte fanno ricorso per scongiurare

[1] U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale Ordinamento e struttura dell'Unione Europea,* Milano, 2009, p. 38.

svolte in senso federale, ma sarebbe, invece, lo Stato nel quale i cittadini europei verrebbero democraticamente rappresentati e si riconoscerebbero"[2]. Tale soluzione federale presuppone, quindi, la preliminare soluzione del problema del *deficit* democratico dell'Unione europea, inteso come carenza di legittimità democratica delle istituzioni e dei processi decisionali europei. Questo problema ha accompagnato la Comunità fin dalla sua nascita ed è stato puntualmente lasciato irrisolto in occasione delle varie revisioni dei Trattati. Con questa espressione si allude al fatto che molti atti comunitari di natura sostanzialmente legislativa, alcuni dei quali suscettibili di applicarsi direttamente ai cittadini (si pensi ai regolamenti), sono emanati dal Consiglio, organo non eletto dai cittadini europei e sottratto ad un effettivo controllo politico di tipo parlamentare. Rispetto ad altre materie, il Parlamento gode soltanto di un diritto di veto senza potere indirizzare l'azione dell'Unione secondo il proprio volere. Paradossalmente gli Stati europei, che si sono sempre considerati i pionieri della democrazia e i difensori della stessa a livello mondiale, hanno posto in essere tra di loro una struttura molto poco democratica. Questa situazione era tollerabile in un'Unione europea con un minore numero di Stati e con una vocazione esclusivamente economica. L'ampliamento delle competenze dell'Unione europea a sfere sempre più ampie di relazioni interindividuali (protezione dei consumatori, della *privacy*, dell'ambiente, giustizia civile e penale, famiglia, ecc.), l'allargamento del numero dei membri dell'Unione, le sfide attuali e la necessità di un'unione politica rendono necessaria la soluzione di questo problema. Diversamente, sono in gioco le sorti dell'Unione europea.

[2] *Ibidem*.

2. Disposizioni relative ai principi democratici

Il problema del *deficit* democratico è rimasto sostanzialmente irrisolto in occasione delle varie revisioni dei Trattati, poiché la soluzione dello stesso passa attraverso limitazioni della sovranità degli Stati membri. Nonostante ciò, esso rimane una preoccupazione costante dei Paesi membri, i quali sono consapevoli del fatto che i loro cittadini si sentiranno parte integrante dell'Unione europea solo se verrà migliorato il livello della loro partecipazione democratica al funzionamento della stessa. A questa esigenza rispondono le norme raggruppate nel Titolo II TUE, intitolato "Disposizioni relative ai principi democratici". Esso si apre con l'art. 9 che menziona la nozione di cittadinanza dell'Unione, riconosciuta fin dal Trattato di Maastricht e ora disciplinata dagli art. 20-25 TFUE. Cittadino dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 9 TUE, è chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza europea si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Il cittadino dell'Unione europea gode del diritto di circolare liberamente e di soggiornare nel territorio degli Stati membri (art. 21 TFUE); del diritto di elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza (se diverso da quello di appartenenza) per le elezioni del Parlamento europeo e per quelle comunali, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 22 TFUE); del diritto alla protezione diplomatica e consolare da parte di uno qualunque degli Stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo, nei confronti di un Paese terzo nel quale egli si trovi e dove lo Stato di cittadinanza non sia rappresentato (art. 23 TFUE); del diritto di petizione al Parlamento europeo, di ricorso al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (art. 20, n. 2, lett. d, TFUE). L'elenco di tali diritti non è tassativo e nuovi diritti possono essere aggiunti con delibera unanime del Consiglio soggetta, per

la sua entrata in vigore, all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (art. 25, c. 2, TFUE). A dispetto dell'inserimento dell'art. 9 nel Titolo II, solo i diritti di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, nonché i diritti relativi alle petizioni e al ricorso al Mediatore riguardano propriamente la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea. Tutti gli altri diritti connessi alla cittadinanza sono esercitabili nei confronti degli Stati membri e, quindi, la loro inclusione tra le disposizioni relative ai principi democratici appare una forzatura.

L'art. 10 TUE, invece, indica le basi su cui si fonda il principio della democrazia rappresentativa, riferendosi ai seguenti dati: i cittadini europei sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo; i rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio europeo e nel Consiglio sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali; ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione; i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. "Pur essendo encomiabile lo sforzo sistematico compiuto dalla norma in esame, essa non introduce novità tali da portare ad un effettivo superamento del problema del *deficit* democratico, anche se vanno registrati elementi che costituiscono indubbi passi in avanti"[3]. Anzitutto, il Parlamento europeo negli anni è stato coinvolto maggiormente nel processo decisionale comunitario, ma non gli si consente, in mancanza dell'accordo del Consiglio, di orientare l'azione dell'Unione europea secondo il suo volere come il concetto di democrazia rappresentativa richiederebbe. In secondo luogo, il fatto che ciascun membro del Consiglio o del Consiglio europeo risponda politicamente dinanzi al rispettivo Parlamento nazionale non vale a conferire una legittimità democratica a tali

[3] U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milano, 2009, p. 80.

istituzioni a livello dell'Unione europea. Esse, infatti, continuano ad essere sottratte al controllo politico del Parlamento europeo. Quanto alla partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea, l'art. 10, n. 3, TUE contiene il riferimento ai principi di prossimità[4] e di trasparenza[5]. Inoltre, l'art. 11 TUE prevede una disciplina volta a garantire ai cittadini la partecipazione alla vita politica dell'Unione europea. Ivi, infatti, si legge che "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione (n.1); le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (n. 2); al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate (n.3)". Il n. 4 di questo art. attribuisce ad un numero di cittadini di almeno un milione un potere d'iniziativa, in base al quale essi possono invitare la Commissione a presentare proposte di atti giuridici ai fini dell'attuazione dei Trattati. I cittadini cui compete questo potere devono, però, appartenere ad un numero significativo di Stati membri, numero che verrà specificato in seguito dal Parlamento europeo e dal Consiglio ex art. 24, c. 1, TFUE. Infine, il riferimento al ruolo dei partiti politici a livello europeo non è significativo come può sembrare ad una prima lettura. La funzione dei partiti politici in uno Stato democratico è quella di competere per la formazione di una maggioranza in Parlamento, di cui l'esecutivo sia espressione e al cui

[4] Il principio di prossimità è indicato in ben quattro punti dei Trattati: il tredicesimo paragrafo del preambolo del TUE, l'art. 1, c. 2, TUE, l'art. 10, n. 3, TUE ed il primo paragrafo del preambolo del Protocollo. In base a questo principio, le decisioni comunitarie devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini. Scartato il livello europeo per certe decisioni, il livello centrale nazionale potrebbe considerarsi ugualmente inadeguato a favore di quello regionale e locale.

[5] Questo principio è richiamato anche nell'art. 1, c. 2, TUE e nell'art. 15 TFUE. Quest'ultima norma al n. 3, c. 3, specifica che ciascuna istituzione, organo ed organismo comunitario garantisce la trasparenza dei propri lavori e definisce, nel proprio regolamento interno, le condizioni riguardanti l'accesso del pubblico ai propri documenti. Il secondo comma di questa norma, invece, dispone che il Parlamento europeo e il Consiglio si riuniscono in sedute pubbliche.

controllo politico sia sottoposto. Ne deriva che il ruolo dei partiti politici nel Parlamento europeo, privo di un esclusivo potere legislativo e di un potere di controllo politico sul Consiglio, non sia affatto assimilabile a quello dei partiti politici nazionali. Un discorso diverso merita la Commissione europea. L'art. 17, n. 7, TUE dispone che il Consiglio europeo, nel proporre al Parlamento europeo un candidato per la carica di Presidente della Commissione, deve tenere conto delle elezioni del Parlamento europeo. Il Presidente della Commissione, pertanto, deve essere in linea di principio espressione del partito politico che ha ottenuto la maggioranza nel Parlamento europeo, aggiungendo così un elemento di democraticità nell'impianto istituzionale comunitario.

3. Le consultazioni pubbliche e il *Better Regulation Agreement*[6]

Tra gli strumenti indicati nell'art. 11 TUE, le consultazioni pubbliche rappresentano gli strumenti principali volti a garantire la partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione europea. La Commissione europea ha frequentemente fatto ricorso a questo strumento. Nell'aprile 2016 le tre principali istituzioni europee, Commissione, Parlamento e Consiglio, hanno sottoscritto un accordo interistituzionale intitolato 'Legiferare meglio', il c.d. *Better Regulation Agreement*. Scopo dell'accordo, che riprende un precedente tentativo di accordo fallito nel 2003, è quello di "promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza nella redazione della normativa dell'Unione nonché di promuovere la massima trasparenza nel processo legislativo" (art. 2). A tal fine, sono stati rafforzati gli strumenti di consultazione e partecipazione; essi, inoltre, sono stati estesi a tutti i tipi di atti (legislativi, delegati e di esecuzione) e a tutte le fasi dell'*iter* decisionale (dalla fase della preparazione a quella del controllo dell'efficacia). In particolare, tanto nell'ambito della valutazione di impatto che precede l'adozione delle proposte

[6] Rinvenibile all'indirizzo web www.eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN.

legislative, quanto in quello della valutazione *ex post* sull'efficacia delle misure adottate, la Commissione europea è tenuta a svolgere ampie consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse. Tali consultazioni devono essere condotte in maniera aperta e trasparente, permettendo la partecipazione più ampia possibile e incoraggiando la partecipazione diretta alle consultazioni delle PMI (imprese medio - piccole) e di altri utenti finali. Il *Better Regulation Agreement* ha poi creato un apposito organo incaricato di monitorare lo svolgimento delle valutazioni di impatto e delle valutazioni *ex post*, denominato *Regulatory Scrutiny Board*, il quale ha predisposto delle linee guida estremamente precise e puntuali sulle modalità con cui le consultazioni pubbliche devono essere condotte. Dunque, le consultazioni pubbliche, in precedenza affidate all'iniziativa spontanea della Commissione europea, sono oggi sottoposte a dettagliate regole procedurali. In specie, esse devono rispettare quattro principi: la partecipazione, attraverso un approccio ampio e inclusivo; la trasparenza dei processi consultivi sia per coloro che vi sono coinvolti sia per il pubblico generico; l'efficacia, nel senso che le consultazioni devono essere svolte con tempistiche adeguate a far sì che l'opinione dei soggetti consultati possa avere un effetto sui processi decisionali; la coerenza, nel senso che tutte le fasi dell'*iter* decisionale, inclusa quella della valutazione *ex post* e del controllo della qualità, devono basarsi sugli esiti delle consultazioni. A questi quattro principi si affiancano alcuni *standards* minimi che le consultazioni sono tenute a rispettare: assoluta chiarezza, trasparenza e pubblicità dei processi consultivi e dei risultati della consultazione; appropriata individuazione del *target*; precisa e adeguata individuazione delle scadenze temporali; *feedback* con soggetti consultati. Si inscrive in questo contesto l'iniziativa della Commissione di predisporre una piattaforma *online*, denominata 'Di' la tua', attraverso la quale chiunque, dopo essersi registrato al sito, può inviare commenti, osservazioni e opinioni personali riguardanti una grande varietà di iniziative. Nello svolgimento delle consultazioni *internet* svolge un ruolo assai rilevante, tanto che in una apposita

sezione del portale dell'Unione europea sono elencate tutte le consultazioni pubbliche aperte, in procinto di essere avviate o già concluse, organizzate dalla Commissione europea in vari ambiti tematici. La compilazione del questionario non è anonima, ma il rispondente può chiedere che il suo contributo venga reso pubblico in forma anonima.

4. Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea

Le disposizioni relative ai principi democratici, raggruppate nel Titolo II TUE, si completano con l'art. 12[7] concernente il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel buon funzionamento dell'Unione europea. Innanzitutto, l'art. 12, lett. a), TUE prevede in via generale che i Parlamenti nazionali vengano informati sui progetti di atti legislativi che le istituzioni comunitarie intendono emanare, ricevendone i relativi progetti. Questi obblighi di informazione sono funzionali all'esercizio da parte dei Parlamenti nazionali dei poteri di controllo previsti dalle altre norme comunitarie e, altresì, dei poteri di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi Governi nazionali. A tal proposito viene in rilievo l'art. 12, lett. b), TUE, secondo cui i Parlamenti nazionali devono vigilare "sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità"[8]. L'articolo 12, lett. c), TUE prevede che i Parlamenti nazionali partecipino ai "meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione" e siano "associati al controllo politico di *Europol* e alla valutazione delle attività di *Eurojust*". L'art. 12, lett. d), TUE aggiunge alle

[7] Questo articolo è completato da altre disposizioni del TFUE, nonché dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegati al testo di Lisbona.

[8] I Parlamenti nazionali hanno la facoltà di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione pareri motivati qualora ritengano che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato. Tali pareri motivati possono condurre anche ad un riesame della proposta di atto legislativo.

prerogative dei Parlamenti nazionali la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati, in conformità all'art. 48 TUE[9]. L'art. 12, lettera e), TUE menziona anche il diritto dei Parlamenti nazionali ad essere informati in merito alle domande di adesione di Stati terzi, in conformità all'art. 49 TUE, mentre l'art. 12, lett. f), TUE dispone che i Parlamenti nazionali partecipino, insieme al Parlamento europeo, ad una cooperazione interparlamentare. Gli unici poteri di rilievo che le norme appena esaminate hanno attribuito ai Parlamenti nazionali sono quelli in tema di osservanza del principio di sussidiarietà e quelli nell'ambito della procedura di revisione semplificata dei Trattati. Per il resto, si tratta solo di diritti di informazione e di controllo. A dispetto dell'apparenza, l'art. 12 TUE non ha introdotto significativi elementi di democraticità nell'impianto istituzionale dell'Unione europea. "Infatti, è il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo (che agisce nell'interesse generale dei cittadini dell'UE), non dei Parlamenti nazionali (che agiscono nell'interesse dei cittadini dei rispettivi Stati membri), la modalità di democratizzazione dell'UE più coerente con le caratteristiche del sistema. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali previsto dai Trattati può essere, invece, visto come una implicita delegittimazione del Parlamento europeo, a scapito dell'interesse generale dei cittadini europei da esso rappresentati"[10].

5. Il coinvolgimento del Parlamento europeo nell'esercizio della funzione legislativa

Il Trattato di Lisbona ha cercato di ridimensionare il problema del *gap* democratico delle istituzioni e dei processi decisionali europei. A questo Trattato si deve, tra le altre cose, la trasformazione della precedente procedura di codecisione in

[9] Si tratta della procedura di revisione semplificata dei Trattati che consente di escludere il requisito dell'unanimità a favore di quello della maggioranza qualificata per alcune decisioni del Consiglio o di modificare la procedura legislativa speciale in procedura legislativa ordinaria. In ambedue le ipotesi, è necessaria la mancata opposizione dei Parlamenti nazionali che, pertanto, vantano un diritto di veto.

[10] U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione Europea, Ibidem,* Milano, 2009, p. 90.

un procedimento di normazione ordinario, cioè in un meccanismo generale di adozione degli atti legislativi. Il campo di applicazione di questa procedura è molto ampio e si estende ora a settori importanti come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le politiche agricole e della pesca, la definizione delle competenze esecutive della Commissione, oltre a quelli già soggetti alla procedura di codecisione[11]. Tale procedura consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, su proposta della Commissione (art. 289, n. 1, TFUE). L'art. 294 TFUE ne disciplina dettagliatamente la procedura. Essa inizia con la presentazione di una proposta, da parte della Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo. Su tale proposta il Parlamento europeo inoltra al Consiglio la sua posizione. Se il Consiglio condivide tale posizione, l'atto è adottato e la procedura si conclude. In caso di disaccordo, il Consiglio formalizza la sua diversa posizione e la trasmette al Parlamento europeo. Questa fase è chiamata prima lettura. Se il Parlamento europeo entro i tre mesi successivi l'approva o non si pronuncia, l'atto si considera adottato e la procedura si conclude. Se, invece, respinge a maggioranza dei membri che lo compongono la posizione del Consiglio, l'atto si considera non adottato e la procedura si conclude. Il Parlamento europeo può anche, sempre a maggioranza dei membri che lo compongono, comunicare al Consiglio e alla Commissione proposte di modifica alla posizione del Consiglio, sulle quali la Commissione deve formulare un parere. A sua volta il Consiglio, entro tre mesi dalla comunicazione, può, deliberando a maggioranza qualificata, approvarli, oppure non approvarli con conseguente convocazione, entro ulteriori sei settimane, di un comitato di conciliazione. Questa fase è chiamata seconda lettura. Tale

[11] Si ricordino, ad esempio, la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, i trasporti, la libertà di stabilimento, la formazione ed istruzione professionale, la cultura, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, le reti transeuropee, la ricerca e sviluppo, l'ambiente, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione doganale, il ravvicinamento delle legislazioni per l'attuazione del mercato interno, il riconoscimento reciproco dei diplomi.

comitato, composto dai membri del Consiglio e da un numero uguale di membri del Parlamento europeo, ha il compito di raggiungere un accordo su un progetto comune, deliberando, rispettivamente, a maggioranza qualificata e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento europeo. La Commissione partecipa ai lavori e svolge un ruolo di mediatrice. Se entro sei settimane dalla convocazione non si raggiunge alcun accordo, l'atto si considera non adottato e la procedura si conclude. Diversamente, si apre la fase di terza lettura. Parlamento europeo e Consiglio hanno un termine di sei settimane per adottare l'atto, deliberando, rispettivamente, a maggioranza dei voti espressi e a maggioranza qualificata. Si badi che, nella fase della seconda lettura, il Consiglio deve deliberare all'unanimità sugli emendamenti relativamente ai quali la Commissione ha dato parere negativo, mentre nelle fasi successive può approvarli anche a maggioranza qualificata. La procedura legislativa ordinaria è una procedura articolata e laboriosa, frutto della necessità di trovare difficili equilibri tra l'esigenza di valorizzare il ruolo del Parlamento europeo e quella di non privare il Consiglio (e, quindi, gli Stati membri) delle sue prerogative. Tale procedura è viziata da un grave *deficit* democratico, aggravato dal notevole ampliamento delle competenze conferite dagli Stati membri all'Unione europea e sottratte, quindi, al processo decisionale democratico cui sarebbero state sottoposte in ambito nazionale. Nell'ambito di questa procedura, il Parlamento europeo ha solo un diritto di veto, non potendo indirizzare l'azione dell'Unione europea secondo la propria volontà. Sono viziate da un maggiore *gap* democratico le procedure legislative speciali, in quanto prevedono un coinvolgimento ancor più marginale del Parlamento europeo. La procedura legislativa speciale non è una specifica procedura definita dai Trattati. Tutte le volte in cui i Trattati prevedono procedure legislative diverse da quella ordinaria, tali procedure si devono considerare speciali. Il loro tratto comune è quello di consistere nella "adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di

quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo" (art. 289, n. 2, TFUE). Le modalità di tali rispettive partecipazioni sono molto differenti. Conseguentemente, le procedure legislative speciali sono molteplici e sono di volta in volta specificate dalle norme dei Trattati che le prevedono. La formulazione dell'art. 289, n. 2, TFUE non deve trarci in inganno in quanto l'equilibrio tra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio è solo apparente. Infatti, sono solo tre i casi in cui è il Parlamento europeo a decidere con la partecipazione del Consiglio. Inoltre, questi tre casi sono marginali e il Consiglio deve approvare preventivamente l'atto del Parlamento europeo. Si tratta dell'adozione dello statuto dei membri del Parlamento europeo (art. 223, n. 2, TFUE), della definizione delle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo (art. 226, c. 3, TFUE) e dell'adozione dello statuto del Mediatore europeo (art. 228, n. 4, TFUE). Al contrario, l'adozione di un atto legislativo da parte del Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo ricorre molto più di frequente. Nella maggior parte di questi casi, il Consiglio decide all'unanimità. In quattro casi marginali, esso decide a maggioranza qualificata. Il coinvolgimento del Parlamento europeo in queste decisioni del Consiglio può consistere nella semplice consultazione dello stesso o nella necessità della sua approvazione dell'atto. La consultazione del Parlamento europeo nell'ambito di una procedura legislativa speciale dà luogo all'emissione da parte del Parlamento di un atto formale, il parere, che è obbligatorio[12], nel senso che la sua mancanza renderebbe l'atto del Consiglio illegittimo per violazione delle forme sostanziali e quindi passibile di essere dichiarato nullo da parte della Corte di giustizia ex 264 TFUE[13]. Non è

[12] Va menzionata la facoltà per il Parlamento europeo di indirizzare al Consiglio pareri facoltativi in tutti i casi in cui il Trattato non prevede per il Consiglio l'obbligo di consultare il Parlamento stesso. A tali pareri non saranno ricollegate le conseguenze giuridiche che sono proprie dei pareri obbligatori, fermo restando il loro peso politico.

[13] Alcune sentenze della Corte di giustizia hanno chiarito che non basta la semplice richiesta di parere da parte del Consiglio, essendo invece necessario che il Parlamento esprima

necessario che il Parlamento europeo esprima il suo parere sul testo definitivo, purché tale testo non differisca sostanzialmente da quello sottopostogli. Diversamente, il Parlamento dovrà essere nuovamente consultato sulla proposta così modificata[14]. Non mancano, poi, materie in cui i Trattati non prevedono alcuna forma di partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo, nemmeno di carattere consultivo[15]. Molto più incisivo è l'intervento del Parlamento europeo quando, per l'adozione di un atto legislativo del Consiglio, è prevista la sua previa approvazione analogamente a quanto avviene per la procedura legislativa ordinaria, con la differenza sostanziale che, in questo caso, il Parlamento europeo si pronuncia su un testo alla determinazione del cui contenuto non ha contribuito. La previa approvazione del Parlamento europeo è prevista, anzitutto, per alcuni accordi internazionali dell'Unione europea[16].

Lo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo nell'esercizio della funzione legislativa appare ancor più grave se si considera che molti atti, adottati attraverso queste procedure legislative, sono suscettibili di applicazione immediata ai singoli. In questi casi, non è necessario un specifico atto di esecuzione da

---

effettivamente la propria opinione. Il Parlamento potrebbe essere tentato di ritardare la decisione del Consiglio non formulando il parere richiesto. Il limite a questa eventuale tattica del Parlamento europeo è duplice: da una parte, esso si deve conformare al dovere di leale cooperazione per cui, in caso di irragionevole ritardo, non può invocare l'illegittimità dell'atto del Consiglio emesso senza attendere il parere stesso. Dall'altra parte, il Consiglio può adire la Corte di giustizia con un ricorso in carenza contro il Parlamento ex art. 265 TFUE.

[14] I suddetti principi sono stati stabiliti dalla Corte di giustizia nella sentenza del 15-7-1970, causa C-41/69, *ACF Chemiefarma c. Commissione,* nonché più volte confermati successivamente.

[15] E non si tratta di casi marginali. Ricordiamo, ad esempio, le decisioni del Consiglio in tema di orientamenti e condizioni per garantire il progresso equilibrato del mercato interno (art. 26, n. 3, TFUE), di dazi della tariffa doganale comune (art. 31 TFUE), di imposte dirette (art. 112 TFUE), di indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 121, n. 2, TFUE), di misure relative a gravi difficoltà economiche (art. 122, n. 1 e 2, TFUE), di interruzione delle relazioni economiche con Paesi terzi (art. 215 TFUE).

[16] Ricordiamo, ad esempio, l'accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU, gli accordi con uno Stato membro che abbia invocato il diritto di recesso (art. 50 TUE), gli accordi di associazione.

parte dello Stato di appartenenza dei singoli, essendo sufficiente l'atto di esecuzione dei Trattati, che tale applicabilità diretta prevedono. I singoli, pertanto, assumono direttamente ed immediatamente gli obblighi derivanti dalle norme di diritto comunitario dotate di applicabilità diretta, così come possono far valere direttamente, dinanzi ai giudici nazionali, i relativi diritti. Relativamente a quest'ultimo aspetto, si parla in genere di efficacia diretta per i singoli di norme del diritto dell'Unione europea. L'efficacia diretta non è altro che l'altra faccia dell'applicabilità diretta, in quanto quest'ultima si riferisce principalmente agli obblighi posti a carico dei singoli, mentre la prima concerne essenzialmente i loro diritti. La diretta applicabilità ai singoli è esplicitamente prevista per i regolamenti[17]. Alcuni atti adottati dall'Unione europea per fronteggiare l'attuale crisi economico-finanziaria, tanto odiati dai cittadini europei, sono proprio regolamenti, il che rende ancor più serio il problema del *gap* democratico. L'applicabilità immediata, inoltre, è una caratteristica delle decisioni rivolte ai singoli, le quali sono obbligatorie per gli stessi. Anche alcune norme dei Trattati sono immediatamente applicabili ai singoli, come risulta dalla formulazione delle norme stesse. Pensiamo, ad esempio, agli art. 101-102 TFUE in tema di regole di concorrenza. Invece, non si può parlare di applicabilità immediata ai singoli delle norme dell'ordinamento comunitario a carattere programmatico o di quelle norme rivolte agli Stati membri (si pensi alle direttive)[18]. In conclusione, la diretta applicabilità è propria degli atti di diritto comunitario rivolti ai singoli ed aventi un carattere dettagliato.

[17] L'art. 288, c. 2, TFUE dispone che "il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

[18] Non mancano, comunque, direttive dettagliate, contenenti una disciplina talmente articolata della materia da lasciare poco o nessuno spazio all'esercizio del potere discrezionale degli Stati, in sede di determinazione delle forme e dei mezzi per il raggiungimento del risultato dovuto. La prassi delle direttive dettagliate non ha trovato opposizione da parte degli Stati membri, né da parte della Corte di giustizia. Quest'ultima, anzi, ha ricollegato a tali direttive una qualche efficacia diretta per i singoli. Tale prassi snatura i caratteri delle direttive come intesi dai redattori dei Trattati, tanto che il loro uso si è sostanzialmente ridotto a seguito dell'affermarsi del principio di sussidiarietà.

6. Il primato dell'ordinamento dell'Unione europea sui diritti interni degli Stati membri

L'ordinamento dell'Unione europea, a causa della diretta applicabilità ai singoli di molte delle sue norme, è destinato a produrre effetti nell'ambito degli Stati membri accanto ai diritti interni di questi ultimi. L'ordinamento comunitario, pertanto, è suscettibile di entrare in conflitto con tali diritti interni. Questi potenziali conflitti sono stati risolti sulla base dell'affermazione del primato del diritto dell'Unione europea sui diritti interni degli Stati membri, primato stabilito in relazione alle norme interne sia anteriori che posteriori. L'affermazione ormai indiscussa di tale primato è opera della giurisprudenza della Corte di giustizia, alla quale fa espresso riferimento la Dichiarazione n. 17, allegata al Trattato di Lisbona. Tale principio, però, non è stato inserito espressamente nei Trattati. Il primato del diritto comunitario sui diritti interni è stato per la prima volta affermato dalla Corte di giustizia nel caso *Costa-Enel*[19]. In alcune sentenze successive, la Corte ha addirittura affermato il primato del diritto dell'Unione europea sulle norme costituzionali degli Stati membri[20], posizione in contrasto con quella di alcune Corti costituzionali nazionali, segnatamente le corti tedesca ed italiana. Successivamente[21], la Corte di giustizia ha affermato l'obbligo per gli organi nazionali competenti di disapplicare le disposizioni nazionali, anche posteriori, in contrasto con il diritto comunitario direttamente applicabile, senza doverne chiedere o attenderne la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. Con tutte le sentenze sul primato del diritto dell'Unione europea, la Corte di giustizia mostra di avere una concezione monista

[19] Corte giust., sent. 15-7-1964, causa C-6/64 .
[20] Corte giust., sent. 7-3-1972, causa C-84/71, *Marimex c. Ministero italiano delle finanze*.
[21] Corte giust., sent. 9-3-1978, causa C-106/77, *Simmenthal c. Amministrazione italiana delle finanze*.

del rapporto tra il diritto comunitario e il diritto interno, con automatica ed assoluta prevalenza del primo sul secondo, fino al punto di dichiarare *ipso iure* inapplicabili le norme interne contrastanti. L'Unione viene concepita dalla Corte come un ente il cui ordinamento si impone agli Stati membri per forza propria avendo "un rango superiore alle norme interne" (così, espressamente, la sentenza *Simmenthal*), tale da impedire la formazione di norme interne contrastanti. Conseguenza logica di questa concezione è che le norme interne di esecuzione dei Trattati hanno un valore meramente dichiarativo, in quanto l'applicazione del diritto dell'Unione europea all'interno degli Stati membri non può dipendere da un atto di volontà degli Stati stessi. Il primato del diritto dell'Unione europea sarebbe accettabile nel quadro di una possibile evoluzione dell'Unione verso forme di integrazione di tipo federale, ma non nell'Unione europea di oggi viziata da un gravissimo *deficit* democratico. La posizione della Corte, infatti, rischia di aggravare ulteriormente le conseguenze del *gap* democratico.

Oggi l'ordinamento dell'Unione europea è menzionato nell'art. 117, c. 1, Costituzione (introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), il quale dispone che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Di conseguenza, la violazione del diritto dell'Unione europea da parte di norme interne costituisce violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. per norma interposta. Quindi, le norme interne contrastanti con il diritto comunitario sono costituzionalmente illegittime. Rientrano nella nozione di ordinamento comunitario anche le pronunce della Corte di giustizia, incluse quelle sul primato del diritto europeo[22]. Quindi, grazie all'art. 117, c. 1, Cost., viene

[22] Già da tempo la Corte costituzionale italiana aveva incluso le sentenze interpretative della Corte di giustizia tra le fonti di norme dell'Unione europea cui è assicurata la prevalenza su quelle interne. Ad esempio, Corte cost., sent. 113/1985, *Beca c. Ministero delle finanze*, e sent. 389/1989, caso *Provincia autonoma di Bolzano*.

assicurato nel nostro ordinamento il primato del diritto dell'Unione europea su quello interno. La posizione della Corte costituzionale italiana, però, pr alcuni aspetti, differisce da quella monista e molto spinta della Corte di giustizia. Infatti, il principio del primato del diritto dell'Unione europea incontra due limiti. *In primis*, si ritiene necessario l'ordine di esecuzione per l'immissione nel nostro ordinamento di Trattati modificativi di quelli esistenti. Non si condivide, pertanto, il carattere meramente dichiarativo dell'ordine di esecuzione, sostenuto, invece, dalla Corte di giustizia. In secondo luogo, il primato del diritto comunitario su quello nazionale non opera per quelle norme europee contrarie ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o ai diritti inalienabili della persona umana. La Corte costituzionale italiana si è sempre espressamente riservata un controllo con riferimento all'eventuale contrasto di norme comunitarie con tali principi fondamentali o diritti inalienabili (cd. teoria dei controlimiti)[23]. Ciò è avvenuto nonostante la Corte di giustizia avesse affermato la prevalenza del diritto dell'Unione europea anche rispetto a tutte le norme costituzionali interne. Negli ultimi anni, però, la Corte di giustizia ha rivisto la sua posizione, come si evince dalla sentenza del 5 dicembre 2017, cd. *Taricco bis.* Con questa storica sentenza, a seguito di un duro scontro con la Corte costituzionale italiana, la Corte di giustizia ha riconosciuto, sia pur indirettamente, che il primato del diritto dell'Unione europea trova un limite nei principi fondamentali degli ordinamenti costituzionali nazionali.[24]

[23] La cd. teoria dei controlimiti è stata affermata per la prima volta in Corte cost., sent. 183/1973, *Frontini*.

[24] Nel caso specifico, secondo la Corte di giustizia, l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della regola *Taricco*, viene meno quando ciò comporti una violazione del 'principio di legalità dei reati e delle pene', a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell'applicazione retroattiva di una normativa che prevede un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

7. I poteri di controllo politico del Parlamento europeo

Nell'ambito dell'Unione europea è il Parlamento europeo a detenere i poteri di controllo. L'istituzione sottoposta ad un significativo potere di controllo da parte del Parlamento europeo è la Commissione, cioè l'istituzione la cui partecipazione al processo di integrazione è essenzialmente in chiave propositiva e che si è quasi sempre presentata come l'alleata del Parlamento nel rappresentare gli interessi generali dell'Unione. Almeno un decimo dei parlamentari europei (art. 107, n. 1, del regolamento interno del Parlamento europeo) può presentare al Presidente una mozione di censura sull'operato della Commissione, perché questa venga messa ai voti ed eventualmente approvata (art. 234 TFUE). A seguito dell'approvazione di una mozione di censura, i membri della Commissione sono costretti a dare collettivamente le dimissioni, incluso l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che, però, conserva le funzioni svolte nell'ambito del Consiglio. Date le gravi conseguenze che vi sono collegate, la procedura per l'approvazione di tale mozione è caratterizzata da particolari garanzie: essa non può essere votata prima di tre giorni dalla sua presentazione; la votazione deve avvenire a scrutinio pubblico; la maggioranza richiesta per la votazione è di due terzi dei voti espressi, che costituiscano in ogni caso la maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo. Finora sono state presentate cinque mozioni di censura, per censurare l'inattività della Commissione relativamente alla presentazione di proposte sull'aumento dei poteri del Parlamento europeo. Tre sole sono state messe ai voti e nessuna approvata. Il Parlamento gode anche di altri poteri che possono qualificarsi come di controllo. Ad esempio, ai sensi dell'art. 233 TFUE, la Commissione deve sottoporre all'esame del Parlamento europeo la relazione generale annuale, documento che descrive l'attività dell'Unione nell'anno precedente. La Commissione ha preso a sottoporre

all'esame del Parlamento europeo anche il programma per l'anno successivo, così che il Parlamento è posto nella condizione di far conoscere la propria opinione non soltanto a posteriori, relativamente ad eventi già verificatisi. Relazioni al Parlamento in campi specifici e con scadenze periodiche sono previste da altre norme dei Trattati. Quanto al Consiglio europeo, il suo Presidente ha l'obbligo di presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni (art. 15, n. 6, lett. d, TUE), mentre il Presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo stesso (art. 235, n. 2, TFUE). Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, il Parlamento europeo deve essere consultato regolarmente dall'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali di tale politica, nonché deve essere informato circa la sua evoluzione (art. 36 TUE). Inoltre, grande importanza hanno assunto nella pratica le interrogazioni che il Parlamento europeo può rivolgere alla Commissione, al Consiglio europeo e al Consiglio. L'art. 230, c. 2, TFUE, prevede solo per la Commissione l'obbligo di rispondere a tali interrogazioni, mentre Consiglio europeo e Consiglio rispondono secondo le modalità previste dai loro regolamenti interni. Si inseriscono, infine, in questo contesto il potere del Parlamento europeo di accogliere petizioni da parte di ogni cittadino europeo, nonché di ogni persona fisica o giuridica residente in uno Stato membro, su questioni di competenza dell'Unione europea e che concernono direttamente gli individui stessi; il potere di nominare un Mediatore abilitato a ricevere denunce di cittadini europei, riguardanti casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni comunitarie; il potere di costituire, su richiesta di un quarto dei membri del Parlamento, commissioni temporanee di inchiesta per esaminare denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione. I poteri di controllo del Parlamento europeo non sono minimamente paragonabili ai poteri di cui godono i Parlamenti nazionali negli Stati con la forma di governo

propria della democrazia rappresentativa. In particolare, il controllo politico da parte del Parlamento europeo non si esplica nei confronti delle istituzioni in ultima analisi responsabili dell'azione dell'Unione, cioè il Consiglio europeo e il Consiglio, in cui siedono i rappresentanti degli Stati membri. Quindi, anche la funzione di controllo politico appare viziata da un fondamentale *deficit* democratico, aggravato dal significativo ampliamento delle competenze conferite dagli Stati membri all'Unione europea e sottratte, quindi, al controllo democratico cui sarebbero state sottoposte se esercitate dalle autorità nazionali.

8. I poteri del Parlamento europeo in materia di disposizioni finanziarie

L'art. 311, c. 2, TFUE dispone che "il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie". Queste ultime non possono essere deliberate dall'Unione europea, nemmeno attraverso l'organo che rappresenta gli Stati membri, cioè il Consiglio. Ciò si spiega se consideriamo che l'Unione europea è sottratta ad un effettivo controllo democratico da parte dei cittadini e, pertanto, l'attribuzione ad essa di un potere impositivo violerebbe il principio *no taxation without representation*. Ai sensi dell'art. 311, c. 3, TFUE il Consiglio può solo adottare, all'unanimità e con la mera consultazione del Parlamento europeo, una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, ma tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Si tratta, quindi, di decisioni in senso improprio in quanto sono in sostanza accordi internazionali, che vanno ratificati dai vari Stati prima di poter entrare in vigore. Il sistema delle risorse proprie attualmente in vigore è quello stabilito dall'ultima delle suddette decisioni, precisamente la decisione del Consiglio n. 335/2014 del 26 maggio 2014. Le risorse proprie dell'Unione in base a questa decisione sono le seguenti: i prelievi agricoli e i dazi riscossi secondo la tariffa doganale esterna comune; una percentuale aggiuntiva sull'imponibile IVA degli Stati membri,

determinata in modo uniforme secondo regole dell'Unione europea. Tale percentuale è attualmente dello 0,30%; un'aliquota sull'importo complessivo del prodotto nazionale lordo di tutti gli Stati membri. L'insieme delle risorse proprie ha un tetto, cioè non deve superare l'1,23% del totale del prodotto nazionale lordo degli Stati membri. I prelievi agricoli e i dazi doganali sono riscossi dagli organi degli Stati membri e versati alla Commissione. Su di essi gli Stati trattengono il 20% degli importi a titolo di rimborso delle spese di riscossione. Le risorse proprie dell'Unione europea, quindi, sono sostanzialmente contributi degli Stati membri, il cui importo è deliberato solo formalmente dalle istituzioni europee, ma che sono in definitiva concordate a livello intergovernativo dagli Stati membri stessi. Le altre entrate menzionate dall'art. 311, c. 2, TFUE hanno un carattere residuale e si concretano nelle trattenute degli stipendi dei funzionari comunitari, nelle ammende e somme forfettarie comminate alle imprese ai sensi delle regole di concorrenza (art. 101 ss. TFUE) e agli Stati membri per violazioni dei loro obblighi (art. 260, n. 2, TFUE). L'ammontare delle risorse proprie è oggi inadeguato rispetto alle sfide che l'Unione europea è chiamata ad affrontare. Inoltre, l'unanimità necessaria per la determinazione del sistema delle risorse proprie non consente di prendere decisioni tempestive ed urgenti, sempre più richieste dalla gravità della situazione attuale. Il riconoscimento di un potere impositivo all'Unione europea richiede, però, svolte in senso federale. L'ordinato andamento delle spese è assicurato dai quadri finanziari che devono essere stabiliti per periodi di almeno cinque anni. I vari bilanci annuali sono predisposti nel rispetto di tali quadri (art. 312, n. 1, TFUE). Ogni quadro finanziario è fissato dal Consiglio tramite regolamento adottato secondo una procedura legislativa speciale, che prevede l'unanimità dei membri del Consiglio e la previa approvazione del Parlamento europeo, che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 312, n. 2, c. 1, TFUE). L'art. 312, n. 2, c. 2, TFUE dispone che il Consiglio europeo possa in futuro prendere all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio di adottare

il suddetto regolamento a maggioranza qualificata. Il quadro finanziario stabilisce anche il tetto degli stanziamenti annuali per le categorie di spesa dell'Unione che corrispondono ai suoi settori di attività. Tale quadro, quindi, assume un'importanza preminente rispetto ai bilanci annuali che devono rispettarlo. Il bilancio annuale dell'Unione europea viene stabilito congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo una procedura legislativa speciale (art. 314 TFUE). In effetti, però, tale procedura legislativa speciale appare piuttosto come una procedura legislativa ordinaria semplificata, nel senso che prevede due fasi di lettura, invece di tre, oltre alla fase di conciliazione. Più in dettaglio, entro il 1° luglio di ciascun anno ogni istituzione europea, ad eccezione della BCE, prepara una previsione delle proprie spese per l'esercizio finanziario successivo. La Commissione, in seguito, sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 1° settembre, un progetto preliminare di bilancio, ottenuto raggruppando le previsioni ricevute dalle varie istituzioni. La Commissione se non è d'accordo su tali previsioni non può modificarle, ma può formulare previsioni divergenti, oltre a poter cambiare il progetto di bilancio nel corso della procedura di approvazione. Il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio a maggioranza qualificata e la comunica al Parlamento europeo entro il 1° ottobre. Se il Parlamento europeo, entro quarantadue giorni da tale comunicazione, approva la posizione del Consiglio o non delibera al riguardo, il bilancio si considera definitivamente adottato. Se, invece, il Parlamento adotta, a maggioranza dei membri che lo compongono, emendamenti al progetto di bilancio, il progetto di bilancio così emendato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione (fase di prima lettura). A questo punto si apre tra Parlamento e Consiglio la fase di conciliazione. Se il comitato di conciliazione non raggiunge, entro ventuno giorni dalla convocazione, un accordo sul progetto comune di bilancio, la Commissione dovrà sottoporre un nuovo progetto di bilancio. Se, invece, raggiunge un accordo su tale progetto comune, si apre la fase di seconda lettura, nel corso della quale Consiglio e Parlamento europeo

hanno ulteriori quattordici giorni per approvare o respingere il progetto comune. Se il Parlamento o entrambe le istituzioni lo respingono, la Commissione deve sottoporre un nuovo progetto di bilancio. Se il progetto comune è approvato dalle due istituzioni, il bilancio è definitivamente adottato. Quindi, in materia di approvazione del bilancio annuale, Parlamento europeo e Consiglio si trovano in una posizione di assoluta parità. In una specifica situazione però, quella in cui il Parlamento europeo approva il progetto comune e il Consiglio lo respinge, il Parlamento si trova addirittura in una posizione di preminenza in quanto può decidere, deliberando a maggioranza dei suoi membri e dei tre quinti dei voti espressi, di confermare tutti gli emendamenti da esso adottati in prima lettura o parte di questi, e il bilancio si considera definitivamente adottato su questa base (art. 314, n. 7, lett. d, TFUE). Senza un bilancio approvato, si applica il regime cosiddetto dei dodicesimi, previsto dall'art. 315 TFUE, in base al quale l'Unione europea non può spendere, per ciascun capitolo di spesa, più di un dodicesimo di quanto era disponibile nel bilancio dell'esercizio precedente e, comunque, non più di un dodicesimo di quanto previsto nel progetto di bilancio per l'anno in corso non adottato. Alla Commissione spetta il compito di dare esecuzione al bilancio (art. 317 TFUE) in cooperazione con gli Stati membri. Pertanto, è la Commissione che in concreto incassa le entrate (direttamente o attraverso gli Stati membri) ed effettua le spese. Tale esecuzione si svolge sotto il controllo degli Stati membri, della Corte dei conti, del Consiglio e del Parlamento europeo. La Commissione sottopone ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni di bilancio (art. 318 TFUE). Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio (art. 319, n. 1, TFUE) dopo aver esaminato, tra l'altro, la relazione annua della Corte dei conti. La decisione di scarico del Parlamento europeo equivale al riconoscimento che la Commissione si è attenuta al principio della buona gestione finanziaria. Si tratta di un atto di indubbia valenza politica, il cui rifiuto

potrebbe indurre la Commissione a dimettersi o motivare una mozione di censura parlamentare sull'operato della Commissione.

In uno Stato democratico spetta al Parlamento, in rappresentanza del popolo, legiferare in materia di entrate ed approvare il bilancio dello Stato, in base al principio *no taxation without representation.* Nel sistema dell'Unione europea, viziato da un grave *deficit* democratico e in cui gli Stati membri rimangono sostanzialmente sovrani, ciò non è possibile. Conseguentemente, in materia di disposizioni finanziarie, al Parlamento europeo sono stati attribuiti poteri molto marginali: un ruolo semplicemente consultivo in materia di determinazione delle entrate dell'Unione europea, il cui ammontare condiziona necessariamente l'intero bilancio; la previa approvazione parlamentare del quadro finanziario pluriennale; la necessità di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio perché il bilancio annuale venga adottato. Con tali presupposti, l'Unione europea non sarà in grado di affrontare con successo le sfide attuali e non riuscirà a riconquistare i cuori e le menti dei cittadini europei. La gravità della situazione attuale richiede, tra le altre cose, un bilancio federale europeo e risorse proprie adeguati ai sempre più ambiziosi e necessari obiettivi comuni. Ciò non può che passare attraverso la limitazione della sovranità degli Stati membri, incapaci di affrontare da soli sfide tanto complesse, e una seria riflessione sul problema del *deficit* democratico.