



17 GIUGNO 2026

Il *ruolo* del Parlamento europeo nella
forma di governo dell'Unione
attraverso l'evoluzione del regolamento
parlamentare

di Micol Pignataro

Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale

Alma Mater Studiorum – Università degli Studi di Bologna



Il ruolo del Parlamento europeo nella forma di governo dell'Unione attraverso l'evoluzione del regolamento parlamentare*

di Micol Pignataro

Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università degli Studi di Bologna

Abstract [It]: Lo studio delle modifiche apportate al regolamento parlamentare del Parlamento europeo tra il 1952 (data in cui è stata istituita l'Assemblea comune) e il 2024 (che segna la riforma più significativa e più recente nel tempo) dimostra come questa Assemblea rappresentativa abbia contribuito, anche nel silenzio dei Trattati, a modellare il suo ruolo nella forma di governo UE. Dal lavoro emerge il duplice tentativo di valorizzare la propria centralità istituzionale e a parlamentarizzare in misura crescente il suo rapporto con la Commissione.

Title: The role of the European Parliament in the Union's system of government through the evolution of parliamentary rules

Abstract [En]: By examining the amendments made to the European Parliament's Rules of Procedure between 1952 (when the Common Assembly was established) and 2024 (marking the most significant and recent reform) it is possible to trace how this representative body has shaped its role within the EU's government. The study reveals a twofold effort to assert its institutional centrality and to increasingly «parliamentarize» its relationship with the Commission.

Parole chiave: Parlamento europeo, Regolamento parlamentare, Forma di governo UE, Parlamentarizzazione, Art. 122 TFUE

Keywords: European Parliament, Rules of Procedure, EU Government, Parliamentarization, Art. 122 TFEU

Sommario: 1. Premessa: oggetto dello studio. 2. La mutevolezza del regolamento parlamentare europeo. 3. Le modifiche delle norme sull'organizzazione per affermare la natura politica e transnazionale del Parlamento europeo. 3.1. Le regole sulla costituzione dei gruppi politici e delle commissioni permanenti. 3.2. Il processo di razionalizzazione degli organi e degli strumenti di programmazione. 4. Le modifiche delle norme sul funzionamento come cartina di tornasole dell'evoluzione degli equilibri intra-istituzionali. 4.1. Il procedimento di investitura e di censura della Commissione. 4.2. Gli strumenti e le procedure relativi alle funzioni di controllo (e di indirizzo politico). 4.3. Il duplice potere di bilancio del Parlamento: approvazione e controllo. 5. La crescente «centralità» del Parlamento europeo e la tendenza a parlamentarizzare il suo rapporto con la Commissione.

1. Premessa: oggetto dello studio

È un dato ormai acquisito che i poteri del Parlamento europeo (PE) siano evoluti di pari passo con il processo di integrazione dell'Unione, attraverso un loro ampliamento formalmente previsto nei Trattati. In questo senso, i Trattati sono stati – e sono – fonti fondamentali del processo di affermazione

* Articolo sottoposto a referaggio. Lo studio rientra nell'ambito della ricerca del progetto PRIN 2022 La sorte del Parlamento oltre l'emergenza da Covid-19 finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 1, CUP E53D23006840006, Codice MUR 2022NKR59X.

dell'Assemblea, che, da organo avente funzioni meramente consultive si è trasformato non solo in un «simbolo», ma in un vero e proprio «motore» del processo di integrazione europea¹.

Nel corso dei decenni il Parlamento ha, infatti, assunto maggiore centralità: ne è mutata, in particolare, la legittimazione, grazie al suffragio universale diretto², e le sue attribuzioni e funzioni sono cambiate di conseguenza, vedendo un'accelerazione soprattutto con il passaggio dalle Comunità europee all'Unione europea³. I Trattati, quindi, hanno costituito certamente un punto di riferimento indispensabile per comprendere l'evoluzione dei *poteri* del PE, ma difficilmente riescono anche a soddisfare una comprensione totale dell'evoluzione del *ruolo* del Parlamento (cioè, della sua influenza) nelle dinamiche istituzionali⁴. Ciò è ancor più vero se si considera la natura particolarmente articolata e frammentata della forma di governo dell'Unione⁵. Invero, il sistema composito di rapporti, interazioni ed equilibri non necessariamente trova una sua chiara razionalizzazione nelle norme attualmente contenute nel Trattato sull'Unione europea (TUE) e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Proprio per questo motivo risulta necessario rivolgersi anche ad altre fonti, tra cui il regolamento interno del Parlamento, che, grazie alla sua intrinseca capacità espansiva, si presta a giocare un ruolo decisivo nel processo di affermazione di questa istituzione nella forma di governo dell'Unione⁶.

La dottrina si è già ampiamente soffermata sulla questione della forma di governo dell'UE, non solo evidenziando le difficoltà nell'individuarela, ma riflettendo anche sull'utilizzo stesso della categoria nel contesto ordinamentale sovranazionale⁷. Ai fini di questo lavoro, uso il concetto nel suo significato più

¹ Si rievoca il titolo del libro di C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, Il Mulino, Bologna, 2024.

² Dal 1979, e in virtù dell'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, il PE è un organo eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri.

³ Per una ricostruzione dell'evoluzione dei poteri del PE si rinvia *ex multis* a Y. MÉNY (a cura di), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History. 1958-2008*, European Communities, Lussemburgo, 2009; G. DI FEDERICO (a cura di), *Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo 1979-2019*, Giappichelli, Torino, 2021; N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, Roma, 2024.

⁴ La distinzione tra “poteri” e “ruolo” del Parlamento europeo è tratta dalla lettura di N. LUPO e A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 14.

⁵ Sulla frammentazione dell'esecutivo dell'Unione, v. per tutti D. CURTIN, *Executive power of the European Union: law, practices and the living Constitution*, OUP, Oxford, 2009.

⁶ È chiaro che uno studio esaustivo delle fonti che condizionano la forma di governo richiederebbe di estendere l'oggetto della disamina anche agli accordi interistituzionali. La dottrina ha evidenziato che la rilevanza degli accordi interistituzionali risiede nella loro «capacità di definire le modalità della cooperazione delle istituzioni coinvolte e modellare l'esercizio delle loro competenze, creando ampie aree di contatto che vadano a superare l'apparente rigida impostazione prevista dal diritto primario» (v. S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa del Parlamento europeo: mission impossible?*, in *Eurojus.it*, n. 2, 2024, pp. 100-121). Si rinvia anche all'interessante lavoro di C. WIESNER, *The Micro-politics of Parliamentary Powers: European Parliament Strategies for Expanding its Influence in the EU Institutional System*, in *Journal of European Integration*, n. 40(4), 2018, pp. 375-391, nel quale viene evidenziata l'importanza della «micro-politica intra-istituzionale».

⁷ Su questi problemi e per ulteriori indicazioni bibliografiche v. *ex multis* A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'AIC*, Cedam, Padova, pp. 73-117; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. Annali*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2010, spec. p. 540, secondo cui non è possibile estendere la categoria della forma di governo all'ordinamento UE; R. IBRIDO, *Oltre le*

essenziale, e cioè come una categoria utile a indicare il modo in cui è distribuito ed esercitato il potere politico in un dato ordinamento. Questo approccio permette di riflettere sulla forma di governo dell'Unione interrogandosi sul ruolo degli organi, sui loro rapporti reciproci, ma anche sul significato storico-istituzionale dei processi di sviluppo delle istituzioni⁸, senza dover necessariamente racchiudere tale organizzazione in una forma specifica. In altre parole, partire dal significato più ampio del concetto di forma di governo permette di valorizzare la «dinamicità» che contraddistingue l'assetto dei poteri dell'Unione, che non può dirsi definitivamente consolidato, ma anzi in continua trasformazione⁹. È proprio per questo che pare opportuno prestare attenzione «alle linee di sviluppo storico degli istituti ed alle modifiche che essi subiscono, secondo forme e modalità diverse, nel corso della loro evoluzione»¹⁰, e un modo per farlo è attraverso lo studio delle modifiche che hanno riguardato il regolamento parlamentare, in particolare rispetto al rapporto tra Parlamento europeo e Commissione.

Si tratta, evidentemente, di uno studio parziale dell'organizzazione istituzionale poiché limitato al rapporto tra l'Assemblea rappresentativa e solamente «uno dei molteplici luoghi nei quali si esercita il potere esecutivo»¹¹. Ciò non toglie, però, l'utilità di un approfondimento su come il Parlamento europeo abbia, attraverso il proprio regolamento interno, provato a definire il suo rapporto con la Commissione,

“forme di governo”. *Appunti in tema di “assetto di organizzazione costituzionale” dell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n.1, 2015, pp. 1-34, che suggerisce di impiegare il concetto di «assetto di organizzazione costituzionale» anziché quello di forma di governo, per esprimere la dinamicità e la concretezza delle soluzioni istituzionali che organizzano il processo politico; R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018. Per quanto riguarda, in particolare, l'individuazione della forma di governo, le scuole di pensiero si dividono sostanzialmente in due: cioè tra chi valorizza il profilo della responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento europeo, riconducendo, quindi la forma di governo ad un modello parlamentare ovvero semi-presidenziale (tra cui v. V.S. HIX, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity, Cambridge, 2013; P. MAGNETTE, *L'Union Européenne: un régime semi-parlementaire*, in P. DELWIT, J.M. DE WAELE e P. MAGNETTE (a cura di), *A quoi sert le Parlement européen*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1999, pp. 25 ss.) e chi sostiene che esiste un sistema di separazione tra poteri sulla falsariga del modello statunitense (v. S. FABBRINI, *Compound democracies: why the United States and Europe are becoming similar*, OUP, Oxford, 2010; A. KREPPEL, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, n. 3, 2009, pp. 383-416). C'è anche chi ha inquadrato l'UE nel modello direttoriale, su cui si rinvia a T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 5. Si osservi, inoltre, che riflettere sulla forma di governo dell'Unione non può prescindere da una considerazione per gli assetti politico-istituzionali degli Stati membri, nell'ottica di un «sistema parlamentare euronazionale» (cfr. A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'Unione europea: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n.1, 2015).

⁸ In tal senso A. CERVATI, *op. cit.*, p. 74.

⁹ *Ivi*, p. 78.

¹⁰ *Ivi*, p. 79.

¹¹ IBRIDO e LUPO, *op. cit.*, p. 23. Come evidenziano gli Autori, la frammentazione del potere esecutivo produce un duplice effetto: da un lato, rende particolarmente lunga e faticosa l'opera di determinazione dell'indirizzo politico e assai difficoltosa l'individuazione di un vertice unico o quantomeno di un polo di coordinamento dell'esecutivo. Dall'altro, fa sì che diventi facile, per ciascuna delle componenti dell'esecutivo frammentato, sfuggire alle proprie responsabilità addossandole, almeno in parte, alle altre. Quindi la frammentazione del potere esecutivo finisce per renderlo particolarmente «sfuggente alle tradizionali forme di controllo parlamentare».

unico organo esecutivo nell'ordinamento UE con carattere sovranazionale e non intergovernativo, che tende a trovarsi al centro dei processi decisionali.

Per quanto riguarda l'oggetto del lavoro, c'è già chi ha evidenziato che «il regolamento [sia] stato essenziale per la costruzione di un ruolo sempre più centrale del Parlamento europeo all'interno della forma di governo, perché è attraverso la strutturazione dell'effettivo funzionamento dell'istituzione e la determinazione delle regole del gioco per i suoi attori che il Parlamento ha potuto massimizzare la propria influenza dentro le dinamiche politiche dell'Unione»¹². Questo studio si inserisce in tale prospettiva, svolgendo un approfondimento sistematico di come, in effetti, le norme interne di organizzazione e di funzionamento abbiano inciso nelle dinamiche intra-istituzionali¹³. Pur nella consapevolezza che i principi di equilibrio istituzionale e di leale cooperazione interistituzionale (*ex art. 13, para. 2 TUE*) ordinino l'assetto istituzionale UE, l'obiettivo è quello di determinare la misura in cui il Parlamento, in virtù della sua autonomia, abbia usato il proprio regolamento per allargare la sua sfera di influenza nella forma di governo dell'Unione. Lo studio, dunque, del regolamento parlamentare a partire da quello dell'Assemblea comune¹⁴ del 1952 e fino alla sua sostanziale modifica del 2024¹⁵ è necessario per dimostrare e sostenere la tesi per cui il Parlamento, attraverso le modifiche delle sue norme interne, ha contribuito a modellare il suo ruolo nella forma di governo; tentativi che, talvolta, sono stati successivamente recepiti a livello di diritto originario, valorizzando il potenziale del regolamento parlamentare come fonte ordinante.

Al fine di supportare questa tesi ho strutturato il lavoro nel seguente modo: nel par. 2 offro una breve panoramica del regolamento parlamentare per mettere in evidenza la sua natura mutevole, che riflette a

¹² C. MARTINELLI, *op. cit.*, p. 151. V. anche il recentissimo lavoro di J. GARDINER, *Unknown, Unchecked, Unchallenged – How the European Parliament Uses its Rules of Procedure to Effect Constitutional Change*, in *German Law Journal*, 2026, pp. 1-19; A. DE FEO, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO e N. LUPO, *op. cit.*, p. 239 ritrae il regolamento del Parlamento come «un'arma, informale, per legittimare politicamente il superamento delle regole giuridiche», e agire come strumento a disposizione del PE nel suo processo di *empowerment*. Così anche C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. 7, 2012, pp. 329-357. È nota anche ai politologici la questione della rilevanza delle norme interne di organizzazione e funzionamento, cfr. K. SHEPSLE e B. WEINGAST, *When do rules of procedure matter?*, in *The Journal of Politics*, vol. 46(1), 1984, pp. 206-221; A. KREPPEL, *Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the European Parliament*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 10(6), 2003, pp. 884-911.

¹³ Tra gli studi più sistematici in materia si richiama sicuramente il lavoro di N. BRACK, O. COSTA e C. DRI, *Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative: Une analyse des évolutions de son organisation*, in *Bruges Political Research Paper*, n. 39, 2015, pp. 4-39, che, però, hanno avvertito una lacuna negli studi riguardanti il regolamento del Parlamento europeo. V. anche N. BRACK e O. COSTA, *Democracy in parliament vs. democracy through parliament?*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 24(1), 2018, pp. 51-71 e A. KREPPEL, *The European Parliament and Supranational Party System*, CUP, Cambridge, 2002, p. 91.

¹⁴ Com'è noto, le origini del PE risalgono all'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), istituita nel Trattato di Parigi (1952), e composta da rappresentanti delegati dai Parlamenti nazionali. I deputati dell'Assemblea comune erano, quindi, anche membri dei Parlamenti nazionali. A seguito dell'istituzione della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA, o Euratom), entrambe istituite con i Trattati di Roma (1958), l'Assemblea della CECA è stata estesa a tutte e tre le comunità.

¹⁵ Lo studio non tiene conto delle modifiche che sono entrate in vigore nel giugno 2025, poiché limitate a singoli emendamenti in materia di immunità parlamentari (art. 8 del regolamento) e codice di condotta (All. I, art. 8).

sua volta la capacità trasformativa dell'Assemblea rappresentativa. Per quanto riguarda la disamina dell'evoluzione delle norme, ho diviso lo studio tra modifiche regolamentari in materia di organizzazione (par. 3) e quelle in materia di funzionamento (par. 4). Rispetto a quest'ultima, ho approfondito l'evoluzione del procedimento di investitura quale momento genetico del rapporto tra PE e Commissione, che trova le sue origini giuridiche nell'opposta mozione di censura, e cioè nell'atto conclusivo di tale rapporto (par. 4.1). Ho incluso nella disamina anche gli strumenti di controllo e di indirizzo politico sui quali il PE ha insistito in modo significativo, con l'evidente intento di rinforzare il proprio ruolo di organo nei cui confronti la Commissione è chiamata a rispondere politicamente del proprio operato (par. 4.2). Connesso a questo ho, infine, analizzato le modifiche che hanno riguardato il procedimento di approvazione e di verifica del bilancio, evidenziando come il graduale rafforzamento del potere di borsa, specie nella possibilità di non approvare il bilancio consuntivo (c.d. rifiuto di scarico), abbia rappresentato l'esigenza di recepire il principio del controllo parlamentare sulla spesa pubblica (par. 4.3).

I risultati sono presentati sincronicamente per evidenziare le origini e l'evoluzione dell'organo, istituto o funzione oggetto di approfondimento. La ricostruzione tiene, inoltre, conto del perimetro normativo all'interno del quale il PE si è mosso in passato e si muove oggi, in modo tale da misurare il rapporto tra la norma del regolamento nel momento storico in cui è stata adottata e la fonte di diritto originario vigente in quell'istante. Ai fini di questo studio, è rilevante, infatti, inserire la disamina delle norme entro specifiche coordinate storico-normative, in modo tale da verificare se la previsione normativa interna dell'Assemblea rappresentativa si sia limitata a recepire e a dare attuazione a disposizioni previste nei Trattati o se abbia, invece, innovato la posizione istituzionale del PE.

2. La mutevolezza del regolamento parlamentare europeo

Come tutte le Assemblee rappresentative, anche il Parlamento europeo è dotato di un regolamento al fine di determinare la propria struttura interna, decidere la forma dei propri atti, e in generale disciplinare tutto ciò che attiene allo svolgimento delle sue attività. Il regolamento è (dato pressoché costante nel diritto parlamentare) approvato con una maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea, a tutela del diritto delle minoranze di partecipare ai lavori e di collaborare alle decisioni di quest'ultima (art. 232 TFUE)¹⁶.

Una delle principali difficoltà in cui si incorre studiando il regolamento del PE è la sua costante mutevolezza: è una fonte che è spesso soggetta a modifiche, più o meno profonde, nel tentativo di adattare continuamente l'attività parlamentare alle esigenze e ai cambiamenti del contesto politico e

¹⁶ Così anche l'art. 25 del Trattato CECA e l'art. 142 del Trattato CEE.

giuridico. Non è, tuttavia, un semplice adattarsi passivo ai cambiamenti, ma anche, come si vedrà, uno sforzo volto a determinarli. La necessità, infatti, di svolgere una costante manutenzione delle proprie norme riflette in via più generale la volontà di un Parlamento che è consapevole di operare all'interno di un progetto, quello europeo, in via di definizione e che progredisce per piccolissimi passi.

Basti richiamare la decisione simbolica dell'Assemblea comune di tenere la sua sessione costitutiva del 19 marzo 1958 a Strasburgo con il nome di «Assemblea parlamentare europea», seguita dalla nota risoluzione approvata il 30 marzo 1962 con la quale ha preso il nome di «Parlamento europeo». A Trattati invariati, e su iniziativa del PE, ha così fatto breccia nel lessico istituzionale dell'Unione il termine «Parlamento»¹⁷, accreditando l'ipotesi iniziale per cui il regolamento riflette la «volontà dei rappresentanti dei popoli di indirizzare il cammino dell'integrazione verso un accrescimento del ruolo della loro istituzione, nel solco di una ulteriore democratizzazione complessiva dell'architettura comunitaria»¹⁸.

Le norme del regolamento non solo sono sempre state revisionate a seguito delle principali riforme dei Trattati¹⁹, ma hanno visto un'opera di aggiornamento tra una legislatura e l'altra, e, spesso, anche in corso di legislatura. Si consideri, ad esempio, che tra il 1979 e il 2024, sono state pubblicate ben 21 edizioni consolidate, e attualmente il regolamento viene revisionato due volte in corso di legislatura, in particolare al rinnovo del Parlamento (o in prospettiva del suo rinnovo) e a metà legislatura. Tenendo conto, quindi, di questa operazione di costante manutenzione, ai fini di questo studio ho confrontato le modifiche che sono state approvate tra il 1952 e il 2024 tenendo conto delle versioni consolidate del regolamento, escludendo, dunque, le attività di riforma più puntuali. La ricerca abbraccia, quindi, l'intero sviluppo storico dell'istituzione rappresentativa europea, fin da quando era ancora denominata Assemblea comune. Anche solo partendo da un'analisi quantitativa, si osserva come la struttura e la dimensione del regolamento siano evolute di pari passo con la crescente incisività dell'Assemblea rappresentativa. Non solo si è ampliato il corpo normativo, ma l'organizzazione stessa delle disposizioni è divenuta più complessa. Volendo fare solo alcuni esempi, si consideri che il regolamento provvisorio dell'Assemblea comune della CECA del 1952 era un corpo normativo essenziale, strutturato in 12 capitoli e 50 articoli²⁰. Prevedeva in maniera sommaria alcuni principi e istituti che sono comuni a tutte le Assemblee rappresentative, tra cui la verifica dei poteri e la pubblicità dei lavori. Prevedeva altresì le regole sulla convocazione delle sessioni e delle sedute, disciplinava alcuni (pochissimi) organi e regolava un numero

¹⁷ Solo con l'Atto Unico europeo (1987) viene riconosciuto formalmente il nome di «Parlamento europeo».

¹⁸ C. MARTINELLI, *op. cit.*, p. 32.

¹⁹ Anche se non aggiornato, si rinvia al lavoro di A. KREPPEL, *Necessary but not sufficient*, *cit.*

²⁰ Il regolamento provvisorio è stato redatto dal Comitato, un organo composto esclusivamente dai segretari generali dei Parlamenti nazionali degli Stati fondatori e membri della CECA, con lo scopo di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento della prima sessione della «prima Assemblea sovranazionale e sovrana» (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, *Assemblée Commune, Project de Règlement Provisoire*, settembre 1952, 24-25).



limitatissimo di procedimenti, tutti riuniti in un unico capitolo intitolato «regole di lavoro». Il regolamento del 1952 ha sicuramente rappresentato un primo passo verso una forma di organizzazione dell'Assemblea, ma il modello consegnato era ancora quello di un'organizzazione internazionale²¹, e così è stato per i primi dieci anni di vita di questa istituzione. Se, infatti, le primissime modifiche hanno riguardato soprattutto gli organi, la versione consolidata dell'ottobre 1962 (a quel punto del Parlamento della CEE) ha consegnato una disciplina più complessa anche a livello procedimentale.

È, però, all'indomani della costituzione del primo Parlamento eletto direttamente, con la riforma organica del regolamento del dicembre 1981, che è stato ampliato in maniera significativa il corpo normativo di questa fonte, composto da un articolato di 116 disposizioni, suddiviso in 17 capitoli e due allegati. La sua struttura rifletteva non solo una concezione più razionalizzata dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento, ma esprimeva anche l'intenzione dell'istituzione di affermarsi come organo rappresentativo a livello sovranazionale. Ad esempio, il capitolo iniziale, non più dedicato alla sessione del Parlamento, ma ai suoi membri («Deputati del Parlamento europeo»), specificava proprio la definizione del Parlamento europeo come assemblea eletta sulla base delle norme dei Trattati e dell'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto e prescriveva il principio classico del divieto di mandato imperativo²², a sua volta legato alla fonte di legittimazione democratica e diretta dei rappresentanti. Per quanto riguarda, invece, il lavoro di razionalizzazione, si evidenzia in particolare il tentativo di dare una collocazione e una struttura più definita alle funzioni stesse del Parlamento. Come si è detto, fino a questo momento le funzioni erano state tutte disciplinate in un unico capitolo dedicato allo svolgimento delle sedute, senza alcuna distinzione tra un procedimento e l'altro; ciò perché l'oggetto della disciplina erano le sedute, e non le funzioni. Il regolamento del 1981, invece, pur disciplinando tutti i procedimenti all'interno dello stesso capitolo («le attività del Parlamento»), li ha articolati in parti separate. Così facendo, esso non solo ha dato maggiore chiarezza alle singole discipline, ma ha offerto una panoramica delle funzioni principali dell'Assemblea, a partire da quelle che riguardavano le relazioni con altre istituzioni, le interrogazioni, le risoluzioni, il bilancio e il potere di emendamento.

A distanza di più di quarant'anni, l'attuale regolamento del luglio 2024 è composto da 251 articoli, organizzati in 15 titoli, e da 8 allegati. L'evoluzione, anche solo da un punto di vista quantitativo, non lascia spazio ad alcun dubbio: si tratta di un Parlamento che ha potenziato la sua struttura e il suo “arsenale”. Vediamo meglio come.

²¹ Si ricorda, a tal proposito, che i membri dell'Assemblea comune erano delegati appartenenti anche ai parlamenti nazionali di ciascun Stato componente della CECA.

²² V. rispettivamente gli artt. 1 e 2 del regolamento parlamentare del 1981.

3. Le modifiche delle norme sull'organizzazione per affermare la natura politica e transnazionale del Parlamento europeo

L'esame delle norme in materia di organizzazione evidenzia come il Parlamento si sia affermato sin da subito come un soggetto politico-rappresentativo, in segno di discontinuità rispetto alle altre assemblee appartenenti ad organizzazioni internazionali. Sia le regole sulla costituzione dei gruppi politici e delle commissioni permanenti (par. 3.1), sia il processo di razionalizzazione degli organi e degli strumenti di programmazione (par. 3.2), possono essere considerate, infatti, un riflesso delle dinamiche politiche che si consumano in un'Assemblea parlamentare che è ad un tempo transnazionale e sovranazionale.

3.1. Le regole sulla costituzione dei gruppi politici e delle commissioni permanenti

Nelle primissime versioni del regolamento dell'Assemblea comune, la provenienza politica dei parlamentari non trovava alcun riferimento normativo, nemmeno nelle regole che riguardavano la composizione delle commissioni permanenti²³. L'organizzazione per affinità politico-ideologiche si è, quindi, inizialmente affermata in via di prassi²⁴, ma è stata quasi subito recepita dal regolamento parlamentare. Nel 1954, infatti, sono stati formalmente istituiti i gruppi politici²⁵, ed è stata prevista la possibilità, e non l'obbligo, per i deputati di organizzarsi in gruppi in base alle loro affinità politiche²⁶. Tuttavia, nonostante l'Assemblea si sia dimostrata avanguardista nel riconoscere i gruppi politici come organi, le loro prerogative sono rimaste limitate a lungo²⁷. Inizialmente, infatti, i gruppi non godevano di uno *status* privilegiato e le norme del regolamento non creavano incentivi particolari per i deputati a iscriversi. La decisione di aderire o meno ad un gruppo era, infatti, determinata per lo più da motivi legati alla provenienza geografica dei deputati, che erano anche membri dei Parlamenti degli Stati membri. Il regolamento interno, quindi, non aveva l'esigenza di agire come fonte di razionalizzazione del

²³ L'art. 34 del regolamento del 1953 si limitava a prevedere che la composizione delle commissioni dovesse rappresentare in maniera equa gli Stati membri e le *tendenze politiche*. Non veniva specificato, tuttavia, come queste tendenze politiche dovessero essere organizzate.

²⁴ Un indicatore della scelta del PE di organizzarsi sulla base dell'appartenenza politica si riscontra nella storica decisione dei membri dell'Assemblea comune della CECA di sedersi a seconda dello schieramento politico e non sulla base delle origini nazionali, come è solito fare, ad esempio, nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

²⁵ Codificati nel Capitolo VIII («Gruppi e Commissioni») del regolamento del novembre 1954.

²⁶ Art. 34 del reg. del novembre 1954. La decisione di aderire ad un gruppo politico è rimasta facoltativa (v. art. 33 del regolamento del 2024). Com'è noto, l'organizzazione del PE non prevede la possibilità di costituire un "gruppo misto"; bensì, i deputati che decidono di non appartenere ad alcun gruppo sono qualificati come «non iscritti». Le loro prerogative sono disciplinate in un'apposita disposizione; l'art. 37 del reg. 2024 prevede che i deputati non iscritti dispongono di una segreteria e che qualsiasi altra questione attinente al concreto esercizio della loro attività è rimessa nelle mani dell'Ufficio di presidenza.

²⁷ Basti osservare che, prima delle elezioni dirette del 1979, i gruppi politici venivano richiamati in solamente 6 dei circa 50 articoli del regolamento del PE, e che molte delle loro attribuzioni erano riconosciute anche a quote minime di deputati.

funzionamento dell'Assemblea; esigenza che ha, invece, cominciato a manifestarsi soprattutto con la nascita di un Parlamento eletto direttamente.

Infatti, a seguito delle prime elezioni dirette e in virtù della revisione generale del regolamento del 1981, il ruolo dei gruppi è aumentato in maniera significativa. In parallelo, sono diminuite le prerogative individuali dei singoli deputati, nella misura in cui il regolamento ha previsto quote sempre più elevate di deputati per riuscire ad esercitare alcune prerogative attribuite, invece, direttamente ai gruppi²⁸. Ai gruppi politici sono state, inoltre, progressivamente riconosciute alcune limitate prerogative in via esclusiva; da ultimo, ad esempio, la possibilità di presentare un'interpellanza principale con richiesta di risposta scritta²⁹. In definitiva, e su impulso della diversa legittimazione del PE a partire dal 1979, questi organi sono diventati i nuclei essenziali del funzionamento dell'Assemblea.

Venendo alle regole sulla loro costituzione, il regolamento del 1954 non aveva previsto alcun riferimento al criterio della nazionalità, facendo emergere un elemento di discontinuità rispetto alle altre Assemblee istituite nel panorama delle organizzazioni internazionali; queste ultime erano, infatti, tendenzialmente caratterizzate da una rigida distribuzione per Stato di rappresentanza. Inoltre, tale articolazione in gruppi per affinità ideologiche, oltre che per nazionalità, ha posto le basi per la formazione di un'Assemblea

²⁸ Si consideri, ad esempio, che, se il regolamento del 1978 prevedeva che per le cariche di Presidente e vicepresidenti dell'Assemblea le candidature dovevano essere trasmesse da un gruppo politico o da almeno dieci deputati (art. 7), l'attuale regolamento del luglio 2024 prevede che le candidature possono essere presentate da un gruppo politico o da un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, che equivale a un ventesimo dei deputati che compongono il Parlamento o un gruppo politico (art. 15). Nel tempo, la quota di deputati titolari di questa prerogativa è progressivamente aumentata per adeguarsi ai processi di allargamento dell'Unione, ma soprattutto per consolidare l'organizzazione prevalentemente "gruppo-centrica" del Parlamento, e la conseguente legittimazione politica della figura del Presidente dell'Assemblea. Invero, la disciplina sull'elezione del Presidente, incluso il suo rinnovo dopo due anni e mezzo dall'inizio della legislatura, mira a garantire che la carica sia rivestita da una figura con una solida e trasversale legittimazione, che riesca a far convergere tutte le posizioni politiche nel corso dei lavori, anche rispetto alle altre istituzioni dell'Unione (v. in generale O. COSTA, *The president of the European parliament*, in *Il Filangieri* (2012-2013), 2013, pp. 143-160 e J. PRIESTLEY, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, John Harper Publishing, London, 2008, pp. 23-44). Per quanto riguarda, invece, il tema delle prerogative dei singoli deputati del PE, per capire come è risolta la tensione tra la centralità del gruppo rispetto a quella del singolo parlamentare basta anche solo prendere in considerazione il criterio che già dalla metà degli anni '70 dello scorso secolo orienta la distribuzione dei tempi in aula, e cioè il criterio di efficienza (cfr. N. BRACK e O. COSTA, *op. cit.*, p. 60 e A. RASMUSSEN e D. TOSHKOV, *The inter-institutional division of power and time allocation in the EP*, in *West European Politics*, vol. 34(1), 2011, pp. 71-96). Negli anni, infatti, l'organizzazione dei lavori della plenaria ha subito un'evoluzione verso rigide limitazioni dei tempi di parola del singolo e verso una distribuzione dei tempi in un'ottica più "gruppo-centrica". Si consideri, ad esempio, che il contingentamento dei tempi ha fatto quasi subito ingresso nei regolamenti parlamentari, essendo possibile trovare un riferimento normativo già nel regolamento del 1976 (art. 28). Per un approfondimento sulla persistente tensione tra le prerogative dei singoli deputati e l'organizzazione per gruppi, si rinvia a A. KREPPEL, *The European Parliament and Supranational Party System*, *cit.*; R. CORBE'IT, F. JACOBS e M. SHACKLETON, *The European Parliament*, John Harper Publishing, London, 2011; N. BRACK e O. COSTA, *op. cit.*

²⁹ Art. 145 reg. 2024. Questi strumenti di controllo e di indirizzo politico sono stati introdotti nel regolamento del gennaio 2017, che ha previsto che una commissione, un gruppo politico ovvero almeno il 5% dei deputati possono presentare un'interpellanza principale con richiesta di risposta scritta (art. 130-ter). Dal 2019, solamente un gruppo politico è titolare di tale prerogativa.

politico-parlamentare³⁰ e ha contribuito a chiarire la natura della rappresentanza politica in termini generali e non settoriali³¹, ritenendo vietata la costituzione di gruppi volti a rappresentare interessi particolari. Tale interpretazione è stata ulteriormente rinforzata dalla previsione del divieto di mandato imperativo, sancito per la prima volta nel regolamento del 1981³².

Il regolamento ha progressivamente modificato nel tempo i requisiti per la loro costituzione, passando da criteri principalmente quantitativi a un' enfasi crescente sulla transnazionalità. Inizialmente, infatti, era richiesto solamente un numero minimo di deputati³³, ma già il regolamento del 1974 ha introdotto una deroga che permetteva la costituzione di gruppi più piccoli, purché questi fossero composti da deputati provenienti da almeno tre Stati membri³⁴. Per la prima volta, quindi, è stato promosso l'elemento transnazionale, considerato come unico criterio per giustificare una deroga alle regole generali sulla costituzione di un organo.

L'obiettivo di valorizzare la transnazionalità all'interno dei gruppi politici si è consolidato in particolare all'indomani delle prime elezioni a suffragio diretto; le modifiche regolamentari hanno, infatti, registrato la tendenza per cui maggiore era il grado di transnazionalità del gruppo, minore era il numero minimo richiesto per formare lo stesso³⁵. Il regolamento del 1999 ha fatto un ulteriore salto, imponendo il divieto di costituire gruppi politici composti da deputati provenienti dal medesimo Stato membro³⁶, e la revisione del regolamento del 2004 ha specificato che i deputati dovessero provenire da una quota significativa di Stati membri³⁷. Dall'inizio degli anni 2000, quindi, il requisito fondamentale non è più solo il numero di

³⁰ I primi osservatori hanno sottolineato come «*les groupes politiques allaient transformer une simple assemblée internationale en parlement*», cfr. A.M. HOUBDINE e J.R. VERGÈS, *Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des Six*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1966, p. 29. V. anche G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Maggioli editore, Rimini, 1983, pp. 53 ss.; C. ATTENNI, *Il regolamento interno del Parlamento europeo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.2, 2002, p. 142; L. BARDI e P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 80 ss., che, oltre a evidenziare la cesura netta rispetto ad altre organizzazioni di stampo internazionale, hanno ricostruito le prime tradizioni partitico-ideologiche che si sono formate nell'Assemblea comune. Si rinvia anche all'interessante ricostruzione di S. GUERRIERI, *The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958)*, in *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 28(1), 2008, pp. 183-193.

³¹ G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, cit., p. 70.

³² Evidenzia tale aspetto G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare)*, in *Dir. com. sc. Int.*, anno XXI, n.3, 1982, spec. p. 590.

³³ Attualmente occorrono almeno 23 deputati per costituire un gruppo (art. 33, c. 2 del regolamento del 2024).

³⁴ Art. 36

³⁵ Ad esempio, il regolamento del novembre 1979 prevedeva che un gruppo potesse essere costituito da un minimo di 21 componenti se questi fossero provenuti da un solo Stato membro (art. 36, c. 5). La quota scendeva a 15 se i membri fossero provenuti da almeno due Stati membri, e a 10 se essi fossero provenuti da tre o più Stati membri.

³⁶ Art. 29, c. 2.

³⁷ Secondo l'art. 29, c. 2 del regolamento, non era più sufficiente che i deputati provenissero da almeno due Stati membri, ma che essi fossero eletti in almeno 1/5 di questi. Il riferimento in termini proporzionali (e non assoluti) è stato inserito in vista del processo di allargamento dell'Unione. Nella revisione generale del regolamento che è entrata in vigore nel luglio 2009, in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le soglie sono state modificate. L'art. 30 ha previsto che i gruppi dovevano essere composti da almeno 25 deputati, provenienti da almeno 1/4 degli Stati membri. Attualmente, oltre ai requisiti qualitativi già indicati, per creare un gruppo occorrono almeno 23 deputati, provenienti da almeno 1/4 degli Stati membri (art. 33, par. 2 reg. 2024).

componenti, ma soprattutto la loro provenienza da più Stati membri, rendendo la transnazionalità un elemento essenziale dei gruppi politici in un ordinamento sovranazionale.

Né è possibile aggirare il requisito politico costituendo dei gruppi misti di fatto, composti da deputati provenienti da più Stati membri, ma non legati da alcuna affinità politica. In tal senso si è espresso il Tribunale di primo grado della Comunità europea, che ha dichiarato la conformità all'ordinamento giuridico comunitario della nota interpretativa³⁸ inserita nell'art. 29 del regolamento del 2004 del PE, secondo la quale «non [poteva essere] ammessa la costituzione di un gruppo che apertamente [negava] qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti»³⁹. La deliberazione con cui il Parlamento non ammetteva la costituzione del «Gruppo tecnico dei deputati indipendenti – TDI» era, quindi, valida⁴⁰. D'altronde, come ha sottolineato il Tribunale nella pronuncia, «la duplice esigenza di affinità politiche e appartenenza a più di uno Stato membro [...] permette di trascendere i particolarismi politici locali e di promuovere l'integrazione europea»⁴¹.

Infine, a ulteriore conferma della volontà di istituire gruppi politicamente omogenei al loro interno, il regolamento del luglio 2019 ha imposto a questi l'obbligo di presentare una «dichiarazione politica» che deve indicare l'obiettivo del gruppo, i valori che sostiene e i principali obiettivi politici che i suoi membri intendono perseguire nell'ambito dell'esercizio del loro mandato⁴². La stessa deve, inoltre, descrivere l'orientamento politico del gruppo in modo sostanziale, distintivo e veritiero.

Seppure in maniera molto generica, poiché in origine legato dall'appartenenza ai gruppi politici, il requisito dell'affinità politica è stato imposto anche per istituire le commissioni permanenti. Questi organi, nevralgici per il funzionamento dell'Assemblea rappresentativa, sono stati, infatti, previsti ancora prima dei gruppi, già nel regolamento dell'Assemblea comune della CECA del marzo 1953, che prevedeva

³⁸ Ai sensi del regolamento parlamentare, qualora sorgano dubbi in merito all'applicazione o all'interpretazione di una disposizione, il Presidente può deferire l'esame della questione alla commissione competente. Se quest'ultima decide che è sufficiente un'interpretazione della disposizione (e non, quindi, una revisione), essa comunica il significato della norma al Presidente, che informa il Parlamento nel corso della seduta successiva. Se l'interpretazione non è oggetto di contestazione, questa viene pubblicata nel regolamento sotto forma di nota in corsivo e da quel momento costituisce un precedente per la futura applicazione della disposizione. V. art. 242 dell'attuale regolamento del 2024.

³⁹ La nota interpretativa spiegava che «[non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è costituito in conformità al regolamento]». La nota è tutt'ora presente nel regolamento del 2024.

⁴⁰ Sentenza del 2 ottobre 2001, causa T-222/99. Cfr. G. VIGEVANI, *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, pp. 170-173. Per una critica ad ampio respiro, v. P. SETTEMBRI, *When is a group not a political group? The dissolution of the TDI Group in the EP*, in *Journal of legislative studies*, vol. 10(1), 2004, pp. 150-174. Sul problema della sindacabilità degli atti parlamentari, v. M. CARTABIA, *Gruppi politici e interna corporis del Parlamento europeo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2000, pp. 191-195, in commento all'ordinanza del Tribunale che sospendeva l'esecuzione della deliberazione del PE con la quale si negava la costituzione del gruppo (ordinanza del Presidente del Tribunale, 25 novembre 1999, T-222/99, R. Martinez – De Gaulle c. Parlamento europeo).

⁴¹ Sentenza del 2 ottobre 2001, causa T-222/99, para. 148.

⁴² Art. 33, c. 5 reg. 2019

che le commissioni fossero composte da deputati sulla base delle candidature trasmesse all'Ufficio di presidenza⁴³. Le candidature dovevano, poi, essere sottoposte al voto dell'Assemblea, in modo tale da garantire un'equa rappresentanza degli Stati membri e delle *tendenze politiche*⁴⁴. La composizione delle commissioni doveva, quindi, riflettere sia la provenienza geografica dei deputati, sia le affinità politiche che l'Assemblea rappresentativa esprimeva al suo interno.

Le (poche) modifiche regolamentari che hanno inciso sulle regole in materia di composizione delle commissioni hanno confermato l'idea che il PE aveva (e ha) di sé quale istituzione rappresentativa politica e sovranazionale. Si richiama, innanzitutto, la norma secondo la quale in caso di cambio di gruppo il deputato può rimanere membro della commissione fino al suo rinnovo⁴⁵. A tal proposito si ricorda che la composizione delle commissioni viene rinnovata dopo due anni e mezzo dall'inizio della legislatura; tuttavia, e questo è il passaggio che rileva, nel caso in cui il cambio di gruppo comporti uno squilibrio in termini di rappresentanza delle visioni politiche all'interno della commissione, l'Ufficio di presidenza può presentare alcune proposte al fine di rivederne la composizione⁴⁶. È emersa, quindi, una particolare attenzione verso l'esigenza di rispecchiare i rapporti tra le forze politiche che compongono il Parlamento, a riprova del fatto che, nella tensione persistente tra l'organizzazione "gruppo-centrica" dell'Assemblea e le prerogative dei singoli parlamentari, sono sicuramente le seconde ad avere la peggio⁴⁷.

Tale prospettiva è stata confermata successivamente con alcune modifiche che hanno rinforzato il carattere politico delle commissioni a scapito di quello geografico, prevedendo che le commissioni permanenti (così come quelle di inchiesta) devono essere composte in modo tale da rispecchiare in maniera proporzionale le tendenze politiche dell'Assemblea, e non anche la provenienza geografica dei

⁴³ A seguito dell'istituzione della Conferenza dei presidenti nel regolamento del giugno 1993, è diventato quest'ultimo l'organo competente a ricevere le nomine e a proporle all'Assemblea per l'elezione.

⁴⁴ Art. 34, c. 2 reg. 1953. Il regolamento del luglio 2019 ha superato il modello che prevedeva il voto confermativo da parte dell'Assemblea sulle nomine proposte. Dal 2019, infatti, sono i gruppi politici e i deputati non iscritti a nominare direttamente i componenti delle commissioni (l'art. 209), non essendo, quindi, più richiesto il coinvolgimento dell'Assemblea. La composizione delle commissioni deve, comunque, riflettere per quanto possibile la compagine politica del Parlamento. Cfr. l'attuale disciplina, prevista all'art. 216 reg. 2024.

⁴⁵ V. la nota interpretativa dell'art. 92 che è stata inserita nel regolamento del febbraio 1983.

⁴⁶ L'attuale art. 216, c. 4 del regolamento 2024 prevede che «[s]e, a seguito del passaggio di un deputato a un altro gruppo politico, la ripartizione proporzionale dei seggi in seno a una commissione [...] risulta alterata, e se i gruppi politici non raggiungono un accordo che garantisca il rispetto dei principi ivi stabiliti, la Conferenza dei presidenti adotta le decisioni necessarie». È, quindi, la Conferenza dei presidenti, e non l'Ufficio di presidenza e poi, definitivamente, l'Assemblea, che risolve eventuali squilibri che si sono prodotti a seguito della scelta di un deputato di cambiare gruppo di appartenenza.

⁴⁷ C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 337 osservano che «l'equa rappresentanza da preservare» sembra da intendersi nel senso di riequilibrare il principio di proporzionalità con quello di rappresentatività: se, a causa del cambiamento di gruppo di un parlamentare, il gruppo che ha subito la perdita non è più rappresentato in quella commissione, allora tale gruppo dovrebbe aver diritto ad un nuovo seggio nella commissione medesima.

deputati⁴⁸. La norma, quindi, non contiene più alcun riferimento agli Stati membri, abbandonando qualsiasi retaggio legato ad una visione internazionalistica dell'Assemblea.

3.2. Il processo di razionalizzazione degli organi e degli strumenti di programmazione

Volgendo, infine, l'attenzione sulle regole in materia di organizzazione dei lavori, occorre partire dal presupposto che le decisioni concernenti l'agenda parlamentare hanno una portata politica nella misura in cui determinano le priorità che l'Assemblea intende perseguire e realizzare. È per questo che risulta interessante la tendenza del PE a razionalizzare gradualmente il proprio regolamento, intervenendo a più riprese sia sui suoi organi, sia sugli strumenti di programmazione.

In origine, la programmazione dei lavori (*rectius*: del solo ordine del giorno di seduta) era affidata al Comitato dei presidenti, composto dal Presidente dell'Assemblea, dai vicepresidenti e dai presidenti delle commissioni permanenti⁴⁹. Antesignano della Conferenza dei presidenti⁵⁰, il Comitato non includeva, quindi, anche i presidenti dei gruppi politici, poiché ancora assenti giuridicamente dalla prima forma di organizzazione dell'Assemblea della CECA. Come sappiamo (*supra* par. 3.1), questa assenza è stata colmata dal regolamento dell'Assemblea comune del novembre 1954, che, oltre ad aver istituito i gruppi politici, ha previsto la possibilità per i presidenti di questi ultimi di partecipare alle riunioni del Comitato⁵¹, ricevendo il medesimo trattamento dei membri dell'Alta Autorità e del Consiglio speciale dei ministri⁵². Le istanze dei gruppi politici venivano, quindi, formalmente equiparate a quelle degli organi dell'esecutivo, escludendo che le sensibilità e priorità dei gruppi ricevessero maggiore rilevanza. Solo con le modifiche del settembre 1958, ormai nell'ambito del Trattato CEE, i gruppi politici, rappresentati dai propri presidenti, sono entrati di diritto a far parte dell'organo di programmazione⁵³. Da questo momento in poi si è, dunque, assistito non solo alla crescente concentrazione di prerogative nelle mani dei gruppi anche in sede di programmazione dei lavori, ma anche ad una valorizzazione delle priorità politiche espresse da questi organi, proprio perché necessari a integrare la funzione rappresentativa svolta dal Parlamento.

⁴⁸ Art. 152 reg. giugno 1999

⁴⁹ Art. 12 reg. 1952

⁵⁰ Come si vedrà, la Conferenza dei presidenti è l'organo competente a deliberare sull'organizzazione dei lavori del Parlamento e sulle questioni connesse alla programmazione legislativa (art. 27 dell'attuale regolamento del 2024).

⁵¹ Art. 11 reg. 1954

⁵² Com'è noto, l'Alta Autorità (precursore dell'attuale Commissione europea) era l'organo competente a garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Trattato e ad agire nell'interesse generale della CECA, ed era composta da nove membri, nominati per una durata di sei anni. Il Consiglio speciale dei ministri (precursore dell'attuale Consiglio UE), invece, era composto da rappresentanti dei governi nazionali e svolgeva funzioni di coordinamento (in termini di armonizzazione) tra le politiche dell'Alta Autorità e quelle economiche dei governi degli Stati membri.

⁵³ Art. 12 reg. 1958



Un primo passo in tal senso si è visto con le modifiche apportate al regolamento del gennaio 1968 con le quali è stato introdotto il *Bureau élargi*⁵⁴, un organo che rappresentava una versione allargata dell'Ufficio di presidenza⁵⁵, ricomprendendovi, oltre ai Presidente d'Assemblea, i vicepresidenti e i questori⁵⁶, anche il presidente o vicepresidente di ciascuna commissione permanente e, soprattutto, i presidenti dei gruppi politici. I deputati non iscritti, invece, potevano farsi rappresentare da due delegati (anche essi deputati non iscritti), ma senza alcun diritto di voto; ciò ha inevitabilmente contribuito a indebolire la posizione dei non iscritti, in quanto meno capaci di incidere sulla programmazione dei lavori⁵⁷. Di fatto, quindi, il *Bureau* era un organo onnicomprensivo di tutte le figure di vertice dell'Assemblea e determinava la programmazione dei lavori sulla base delle indicazioni ricevute dal Comitato dei presidenti⁵⁸. Si osservi inoltre che, a questo punto, esisteva una quasi completa convergenza tra l'Ufficio di presidenza, il *Bureau* allargato e il Comitato dei presidenti. Effettivamente l'organizzazione di questi organi è stata progressivamente razionalizzata, cominciando dall'abrogazione del Comitato dei presidenti⁵⁹ e dalle modifiche in materia di composizione dell'Ufficio di presidenza⁶⁰.

La modifica regolamentare del 1993 ha, infine, sostituito il *Bureau élargi* con la Conferenza dei presidenti, e cioè da un organo competente a decidere in materia di programmazione e composto esclusivamente dal Presidente dell'Assemblea, dai presidenti dei gruppi politici e da un solo deputato non iscritto⁶¹. Questo passaggio non è una questione meramente formale; indica, anzi, la transizione da una concezione tendenzialmente amministrativa ad una maggiormente politica dell'organizzazione dei lavori, che trova espressione proprio attraverso i gruppi politici e mediate dal Presidente dell'Assemblea⁶². Ciò è evidenziato anche dalle modifiche che sono state apportate al procedimento decisionale interno della

⁵⁴ Art. 5 reg. 1968

⁵⁵ L'Ufficio di Presidenza ha da sempre esercitato funzioni di natura organizzativa, partecipando, inoltre, alla nomina del Segretario generale e all'elaborazione del bilancio preliminare del Parlamento. A seguito delle modifiche successive al Trattato di Maastricht, le sue funzioni sono state estese, ricomprendendovi la supervisione dei procedimenti parlamentare, la comminazione di eventuali sanzioni disciplinari ai deputati e l'implementazione delle regole relative allo *status* e ai fondi dei partiti politici europei.

⁵⁶ I questori hanno fatto ingresso nel regolamento solamente nel 1979 (art. 7-*bis*).

⁵⁷ Questa capacità è rimasta depotenziata anche nelle successive versioni del regolamento. Basti considerare che l'attuale regolamento prevede che il Presidente d'Assemblea ascolta i deputati non iscritti per sentire il loro parere, e che invita solamente uno di loro alle riunioni della Conferenze, alle quali può partecipare senza diritto di voto (art. 26, c. 2, reg. 2024).

⁵⁸ Art. 12, c. 1 reg. 1968

⁵⁹ A partire dal regolamento del dicembre 1976 non si trova più alcun riferimento normativo al Comitato dei presidenti, le cui funzioni sono state assorbite, dapprima dal *Bureau élargi*, e poi dalla Conferenza dei capigruppo.

⁶⁰ Questo organo ha continuato a vedere la presenza dei presidenti dei gruppi politici fino alle modifiche del 1981; solo a seguito di tale revisione organica, infatti, la composizione è stata ridotta per ricomprendervi solamente il Presidente, i 12 vicepresidenti e i questori.

⁶¹ Art. 24, c. 2 reg. 1993

⁶² V. J. COTTERET, *L'ordre du jour des Assemblées parlementaires*, in *Revue du droit public*, 1961, p. 817.

Conferenza dei presidenti, con l'introduzione del voto ponderato, misurato sulla base della consistenza numerica di ciascun gruppo politico⁶³.

Per quanto riguarda, invece, le regole sulla programmazione, occorre innanzitutto rilevare che queste si basavano in origine sul solo ordine del giorno di seduta (*agenda of sittings*), che era stabilito dall'Ufficio di presidenza integrato dai presidenti dei gruppi politici alla luce delle indicazioni ricevute dal Comitato dei Presidenti. I membri della Commissione o del Consiglio potevano, però, partecipare alle riunioni del Comitato su invito del Presidente⁶⁴, evidenziando la necessità di garantire un coordinamento dei lavori tra le istituzioni (come peraltro avviene in gran parte degli ordinamenti con una forma di governo a trazione parlamentare). L'ordine del giorno veniva poi approvato dall'Assemblea.

Come si è in parte già detto, l'abrogazione del Comitato dei Presidenti ha segnato una tappa importante in quanto ha contribuito ad affermare il contenuto essenzialmente *politico* dell'attività di predisposizione dell'ordine dei lavori⁶⁵. Dal regolamento del gennaio 1976⁶⁶, infatti, la programmazione dell'ordine del giorno di seduta è caratterizzata dal ruolo preminente dei gruppi politici, che si sono affermati come i primi punti di contatto del Presidente di Assemblea in fase di redazione della bozza di programma. Sulla base di questa bozza, il *Bureau* allargato preparava una proposta, che veniva sottoposta all'Assemblea, che infine la votava. Il *plenum* rimaneva, quindi, padrone del proprio ordine del giorno.

Nel regolamento del giugno 1987, in parallelo all'introduzione del programma annuale legislativo concordato con la Commissione (*infra* par. 4.2), è stato altresì introdotto un nuovo modello di programmazione dei lavori basato sul calendario (*order of business of Parliament*), e volto a superare una concezione della programmazione basata sul solo ordine del giorno di seduta⁶⁷. Si è ampliato, dunque, l'orizzonte temporale dell'organizzazione dei lavori, e con esso è cambiata anche l'articolazione del procedimento. Secondo la nuova disciplina, dopo aver consultato i gruppi politici e le commissioni permanenti, il *Bureau* allargato – e non più il Presidente dell'Assemblea – redigeva la bozza della programmazione, prendendo in considerazione il concordato programma annuale legislativo. Prima di essere posta in votazione in Assemblea, la bozza finale veniva decisa in una riunione tra il Presidente di Assemblea e i capigruppo, alla quale poteva partecipare anche un rappresentante dei deputati non iscritti, e potevano essere invitati i rappresentanti della Commissione e del Consiglio⁶⁸.

⁶³ Art. 23, c. 3 reg. 1993

⁶⁴ Art. 12 reg. 1962

⁶⁵ V. J. COTTERET, *op. cit.*, p. 817.

⁶⁶ Art. 12 reg. 1976

⁶⁷ Il calendario del PE è approvato annualmente ed è suddiviso in sedute plenarie (c.d. tornate) e altre riunioni. Nell'anno si svolgono dodici tornate con una durata di quattro giorni. Prima di ogni tornata un progetto di ordine del giorno è elaborato dalla Conferenza dei presidenti sulla base delle raccomandazioni della Conferenza dei presidenti di commissione.

⁶⁸ Art. 73 reg. 1987



Infine, il procedimento è stato razionalizzato a seguito dell'abrogazione del *Bureau* allargato, valorizzando definitivamente il ruolo determinante dei presidenti dei gruppi politici, riuniti nella Conferenza dei presidenti. Da quel momento, è la Conferenza, infatti, a redigere la bozza del programma, sulla base delle raccomandazioni che riceve anche dai presidenti delle commissioni permanenti e alla luce del programma annuale legislativo concordato con la Commissione. Tale bozza viene poi direttamente posta all'approvazione dell'Assemblea⁶⁹.

In generale, oltre a segnare definitivamente la natura politica della programmazione dei lavori, in quanto esito di un'attività negoziale che ha luogo nella Conferenza dei capigruppo, la disciplina risultante dalle modifiche che sono state prese in esame sembra confermare il modello consensuale sul quale si regge il Parlamento europeo⁷⁰. Il procedimento ha teso a esaltare, infatti, il tentativo di coinvolgere tutte le forze politiche al fine di determinare un programma comune, che abbia il potenziale di soddisfare in maniera trasversale le sensibilità politiche espresse all'interno dell'istituzione rappresentativa.

4. Le modifiche delle norme sul funzionamento come cartina di tornasole dell'evoluzione degli equilibri intra-istituzionali

Secondo l'art. 14, par. 1 TUE, il Parlamento europeo esercita funzioni legislative e consultive, di bilancio ed elettive. Fermo restando questo ampio ventaglio di attribuzioni, l'attenzione di questo lavoro, come si è detto, è posta principalmente su quelle modifiche regolamentari che hanno inciso sull'evoluzione del ruolo del PE nel suo rapporto con la Commissione europea.

4.1. Il procedimento di investitura e di censura della Commissione

La possibilità per l'Assemblea di censurare l'Alta Autorità ha costituito uno dei pochi poteri previsti in origine già dal Trattato CECA. L'art. 24 del Trattato prevedeva che, a seguito della presentazione della relazione generale dell'Alta Autorità, l'Assemblea procedeva alla discussione e, nel caso fosse stata presentata una mozione di censura su tale relazione, si sarebbe potuta pronunciare, a scrutinio palese, non prima di tre giorni dopo il deposito della suddetta mozione. Il voto di censura era posto, quindi, sulla relazione annuale. Il punto non è irrilevante perché limitava il potere di censura dell'Assemblea sia nel tempo, sia nell'oggetto, in quanto poteva essere esercitato solamente nell'unico momento dell'anno in cui l'Alta Autorità presentava la propria relazione, e il suo oggetto veniva circoscritto al contenuto di quest'ultima, senza potervi ricomprendere l'attività in generale dell'istituzione.

⁶⁹ Art. 95 reg. 1993

⁷⁰ Per un approfondimento si rinvia al recente studio di S. NOVAK, O. ROZENBERG e S. BENDJABALLAH, *Enduring Consensus: Why the EU Legislative Process Stays the Same*, in *Journal of European Integration*, vol. 32(4), 2021, pp. 475-493.



La previsione della censura sulla relazione annuale dell'Alta Autorità è rimasta in vigore fino al 1965, data in cui l'organo è stato accorpato nella Commissione⁷¹, che era invece sottoposta ad una forma di controllo non solo più generale, ma anche permanente, da parte dell'Assemblea. Il Trattato CEE, infatti, prevedeva, da una parte, che l'Assemblea procedeva all'esame della relazione generale annuale che le era sottoposta dalla Commissione (art. 143), e, dall'altra, che l'Assemblea si esprimeva sulla mozione di censura «sull'operato della Commissione» (art. 144). Il potere di censura, quindi, non era limitato alla sola relazione annuale, ma era esteso a qualsiasi aspetto dell'attività della Commissione e poteva, inoltre, essere proposto in qualsiasi momento.

Questo passaggio ha segnato una prima trasformazione della censura da strumento finalizzato a sanzionare atti e comportamenti contrari ai doveri d'ufficio a strumento dal valore altamente politico, funzionale a controllare l'indirizzo politico di uno dei principali organi di Governo⁷².

A livello di diritto originario, il procedimento per approvare la censura è rimasto invariato, ed attualmente è disciplinato dall'art. 234 TFUE, che prevede la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti, il voto a scrutinio palese, e un periodo di decantazione di almeno tre giorni tra il momento in cui il Presidente del Parlamento annuncia la ricezione della mozione e il momento della votazione.

Il regolamento interno si è inizialmente limitato a recepire le norme dei Trattati, ma ha anche introdotto alcune integrazioni significative. Ad esempio, il regolamento provvisorio dell'Assemblea comune del 1952 ha precisato la modalità di votazione, prevedendo che il voto a scrutinio palese (già previsto dal Trattato CECA) dovesse aver luogo anche per appello nominale. Non si può ignorare il valore politicamente rilevante di questa modalità di votazione, sia in termini di responsabilità dei rappresentanti rispetto ai rappresentati⁷³, sia in termini di rapporto fiduciario tra la maggioranza parlamentare e la Commissione.

Lo stesso regolamento ha, inoltre, previsto che, ai fini dell'ammissibilità della mozione di censura, questa debba essere sostenuta da un numero minimo di deputati. Tale requisito fa emergere l'evidente necessità che vi sia almeno una quota minima (una *minoranza*) che possa attivare il procedimento, evitando, quindi, un uso abusivo e pretestuoso della sfiducia. Il medesimo obiettivo si riscontra anche nella regola, inserita molti anni dopo⁷⁴ e che non trova ancora alcuna corrispondenza nei Trattati, secondo cui se una mozione

⁷¹ Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (c.d. Trattato di fusione) del 8 aprile 1965, art. 9.

⁷² Sulla prima delle due letture v. S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration*, vol. 37(5), 2015, p. 578.

⁷³ A. BARBERA, *I Parlamenti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 49 individua la pubblicità come uno degli elementi che accomunano le assemblee rappresentative. L'Autore evidenzia come la trasparenza della discussione e delle votazioni consente il controllo da parte dei rappresentati e l'imputazione della responsabilità politica da parte dell'opinione pubblica.

⁷⁴ Art. 119, c. 1 reg. 2017

di censura è stata già votata nei precedenti due mesi, allora non può esserne presentata una nuova, a meno che non sia stata firmata da almeno 1/5 dei componenti del Parlamento⁷⁵.

Per quanto riguarda i titolari del potere di presentare la mozione di censura, essi non sono mai stati espressamente individuati nei Trattati, ma il regolamento dell'Assemblea parlamentare del settembre 1958 ha inizialmente attribuito tale potere a tutti i rappresentanti⁷⁶. Tale prerogativa è stata poi estesa anche ai gruppi politici⁷⁷. Attualmente, il regolamento prevede che la mozione di censura contro la Commissione possa essere presentata solamente da 1/10 dei parlamentari⁷⁸. La sfiducia è, quindi, anche nel PE, uno strumento a disposizione delle minoranze parlamentari, finalizzato a richiedere la verifica del rapporto fiduciario, ma soprattutto, strumentale a esprimere un dissenso.

Sebbene il potere di censurare la Commissione sia stato descritto in dottrina come «un'opzione nucleare»⁷⁹, in tempi più risalenti era considerato come «un'arma nucleare inefficace» perché il Parlamento non aveva alcuna possibilità di adottare una tattica di graduale *escalation*. Secondo questa prospettiva, quindi, la sola esistenza di questo strumento non era in grado di agire come deterrente rispetto all'attività politica della Commissione⁸⁰. Per questo motivo, l'istituto della censura avrebbe acquisito una sua rilevanza solo se accompagnata anche dal potere di scegliere i membri della nuova Commissione. In altre parole, il potere di sfiducia si sarebbe rinforzato attraverso il collegato potere di approvare la composizione dell'organo⁸¹. Seppure sia difficile appurare tale correlazione, è indubbio che il PE si sia mosso proprio in questa direzione attraverso il suo regolamento interno.

In base al Trattato CEE, la nomina dei commissari e del Presidente della Commissione spettava esclusivamente agli Stati membri, senza alcun ruolo formale per il Parlamento⁸². Tuttavia, nella prassi, l'Assemblea rappresentativa ha progressivamente rivendicato un coinvolgimento nel procedimento di investitura⁸³. Si consideri, ad esempio, che già nei primissimi anni, subito dopo l'insediamento, il Presidente della Commissione era solito presentare il programma politico all'Assemblea comune, che

⁷⁵ V. art. 131, c. 1 reg. 2024.

⁷⁶ Art. 24, c. 1. Nelle versioni precedenti a quella del settembre 1958, il regolamento si limitava a prevedere che la relazione generale dell'Alta Autorità poteva essere oggetto di una mozione di censura.

⁷⁷ Art. 21 reg. 1974

⁷⁸ Art. 131 reg. 2024

⁷⁹ R. SCHUTZE e T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford principles of European Union Law*, vol. I. *The European Union Legal Order*, OUP, Oxford, 2018, p. 557.

⁸⁰ A. CHITI-BATELLI, *Il Parlamento europeo: struttura, procedure, codice parlamentare*, Cedam, Padova, 1982, p. 28.

⁸¹ Secondo R. DEHOUSSE, *European institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure?*, in *Common market law review*, n. 35, 1998, p. 610, il ruolo del PE nel procedimento di investitura della Commissione ha dato maggiore credibilità alla minaccia del voto di censura.

⁸² Il Trattato CEE prevedeva che i commissari fossero nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri (art. 158), e che il Presidente fosse designato tra i membri della Commissione stessa con un mandato di due anni (art. 161).

⁸³ Per una ricostruzione ragionata, sebbene non aggiornata, dell'evoluzione del procedimento di investitura si rinvia a P. MAGNETTE, *Appointing and censuring the European Commission: the adaptation of parliamentary institutions to the Community context*, in *European Law Journal*, vol. 7(3), 2001, pp. 292-310.

però non disponeva della prerogativa di esprimersi con un voto al riguardo⁸⁴. Con il tempo, il Parlamento si è appropriato di maggiore spazio, a partire dalla vicenda che ha segnato i primi mesi della Commissione presieduta da Gaston Thorn (1981-1985). In quell'occasione, infatti, il Presidente presentò il programma politico dapprima alla commissione parlamentare permanente e successivamente al *plenum*, sede nella quale venne inoltre presentato l'intero collegio di commissari. In Aula fu, poi, votata una risoluzione, con la quale il Parlamento approvò la nomina della Commissione e reiterò la sua richiesta di partecipare alle nomine future⁸⁵.

Non è un caso che questo fermento si sia manifestato proprio in parallelo alle prime elezioni a suffragio diretto del Parlamento, la cui legittimazione da parte dei cittadini ha contribuito a determinarne la posizione istituzionale in maniera irreversibile. Una posizione che è stata poi riconosciuta definitivamente dal Consiglio europeo durante la sua riunione a Stoccarda il 17-19 giugno 1983, nella quale si è impegnato a coinvolgere il PE nel procedimento di nomina della Commissione in una veste consultiva, rivolgendosi a questo (*rectius*: al *Bureau* allargato) per un parere sul candidato designato alla Presidenza dell'organo. La dichiarazione finale ha, inoltre, previsto un ruolo del Parlamento nell'investitura del collegio intero, prevedendo che, dopo la nomina dei commissari, il Presidente della Commissione avrebbe presentato il programma all'Assemblea, a cui avrebbe fatto seguito un dibattito e, infine, il voto di fiducia⁸⁶. Gli impegni assunti hanno evidenziato una peculiarità del processo di formazione della Commissione, che si è ulteriormente consolidato nel tempo, e cioè la sua struttura bifasica: il momento dell'elezione del Presidente della Commissione precede, infatti, quello dell'approvazione della Commissione intera. Si tratta, quindi, di un processo che comporta una doppia investitura.

Per quanto riguarda il regolamento interno, tale procedimento, che, come si è visto, si è inizialmente affermato in via di prassi, è stato codificato nel luglio 1989. La disposizione prevedeva che, dopo aver sentito il presidente del Consiglio europeo, il *Bureau* allargato esprimeva un parere sulla nomina del Presidente della Commissione (e non anche sui singoli commissari); successivamente, il Parlamento votava, a maggioranza semplice, la fiducia all'intera Commissione⁸⁷. Solo a seguito di tale voto i membri della Commissione potevano prendere l'impegno solenne davanti alla Corte di giustizia di adempiere ai

⁸⁴ Il Parlamento ha più volte espresso l'esigenza di partecipare al procedimento di selezione e nomina della Commissione anche attraverso un suo voto. Cfr. in particolare le risoluzioni approvate il 5 luglio 1972, il 10 luglio 1975 e il 17 aprile 1980.

⁸⁵ Risoluzione 9 marzo 1981, OJ C 50, p. 70.

⁸⁶ Bollettino ufficiale delle Comunità europee, giugno 1983, n. 6, *Dichiarazione solenne sull'Unione europea* (Stoccarda, 19 giugno 1983), 24-29. Tale procedimento è stato seguito immediatamente per approvare la prima Commissione presieduta da Jacques Delors nel 1985 e poi di nuovo nel gennaio 1989.

⁸⁷ La versione inglese del regolamento si riferisce proprio ad un «*vote of confidence*». Art. 29 reg. 1989



loro doveri (*ex art. 10 del Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica nella Comunità europee*)⁸⁸.

Il ruolo del Parlamento è stato successivamente riconosciuto nel Trattato di Maastricht (1992), che ha, di fatto, recepito e formalmente codificato la prassi che era stata già disciplinata dal regolamento interno del Parlamento. Il Trattato ha previsto, da una parte, il ruolo dell'Assemblea nel selezionare il Presidente della Commissione, e, dall'altra, il voto di approvazione del collegio nella sua totalità, senza, tuttavia, prevedere la possibilità di selezionare i singoli commissari. In particolare, ha previsto la consultazione preventiva del Parlamento sul candidato alla presidenza della Commissione designato dal Consiglio europeo e ha previsto che il Presidente e gli altri membri della Commissione fossero soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento. Solo dopo tale approvazione, il Consiglio europeo procedeva alla nomina dell'organo. Con il Trattato di Maastricht, quindi, il voto di approvazione da parte dell'Assemblea rappresentativa è stato riconosciuto come il momento decisivo del procedimento costitutivo della Commissione, seguito, solo in un secondo momento, dalla nomina da parte dei governi nazionali⁸⁹.

In vista dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (novembre 1993), il PE è intervenuto ancora una volta nelle proprie norme interne, ampliando ulteriormente il procedimento di investitura al fine di accentuare il proprio ruolo all'interno di questo. Oltre ad aver definito meglio la procedura di consultazione sulla nomina del Presidente della Commissione, le modifiche apportate nel regolamento dell'ottobre 1993 hanno anche introdotto le prime forme di audizione dei commissari. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'art. 32 ha previsto che, a seguito della proposta per la nomina del Presidente della Commissione da parte dei governi degli Stati membri, il Presidente dell'Assemblea invita il candidato a fare una dichiarazione in Parlamento, la quale è seguita da un dibattito. Il *plenum* si esprime, quindi, su tale candidatura con un voto a maggioranza semplice e ad appello nominale⁹⁰, e il Presidente dell'Assemblea trasmette, nella forma di parere, il risultato della votazione al Presidente del Consiglio europeo e ai governi degli Stati membri. In caso di esito negativo, il Presidente dell'Assemblea chiede ai governi di ritirare la candidatura e di riproporne una nuova.

Sono diversi gli aspetti da sottolineare e che evidenziano il peso politico crescente del Parlamento: innanzitutto, mentre nei precedenti che si erano formati per prassi negli anni '80 dello scorso secolo, il

⁸⁸ Il regolamento del Parlamento prevedeva, inoltre, e nel silenzio del diritto originario, che il Presidente dell'Assemblea partecipava a tale giuramento (art. 29, c. 3).

⁸⁹ Per E. NOËL, *Reflections on the Maastricht Treaty*, in *Government and Opposition*, vol. 27(2), 1992, p. 115 la nomina da parte dei governi diventa un adempimento meramente formale.

⁹⁰ Questa è rimasta la modalità di votazione fino al regolamento del febbraio 2003, che invece ha introdotto il voto a scrutinio segreto (art. 98, c. 2). Quest'ultimo è tutt'ora vigente (art. 128, c. 2 del regolamento luglio 2024). Per quanto riguarda, invece, la maggioranza da raggiungere, si ricorda che il Trattato di Lisbona ha imposto la maggioranza assoluta. Le modifiche apportate al regolamento del dicembre 2009 hanno recepito tale previsione (art. 105).

Presidente della Commissione si recava in Parlamento per fare una dichiarazione a seguito della sua nomina, il regolamento dell'ottobre 1993 ha previsto che la dichiarazione in Assemblea preceda il momento della nomina da parte del Consiglio europeo; la dichiarazione del Presidente designato della Commissione è diventata, quindi, un fatto giuridicamente (oltre che politicamente) rilevante, nonché costitutivo del suo procedimento di investitura. Inoltre, mentre nel procedimento pre-Maastricht il ruolo del Parlamento sulla selezione di tale figura era limitato in quanto meramente consultivo (peraltro era il solo *Bureau* ad esprimersi sulla candidatura), il regolamento dell'ottobre 1993 ha previsto un momento deliberativo del *plenum* sulla nomina proposta. Si consideri, infine, che in caso di esito negativo del voto del Parlamento è necessario che i governi degli Stati membri convengano su una nuova candidatura, nello spirito di leale collaborazione tra istituzioni.

Per quanto riguarda, invece, il procedimento di investitura dell'intera Commissione, il regolamento dell'ottobre 1993 ha introdotto le prime forme di consultazione dei commissari designati da svolgersi nelle commissioni permanenti competenti per materia⁹¹, anticipando quelle che poi sarebbero diventate le audizioni di conferma⁹². Secondo la disposizione, ciascun commissario-candidato poteva essere invitato a fare una dichiarazione in commissione e a rispondere alle domande poste da quest'ultima. La commissione permanente, quindi, valutava il commissario in base alle *policy* proposte e alle sue specifiche competenze, e trasmetteva una relazione al Presidente dell'Assemblea. In parallelo, il Presidente nominato della Commissione presentava il programma politico in un'apposita seduta del Parlamento, e a seguito di tale dichiarazione si svolgeva un dibattito, che poteva concludersi con una risoluzione presentata da un gruppo politico in cui si chiedeva di approvare o rigettare la Commissione designata⁹³. Il voto aveva luogo per appello nominale ed era sufficiente raggiungere la maggioranza semplice; se il Parlamento approvava la Commissione designata il Presidente notificava i governi degli Stati membri che la nomina della Commissione poteva avere luogo. Per il Parlamento, quindi, si trattava di un vero e proprio voto di approvazione senza il quale non si poteva procedere alla nomina del collegio. Proprio a tal proposito si osservi che, sebbene nessuna norma del Trattato prevedesse tale passaggio, né tantomeno l'obbligo da parte dei commissari designati di conformarvisi, le successive Commissioni si sono immediatamente adeguate a tale procedimento⁹⁴.

⁹¹ Art. 33 reg. 1993

⁹² Il termine «audizione di conferma» è stato introdotto con la più recente modifica, all'art. 129 del reg. 2024.

⁹³ Art. 33, c. 4 reg. 1993

⁹⁴ La Commissione Santer (1995) è stata la prima ad essere approvata sulla base delle audizioni confermate. In quell'occasione, il Parlamento ha chiesto che venisse assegnato un altro portafoglio all'irlandese Pdraig Flynn, e sono state avanzate alcune critiche verso alcuni candidati-commissari a causa della loro scarsa conoscenza dei rispettivi portafogli.

Nel regolamento interno del giugno 1999 si è assistito ad un significativo cambio di lessico, in quanto è entrato a far parte del linguaggio del procedimento di investitura il concetto di «elezione». Il regolamento dell'Assemblea, infatti, non parla più di nomina del Presidente della Commissione o del collegio di commissari, ma della loro elezione⁹⁵. Il voto dell'Assemblea, quindi, non ha più l'efficacia di un parere, ma appare una vera e propria deliberazione giuridicamente vincolante. Così facendo, si rinforza la posizione del Parlamento rispetto alla Commissione in termini di responsabilità politica⁹⁶.

Inoltre, il medesimo regolamento ha previsto che, quando il Presidente designato si presenta in Parlamento per fare la sua dichiarazione, esso espone altresì il programma politico che intende perseguire con il collegio⁹⁷. Nei precedenti regolamenti interni, la presentazione del programma politico era prevista, invece, solamente nella fase successiva all'approvazione del Presidente della Commissione, e cioè nel procedimento che riguardava l'investitura del collegio dei commissari. Il regolamento del 1999 ha, quindi, attribuito al programma politico un valore determinante anche al fine dell'elezione del Presidente, diventando un elemento cruciale all'interno del rapporto tra l'assemblea rappresentativa e la Commissione.

Questo processo di graduale *empowerment* rispetto alla scelta del Presidente della Commissione ha trovato, infine, un riconoscimento formale nel Trattato di Lisbona (2009). L'art. 17, par. 7 TUE ha previsto, infatti, che il Parlamento elegge a maggioranza assoluta il Presidente della Commissione e che, se questo non ottiene tale maggioranza, il Consiglio europeo propone un nuovo candidato. Si consideri, inoltre, che la medesima disposizione ha specificato che, nell'individuare il candidato, il Consiglio europeo debba tener conto dell'esito delle elezioni del Parlamento. In altre parole, e in linea con l'esperienza delle forme di governo parlamentari, il Consiglio europeo dovrebbe selezionare un candidato che sia in grado di assicurare una maggioranza parlamentare sufficientemente solida per riuscire ad ottenere la maggioranza assoluta dei voti⁹⁸.

⁹⁵ Artt. 32 e 33 reg. 1999

⁹⁶ Nella relazione di maggioranza sulla proposta di modifica al regolamento si legge che «[t]he Commission is not an unaccountable bureaucracy but a political executive that is accountable to Parliament. The rules proposed attempt to highlight this fact, by specifying that Parliament elects the President of the Commission» (Commissione per il Regolamento parlamentare, la verifica dei poteri e le immunità, *Relazione sugli emendamenti da apportare al Regolamento parlamentare (A4-0070/99)*, 19 febbraio 1999). Alcuni commentatori avevano già rilevato l'impatto delle modifiche del regolamento interno rispetto al rapporto tra la Commissione e il Parlamento, sottolineando come queste avessero rinforzato il rapporto di responsabilità, cfr. R. CORBETT, F. JACOBS e M. SHACKLETON, *op. cit.*, p. 249.

⁹⁷ Art. 32, c. 1 reg. 1999

⁹⁸ Senza poter entrare ulteriormente nel merito, questa importante modifica del Trattato ha trovato un immediato riscontro positivo nella prima Commissione che si è creata all'indomani delle elezioni parlamentari del 2014. Si ricorda, infatti, che in vista delle elezioni dell'Assemblea, ciascuna delle principali famiglie politiche europee ha presentato un proprio candidato-leader (c.d. *Spitzenkandidaten*) per la presidenza della Commissione. L'idea alla base era che l'eventuale candidato-leader del partito vincente avrebbe avuto maggiori possibilità di assicurarsi la maggioranza parlamentare. Tenendo conto dell'esito dell'elezione, il Consiglio europeo ha, dunque, proposto la candidatura di Jean-Claude Juncker, in quanto leader del partito che è uscito vincitore dalle elezioni. Il precedente dello *Spitzenkandidaten* non è, tuttavia, stato seguito nella successiva tornata elettorale (2019), che ha visto l'elezione – con una maggioranza molto risicata – di Ursula

Tornando, invece, alla seconda fase del processo di investitura della Commissione, e cioè al momento dell'elezione del collegio nella sua totalità, il regolamento del giugno 1999 ha affinato la disciplina sulle audizioni, prevedendo, innanzitutto, che queste si svolgano pubblicamente e che la commissione parlamentare permanente *debba* (e non *possa*) chiamare l'audito a fare una dichiarazione e a rispondere ad alcune domande⁹⁹. Mentre il requisito della pubblicità ha inevitabilmente enfatizzato l'elemento di responsabilità anche verso gli elettori, il linguaggio prescrittivo ha imposto l'audizione come fase obbligatoria del procedimento, necessaria per determinare l'idoneità del candidato. Proprio per questo, il regolamento ha previsto anche che, nell'eventualità di un rimpasto dei portafogli, il commissario interessato sia invitato a presentarsi davanti alla commissione parlamentare per essere nuovamente audito¹⁰⁰.

L'obiettivo del Parlamento di usare le audizioni al fine di valutare la competenza tecnica dei candidati commissari è emerso chiaramente con le modifiche apportate nel regolamento del luglio 2009. Il modello di attuazione richiama indubbiamente quello dei *confirmation hearings* delle nomine presidenziali che si è affermato nell'ordinamento statunitense, il cui obiettivo è proprio quello di valutare l'idoneità del candidato e non, invece, le sue intenzioni politiche¹⁰¹. A tal fine, le audizioni sono organizzate per consentire ai commissari designati di fornire al Parlamento tutte le informazioni pertinenti¹⁰² e la loro disciplina è contenuta in un apposito allegato (All. XVII, «Orientamenti per l'approvazione della Commissione»), che ha previsto principi, criteri e linee guida necessari non solo a valutare i commissari¹⁰³, ma anche a motivare e a legittimare la decisione del Parlamento.

La revisione generale che è entrata in vigore nel 2017 ha apportato alcune modifiche interessanti volte a garantire forme di *accountability* dei commissari. È suggestiva, ad esempio, la decisione di nominare l'allegato in materia (All. VI) «Approvazione della Commissione e monitoraggio degli impegni assunti durante le audizioni», indicando che, oltre alla fase che riguarda il momento selettivo dei commissari, il

von der Leyen come Presidente della Commissione europea. Essa non era, infatti, stata proposta come *leader* di una famiglia politica. Diversamente è stato il caso dell'elezione della più recente Commissione (2024), che ha confermato il secondo mandato di von der Leyen, candidata come *Spitzenkandidat* del Partito popolare europeo. La letteratura e il dibattito sulla pratica dello *Spitzenkandidaten* è molto ampia; v., per tutti, il recente volume M. CERON, T. CHRISTIANSEN e D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicization of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave Macmillan, Cham, 2024. Per quanto riguarda l'impatto di questa prassi sulla forma di governo, anche Griglio parla di "parlamentarizzazione" del procedimento di investitura (v. E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford - New York, 2020, p. 186).

⁹⁹ Art. 33, commi 1 e 2 reg. 1999

¹⁰⁰ Art. 33, c. 6 reg. 1999

¹⁰¹ Così osservano E. GRIGLIO, *op. cit.*, p. 186 e P. MAGNETTE, *Appointing and censuring the European Commission, cit.*, p. 297.

¹⁰² Art. 106, c. 2 reg. 2009

¹⁰³ Nell'allegato si legge che il Parlamento deve valutare i commissari in base alle loro competenze generali, al loro impegno europeo e alle garanzie personali di indipendenza offerte. Ne valuta la conoscenza del futuro portafoglio e le capacità di comunicazione. La disposizione ha, di fatto, trascritto l'art. 17, para. 3 TUE, che sarebbe entrata in vigore da lì a qualche mese.

regolamento intende disciplinare anche la fase *ex post*, relativa all'attività svolta dal commissario una volta entrato in carica. Più nello specifico, l'allegato ha ampliato il contenuto dell'esame delle dichiarazioni degli interessi finanziari dei commissari¹⁰⁴, sottolineando l'importanza del tema del conflitto di interessi¹⁰⁵. In tal senso, sono state introdotte ulteriori regole per aumentare la pubblicità; ad esempio, il *curriculum vitae* dei commissari candidati, così come le loro risposte alle domande scritte, vengono pubblicati nel sito del Parlamento prima delle audizioni¹⁰⁶. Per quanto riguarda, invece, il monitoraggio degli impegni presi nel corso delle audizioni, l'allegato ha previsto che gli impegni assunti e le priorità enunciate sono oggetto di esame, nel corso dell'intero mandato, da parte della commissione parlamentare permanente, nel contesto del dialogo annuale strutturato con la Commissione¹⁰⁷. In questo senso, le audizioni si sono trasformate in un parametro rispetto al quale valutare l'attività del singolo commissario.

Infine, occorre sottolineare che il potenziale giuridico delle audizioni di conferma non è irrilevante se si considera che i Trattati prevedono solamente la possibilità di censurare l'intera Commissione, e non anche la sfiducia individuale ai singoli commissari¹⁰⁸. In assenza di una forma giuridica di responsabilità individuale verso il Parlamento, i commissari rimangono, quindi, formalmente responsabili solo verso il Presidente della Commissione, che può chiedere loro di rassegnare le proprie dimissioni¹⁰⁹. Tuttavia, negli ultimi venti anni sono state introdotte alcune significative novità normative, che, come si è in parte già visto, hanno progressivamente attratto alla disciplina parlamentare anche il rapporto tra Assemblea e singolo commissario.

Una di queste è stata prevista in origine mediante un accordo interistituzionale, e solo successivamente è stata recepita anche dal regolamento del Parlamento. L'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione del 20 novembre 2010 ha stabilito il potere di impulso del Parlamento sul Presidente della Commissione, affinché quest'ultimo inviti il singolo commissario a dimettersi¹¹⁰. Secondo l'art. 5 dell'Accordo, il Parlamento può, infatti, chiedere al Presidente della Commissione di ritirare la fiducia a un singolo membro della Commissione, chiedendo a tale membro di dare le dimissioni. Qualora il Presidente della Commissione non segua tale raccomandazione, dovrà motivare la propria decisione nella sessione successiva. Tale previsione è stata successivamente codificata nel regolamento del PE a seguito della revisione generale del 2016, ed è attualmente disciplinata all'art. 129, c. 10 del reg. luglio

¹⁰⁴ Art. 2, All. VI reg. 2017

¹⁰⁵ A conferma di ciò, si consideri che l'attuale art. 3 dell'Allegato VII del reg. luglio 2024 non limita la dichiarazione solamente agli interessi di natura finanziaria, ma fa riferimento in via più generale alla «dichiarazione di interessi».

¹⁰⁶ Art. 3, All. VI reg. 2017

¹⁰⁷ Art. 6, All. VI reg. 2017

¹⁰⁸ L'art. 17, c. 8 TUE sancisce il principio per cui la Commissione è collettivamente responsabile verso il Parlamento per la durata del suo mandato.

¹⁰⁹ Art. 17, para. 6 TUE

¹¹⁰ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (GU L 304, 20 novembre 2010).

2024. Si osserva, tuttavia, che il regolamento interno ha circoscritto la possibilità per il Parlamento di sollecitare il Presidente della Commissione solamente a quei casi in cui individua un conflitto di interessi durante il mandato di un commissario¹¹¹. L'ipotesi della revoca della fiducia sembra, quindi, limitarsi a tale fattispecie. In questo senso, la responsabilità che il PE è chiamato a far valere si lega ancora al solo dovere d'ufficio, e non al mandato politico dei commissari.

Infine, se l'Accordo rappresenta la base giuridica di questo potere di impulso verso il Presidente della Commissione, il regolamento del PE ha contribuito a plasmare un rapporto di responsabilità di natura più politica tra l'Assemblea rappresentativa e i singoli commissari, soprattutto, come si è visto, in fase di approvazione del collegio. Invero, è proprio durante il processo di investitura, e in particolare attraverso le audizioni di conferma – tutt'ora non previste nei trattati – che il Parlamento è in grado di esercitare la sua pressione sulla scelta dei singoli commissari e sulla distribuzione dei portafogli¹¹².

Questo aspetto risulta particolarmente interessante perché la pressione di natura sempre più politica che le norme regolamentari sembrano aver imposto in fase di audizione può contribuire a superare il modello originario delle audizioni, riconducibile a quello statunitense. Alcuni, infatti, hanno descritto tali procedure come forme di controllo fondate prevalentemente su argomenti di carattere oggettivo o tecnico, e non su una valutazione delle intenzioni politiche dei candidati¹¹³. Questa trasformazione potrebbe avere due implicazioni collegate tra loro: in primo luogo, potrebbe indicare un cambio di paradigma da parte del Parlamento, che ai criteri originariamente depoliticizzati ha progressivamente affiancato criteri di segno opposto, caratterizzati da una più marcata dimensione politica. Ciò potrebbe contribuire, a sua volta, ad alimentare il processo di crescente politicizzazione della Commissione, la cui composizione e il cui programma possono essere sottoposti anche, e soprattutto, a valutazioni di tipo politico. In secondo luogo, le audizioni, così impostate, potrebbero rinforzare la posizione dei commissari eletti, in quanto, nonostante le audizioni nascano come un momento di acceso confronto, una volta concluse si trasformano in fonte di legittimazione democratica del commissario stesso. Tutti riflessi che, però, per alcuni potrebbero porre alcuni problemi in termini di compatibilità rispetto ai Trattati, specie

¹¹¹ La decisione di limitare il perimetro dei motivi che possono essere alla base di una richiesta di dimissioni da parte del Parlamento sembra recepire il combinato disposto che si ottiene da un'interpretazione congiunta degli artt. 4 e 5 dell'Accordo, che prevedono, rispettivamente, che al presidente della Commissione incombe la piena responsabilità di identificare ogni conflitto di interessi che renda un membro della Commissione *inidoneo* ad assolvere il proprio mandato, e il potere di impulso del Parlamento di cui si è parlato.

¹¹² Basti pensare al concitato procedimento di formazione della Commissione Barroso I (2004), su cui la dottrina si è spesa molto. Qui si rinvia a J. PRIESTLEY, *op. cit.*, pp. 60-76 e all'analisi di T. BEUKERS, *The Barroso Drama. Enhancing parliamentary control over the European Commission and the Member States. Constitutional development through practice*, in *European Const. Law Review*, n.2, 2006, pp. 21-53. Anche nel 2009, nel 2014 e nel 2019 il PE ha usato le audizioni di conferma per porre sufficiente pressione sui governi degli Stati membri per ritirare e cambiare le proprie candidature.

¹¹³ V. per tutti P. MAGNETTE, *Appointing and Censuring the European Commission, cit.*, spec. p. 308. Proprio per questo motivo, ricerche che analizzano il contenuto delle audizioni risultano particolarmente utili per verificare il tipo di controllo, se politico o tecnico, a cui i commissari vengono sottoposti.

se si considera la posizione di indipendenza di cui gode la Commissione al fine di promuovere l'interesse generale dell'Unione (art. 17 TUE). Proprio a tal proposito, infatti, è stato sottolineato che una Commissione avente natura politica richiederebbe una revisione formale del Trattato, e non un semplice adeguamento in via di prassi¹¹⁴.

4.2. Gli strumenti e le procedure relativi alle funzioni di controllo (e di indirizzo politico)

Il controllo del Parlamento sull'esecutivo rientra tra le funzioni tipiche di un'Assemblea rappresentativa, a cui si aggiunge, in una forma di governo parlamentare, anche la sua capacità di indirizzarne politicamente l'attività¹¹⁵. Nel caso del Parlamento europeo, o, ancora prima, dell'Assemblea comune, il Trattato CECA, oltre a prevedere la censura, aveva previsto che l'Alta Autorità dovesse rispondere oralmente o per iscritto alle domande che le erano rivolte (art. 23); mentre gli artt. 137 e 107 rispettivamente dei Trattati CEE e CECA, prevedevano, in via più generale, che l'Assemblea esercitasse funzioni deliberative e di controllo. Nonostante queste indicazioni normative, i trattati non hanno mai disciplinato nel dettaglio le modalità attraverso cui potevano manifestarsi la funzione di controllo e l'eventuale funzione di indirizzo politico. Queste due, però, sono sicuramente tra le funzioni che più di altre sono state ampliate nel silenzio del diritto originario, e ciò è stato possibile proprio attraverso le modifiche che il Parlamento ha apportato al suo regolamento¹¹⁶. Il lavoro di costante manutenzione delle norme interne ha, dunque, permesso al PE non solo di dotarsi degli strumenti necessari al fine di esercitare efficacemente queste funzioni, ma anche di ampliare il suo campo di azione e, quindi, incidere nelle dinamiche della forma di governo.

In continuità con il lavoro svolto sino ad ora, l'analisi si concentra sul rapporto tra PE e Commissione, prendendo in considerazione solo alcune delle forme attraverso cui è esercitata la funzione di controllo. In questo modo si evidenzia come il PE abbia inizialmente sviluppato (i) gli strumenti più tradizionali del controllo parlamentare, come le interrogazioni e le interpellanze, per poi svilupparne di (ii) nuovi, come il programma annuale legislativo, le dichiarazioni della Commissione in Assemblea, e, da ultimo, la «parlamentarizzazione dell'art. 122 TFUE»¹¹⁷.

- (i) Come si è già accennato, l'art. 23 del Trattato CECA aveva già previsto che l'Assemblea comune potesse porre domande, sia in forma orale che scritta, all'Alta Autorità, e che questa fosse tenuta a rispondervi. Di fatto, tale norma è rimasta invariata negli anni e solamente

¹¹⁴ S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, cit., p. 578.

¹¹⁵ A. BARBERA, *op. cit.*, p. 63.

¹¹⁶ Questa è una tendenza comune a molti ordinamenti, nei quali il diritto costituzionale in materia di controllo parlamentare è assai vago. Gran parte della disciplina si rinviene, infatti, nei regolamenti parlamentari. Ciò non sminuisce la rilevanza costituzionale della funzione di controllo; è, anzi, l'unica soluzione compatibile con la natura intrinsecamente relazionale e politica del controllo parlamentare. Cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives*, cit., 8.

¹¹⁷ L'espressione «parlamentarizzazione dell'art. 122 TFUE» è presa da N. LUPO, *Il Parlamento europeo: un'istituzione potente, ma poco conosciuta*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2024, p. 12, nota 40.

aggiornata nei successivi trattati. Si consideri, infatti, che l'art. 230, par. 2 TFUE ha disposto che la Commissione risponde oralmente o per iscritto alle interrogazioni che le sono presentate dal PE o dai membri di questo. La disciplina nel dettaglio e le modalità attraverso cui si manifesta il potere di controllo attraverso le interrogazioni sono state, quindi, stabilite dal regolamento parlamentare.

Il regolamento provvisorio dell'Assemblea del 1952 ha rinviato la disciplina relativa all'art. 23 del Trattato CECA ad un secondo momento¹¹⁸, ma nel frattempo ha inserito una disposizione dedicata alle interrogazioni orali e scritte dei membri dell'Assemblea (art. 43, *Questions orales et écrites des membres de l'Assemblée*). La norma prevedeva che, in ciascuna sessione, ogni rappresentante potesse presentare un'interrogazione all'Alta Autorità, a cui avrebbe risposto un suo membro succintamente. Il regolamento interno del marzo 1953 è intervenuto, poi, offrendo una disciplina in applicazione della norma del Trattato, prevedendo che tutti i rappresentanti potessero depositare un'interrogazione¹¹⁹. Alla connessa prerogativa di presentare un'interrogazione, seguiva la possibilità per ciascun rappresentante di depositare una proposta di risoluzione rivolta all'Alta Autorità.

Nell'arco di dieci anni, la disciplina in materia si è ampliata per includere diverse forme di interrogazioni: le interrogazioni con richiesta di risposta orale seguite da una discussione, le interrogazioni a risposta orale senza discussione, ovvero le interrogazioni con richiesta di risposta scritta¹²⁰. È possibile trarre il peso politico di ciascuna di esse a seconda dei titolari che potevano presentarle: mentre, infatti, le interrogazioni orali senza discussione e quelle con richiesta di risposta scritta potevano essere presentate da ciascun rappresentante¹²¹, le interrogazioni con richiesta di risposta orale seguite da discussione potevano essere presentate solamente da una commissione permanente, da un gruppo politico, o da almeno cinque deputati¹²². Queste ultime non erano, quindi, uno strumento nella disponibilità del singolo deputato, evidenziando la rilevanza di questo specifico strumento di controllo, volto a suscitare un dibattito in Assemblea. Infine, al termine della discussione, una commissione permanente, un gruppo

¹¹⁸ L'art. 30 del regolamento provvisorio è intitolato *Questions de l'Assemblée a la Haute Autorité*, ma non ha alcun contenuto normativo. Menziona solamente che la disposizione dovrebbe essere in applicazione dell'art. 23 del Trattato.

¹¹⁹ Art. 25, dedicato proprio alle *Questions de l'Assemblée a la Haute Autorité*.

¹²⁰ L'attuale regolamento disciplina le audizioni speciali di controllo (art. 141), le interrogazioni con richiesta di risposta orale seguita da discussione (art. 142), il *question time* (art. 143), le interrogazioni con richiesta di risposta scritta (art. 144) e le interpellanze principali con richiesta di risposta scritta (art. 145). Si ricorda altresì che dalla riforma regolamentare del 2019, ogni mese i soggetti titolari della prerogativa di presentare un'interrogazione con richiesta di risposta scritta possono segnalare un'interrogazione che ritengono sia prioritaria (c.d. interrogazioni scritte urgenti). In questo caso, il destinatario dell'interrogazione con richiesta di risposta scritta deve rispondere entro tre settimane (ora art. 144, c. 3 reg. 2024).

¹²¹ Dalle modifiche apportate al regolamento del luglio 2019, oltre a ciascun deputato anche i gruppi politici e le commissioni permanenti possono rivolgere le interrogazioni con richiesta di risposta scritta (art. 138, c. 1).

¹²² Art. 46 reg. 1962. La norma vigente prevede che una commissione, un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa possono presentare un'interrogazione con richiesta di risposta orale seguita da discussione (art. 142, c. 1 reg. 2024).

politico ovvero cinque deputati potevano presentare una proposta di risoluzione¹²³. Nella maggiore complessità di questo nuovo procedimento è emersa, quindi, la sua polifunzionalità, in quanto finalizzato non solo a garantire l'esercizio del controllo parlamentare, ma anche a indirizzare politicamente l'organo destinatario attraverso il voto di una risoluzione.

Il regolamento del 1968 ha ulteriormente enfatizzato la distinzione tra le interrogazioni con discussione e quelle senza, rinforzando l'impatto politico delle prime. Esse, infatti, potevano avere ad oggetto anche problemi generali¹²⁴, mentre quelle con richiesta di risposta orale senza discussione dovevano riguardare questioni specifiche¹²⁵. Così anche le interrogazioni con richiesta di risposta scritta¹²⁶.

Nella versione consolidata del regolamento del gennaio 1974 sono state, invece, introdotte le interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*)¹²⁷. Tale strumento è stato introdotto subito dopo che i deputati britannici hanno fatto ingresso nel PE: in un vero e proprio esperimento di *legal transplant*, questi ultimi hanno, infatti, portato con sé le esperienze maturate nella *House of Commons*, incorporandole nella struttura organizzativa dell'Assemblea europea¹²⁸. Inizialmente, il *question time* ha avuto un riscontro positivo, tant'è che è stato descritto come «un'arma importante nell'arsenale limitato del Parlamento»¹²⁹; tuttavia, il suo potenziale non è mai stato pienamente realizzato, e ha iniziato a dare segnali di fragilità soprattutto dopo le prime elezioni a suffragio diretto. Invero, le elezioni del 1979 hanno comportato un significativo allargamento numerico dell'Assemblea rappresentativa¹³⁰, e con esso anche un aumento del numero di interrogazioni depositate¹³¹. Ciò ha contribuito a rendere il *question time* poco efficace, così come hanno inciso le norme flessibili relative ai tempi di parola, la prerogativa di chiedere che le

¹²³ Art. 46, c. 4 reg. 1962

¹²⁴ Art. 47 reg. 1968

¹²⁵ Art. 46 reg. 1968

¹²⁶ Art. 45 reg. 1968. La distinzione tra le interrogazioni con richiesta di risposta orale seguite da discussione e quelle non seguite da una discussione ricorda molto quella che esiste nell'ordinamento parlamentare italiano. In particolare, mentre le interrogazioni sono domande rivolte al Governo su un fatto determinato, le interpellanze sono tese a conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo su questioni che riguardano aspetti della sua politica, per poterli poi, eventualmente, reindirizzare. La portata di queste ultime è, quindi, più ampia; tant'è che possono essere presentate solamente in aula e non anche nelle commissioni permanenti. Si rinvia alle norme dei regolamenti delle Camere, per le interrogazioni cfr. artt. 128-135-*ter* r.C. e artt. 145-153 r.S.; per le interpellanze cfr. artt. 136-138-*bis* r.C. e artt. 154-156-*bis* r.S.

¹²⁷ Art. 47-*bis* e Allegato I, reg. 1974

¹²⁸ Cfr. M. WESTLAKE, *The origin and development of the question time procedure in the European Parliament*, in *EUI Working papers: European policy unit*, vol. 90(4), 1990; L.H. COHEN, *The development of question time in the European Parliament*, in *Common market law review*, vol. 16, 1979, pp. 41-59.

¹²⁹ L.H. COHEN, *op. cit.*, p. 58.

¹³⁰ Da 198 deputati europei, nel 1979 si è passati a 410.

¹³¹ Ad esempio, nel 1973 sono state presentate 151 interrogazioni a risposta immediata, mentre nel 1984 ne sono state presentate 834. Per questo e altri dati interessanti sull'andamento del *question time* nell'esperienza europea, v. M. DIAZ CREGO, *Question time in the European Parliament and in selected national parliaments*, EPRS – European Parliamentary Research Service, April 2022.

interrogazioni senza risposta venissero rinviate alle sessioni successive, e lo scarso ricorso da parte dei presidenti dell'Assemblea ai loro poteri di dichiarare le interrogazioni inammissibili¹³².

Per porre rimedio a queste patologie, alcune piccole modifiche regolamentari sono state approvate negli anni, ma senza riuscire a incidere in maniera significativa sull'attrattività dello strumento¹³³. Nell'ambito della discussione interna avviata in vista della riforma regolamentare del 2024, si è posta particolare attenzione sull'esigenza di rendere il Parlamento un'istituzione più decisiva, e a tal fine si è molto insistito sull'obiettivo di rafforzare il *question time*. Le aspirazioni erano probabilmente più ambiziose considerato che le modifiche apportate al regolamento del luglio 2024 sono state davvero minime, con la sola introduzione di una sessione speciale di controllo che deve aver luogo una volta per sessione, e nella quale si svolge il *question time* con il Presidente della Commissione o con Commissari selezionati, senza alcun argomento prestabilito¹³⁴. Per giudicare il successo di tale norma basti considerare che dall'inizio della X legislatura (luglio 2024) si sono svolte solamente due interrogazioni a risposta immediata¹³⁵.

Nell'ultima stagione di riforma sono state, inoltre, introdotte le audizioni speciali di controllo, per permettere al Parlamento di sottoporre una domanda a uno o più Commissari, con breve preavviso, e su una questione di grande rilevanza politica¹³⁶. Al contrario delle interrogazioni tradizionali, le audizioni speciali di controllo possono svolgersi anche al di fuori della sessione plenaria, e vi partecipano solo alcuni deputati; la Conferenza dei capigruppo, infatti, «stabilisce il numero di deputati da nominare per [l'audizione] da parte dei gruppi politici e dei deputati non iscritti»¹³⁷. In questo modo, il regolamento valorizza una forma di controllo costante sull'attività della Commissione, che può essere sempre chiamata a dar conto del suo operato. Gli effetti di tale modifica regolamentare sono, tuttavia, ancora da verificare, visto che da inizio legislatura ancora non è stata svolta alcuna audizione speciale di controllo.

Infine, nelle riforme più recenti, a partire da quella del regolamento del gennaio 2017, si è ulteriormente enfatizzato il binomio controllo-indirizzo politico mediante l'introduzione delle interpellanze principali con richiesta di risposta scritta; cioè interpellanze che, al contrario delle interrogazioni con risposta scritta, possono prevedere un dibattito. Inoltre, se il destinatario si rifiuta di rispondere all'interpellanza, o se non risponde entro uno specifico termine, allora la domanda è inserita nel progetto provvisorio dell'ordine

¹³² M. DIAZ CREGO, *op. cit.* Per citare il caso più eclatante, si consideri che tra il 2014 e il 2019 (VIII legislatura) non è stata svolta nessuna interrogazione a risposta immediata.

¹³³ Nel corso dei cinque anni della VIII legislatura (2019-2024) sono state svolte 21 interrogazioni a risposta immediata.

¹³⁴ Art. 143, c. 2 reg. 2024

¹³⁵ Al momento in cui si scrive, il *question time* si è tenuto nell'ottobre 2024 (Situazione riguardante la salute degli animali: come prevenire le future crisi sanitarie in agricoltura e prepararsi ad affrontarle) e nel novembre 2024 (Sfide per l'attuazione della politica di coesione 2021-2027).

¹³⁶ Art. 141 reg. 2024. Le audizioni speciali di controllo sono convocate dalla Conferenza dei capigruppo, su proposta del Presidente, di una commissione, di un numero di deputati o di un gruppo o gruppi politici pari almeno alla "soglia media".

¹³⁷ Art. 141, c. 2 reg. 2024

del giorno¹³⁸. Le successive modifiche regolamentari hanno evidenziato, proprio come per le interrogazioni con richiesta di risposta scritta seguite da discussione di cui si è già parlato prima, il peso politico di questi strumenti di controllo e di indirizzo politico. Mentre nel regolamento del 2017 sia una commissione permanente, che un gruppo politico ovvero almeno il 5% dei deputati potevano presentare un'interpellanza principale, dal 2019 solamente un gruppo politico è titolare di tale prerogativa¹³⁹. La medesima riforma regolamentare ha, inoltre, specificato che le interpellanze sono di interesse generale, proprio come le interrogazioni con richiesta di risposta orale seguita da discussione; proprio per questo, e il loro collegato peso politico, il regolamento ha limitato il numero di interpellanze principali che possono essere presentate (30 per anno) e ha stabilito che la Conferenza dei capigruppo debba garantire un'equa distribuzione tra i gruppi politici. Ad ogni modo, nessun gruppo può presentare più di un'interpellanza principale al mese¹⁴⁰. Infine, dal 2019 se il destinatario non risponde entro sei settimane dal momento in cui l'interpellanza è stata trasmessa, questa è iscritta, su richiesta dell'autore, nel progetto definitivo dell'ordine del giorno, e non più in quello provvisorio come aveva stabilito, invece, il regolamento del 2017¹⁴¹.

Per quanto riguarda, invece, il classico potere di inchiesta, esso è stato in origine previsto dal regolamento del PE e poi solo successivamente codificato dal diritto originario. Infatti, nel silenzio dei trattati, il regolamento del 1981 aveva disposto che il Parlamento poteva votare una mozione presentata da almeno 1/4 dei deputati e decidere di istituire una commissione d'inchiesta per indagare su specifiche materie¹⁴². La mozione doveva, quindi, precisare la materia oggetto dell'inchiesta, che doveva comunque rientrare nell'ambito delle attività delle Comunità europee. Il regolamento del giugno 1987 ha ulteriormente specificato l'oggetto delle inchieste, prevedendo che il Parlamento potesse indagare solamente presunte violazioni del diritto comunitario ovvero casi di cattiva amministrazione nell'applicazione delle norme¹⁴³. Al termine dell'inchiesta, la commissione doveva predisporre una relazione da presentare all'Assemblea, illustrando i risultati del proprio lavoro. Si trattava, dunque, di un'attività volta a verificare principalmente l'applicazione del diritto comunitario da parte delle istituzioni o di altri organi delle Comunità europee¹⁴⁴. Le commissioni d'inchiesta sono state successivamente codificate nel Trattato di Maastricht (art. 138 C), che ha di fatto recepito la disciplina già prevista nel regolamento del PE. Oltre a specificare l'ambito di

¹³⁸ Art. 130-ter reg. 2017

¹³⁹ Art. 139, c. 1 reg. 2019

¹⁴⁰ Art. 139, c. 2 reg. 2019

¹⁴¹ Art. 139, c. 4 reg. 2019

¹⁴² Art. 95 reg. 1981

¹⁴³ Art. 109, c. 3 reg. 1987

¹⁴⁴ Da quando è stato istituito il Mediatore europeo, nel 1992, i casi di cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'eccezione (con la sola eccezione della Corte di giustizia nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale) possono essere accertati anche da questo. Per un approfondimento v. F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Cacucci editore, Bari, 2020.

competenza di questi organi, il Trattato ha altresì sancito due limiti: le commissioni d'inchiesta svolgono le loro funzioni nel rispetto dei poteri attribuiti alle altre istituzioni e non possono avere ad oggetto fatti che sono all'attenzione di una giurisdizione nazionale o comunitaria. Inoltre, la disposizione ha previsto che le modalità di esercizio di tale potere devono essere fissate di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. È stato, quindi, approvato un accordo interistituzionale in attuazione della norma del Trattato; accordo che è stato, poi, assorbito nella Decisione 95/167/CE del 19 aprile 1995, ancora in vigore¹⁴⁵.

Le modifiche del regolamento parlamentare che sono state approvate successivamente, si sono limitate per lo più a recepire il contenuto della Decisione. Oggi, il potere di inchiesta è previsto all'art. 226 TFUE, che specifica anche la fonte normativa che dovrebbe disciplinare le modalità attraverso cui tale potere deve essere esercitato, e cioè un regolamento adottato dal Parlamento «di sua iniziativa», previa approvazione del Consiglio e della Commissione, e dunque mediante procedura legislativa speciale¹⁴⁶.

In passato, il PE ha più volte usato il suo potere di inchiesta per approfondire presunti casi di cattiva amministrazione o violazione del diritto UE (anche) da parte della Commissione europea¹⁴⁷. Considerato, tuttavia, l'oggetto limitato che può fondare un'inchiesta parlamentare è chiaro che tale strumento si sia rivelato funzionale soprattutto a garantire forme di *accountability* della Commissione, chiamata, infatti, a rispondere delle proprie azioni (o, in alcuni casi, omissioni). Altro, invece, è il potenziale dimostrato da un altro strumento ispettivo previsto nell'ordinamento parlamentare UE, e cioè le commissioni speciali.

¹⁴⁵ Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Decisione del 19 aprile 1995 relativa alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo (95/167/CE, Euratom, Ceca), in G.U.C.E., L. 113 del 19 maggio 1995, 1-4.

¹⁴⁶ L'approvazione, in futuro, di questo regolamento dovrebbe contenere anche la contestuale abrogazione della Decisione 95/167/CE. Sui tentativi di approvare tale fonte si rinvia a G. NADDEO, *Il diritto di inchiesta del Parlamento europeo quale banco di prova del principio di leale cooperazione interistituzionale: verso un nuovo slancio per la democrazia europea?*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022, spec. pp. 77-80; H.A. MADATALI, K. EISELE, T. JANSEN e S. TENHUNEN, *The European Parliament's oversight powers: tools to scrutinize the European Commission*, EPRS – European Parliamentary Research Service, giugno 2025, 43-45.

¹⁴⁷ Solo per fare alcuni esempi, si ricordano: la commissione d'inchiesta sulla gestione della crisi sanitaria generata dal morbo da encefalopatia spongiforme bovina (c.d. morbo della “mucca pazza”), e che ha portato ad aspre critiche nei confronti della Commissione a causa della sua scarsa tempestività e trasparenza (Commissione temporanea d'inchiesta sull'ESB (1996-1997). Cfr. [Relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta](#) del 7 febbraio 1997); la commissione sulle emissioni nel settore automobilistico, che ha indagato sugli inadempimenti della Commissione nel far rispettare le norme in materia (Commissione temporanea d'inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico (EMIS) (2016-2017). Nelle sue conclusioni, la commissione ha rilevato che, nonostante la Commissione europea e gli Stati membri fossero a conoscenza che i test di laboratorio sulle emissioni di ossido di azoto sulle auto diesel si differenziassero da quelli misurati sulle strade, non hanno agito in modo appropriato per proteggere la qualità dell'aria e la salute pubblica. [Relazione conclusiva](#) del 2 marzo 2017); più recentemente, invece, è stata istituita una commissione d'inchiesta per indagare sull'uso dello spyware Pegasus da parte degli Stati membri, rilevando che si sono verificate anche gravi carenze nell'attuazione del diritto UE quando la Commissione europea, così come il Servizio europeo per l'azione esterna, hanno fornito sostegno a paesi terzi per consentire loro di sviluppare capacità di sorveglianza (Commissione temporanea d'inchiesta per indagare sull'uso di Pegasus e di spyware di sorveglianza equivalenti (PEGA) (2022-2023). Cfr. [Relazione dell'indagine](#) del 22 maggio 2023).

Esse sono state istituite per la prima volta nel regolamento parlamentare del 2004¹⁴⁸, e sono tutt'ora disciplinate unicamente dalle norme di funzionamento interno dell'Assemblea. Secondo la norma, questi organi possono essere costituiti solamente su proposta della Conferenza dei capigruppo e il loro mandato non può superare i dodici mesi, a meno che il Parlamento decida di prorogarne il termine. Al contrario delle commissioni d'inchiesta, il cui oggetto di indagine è limitato, le commissioni speciali possono essere istituite per esaminare qualsiasi tipo di questione che il Parlamento reputi rilevante in un dato momento. Il loro ambito di competenza è, dunque, molto più ampio e proprio questa caratteristica ha permesso alle commissioni speciali di affermarsi come uno strumento alternativo alle commissioni d'inchiesta e più adeguato ad affrontare questioni emergenti e prioritarie nell'agenda politica, che non si limitino ai soli casi di cattiva amministrazione¹⁴⁹. A ulteriore conferma dell'efficacia di questi organi e della funzione di controllo che permettono di esercitare, la più recente modifica del regolamento parlamentare ha tentato di ampliare la possibilità di istituire una commissione speciale, prevedendo che i deputati o uno o più gruppi politici pari almeno alla "soglia alta"¹⁵⁰ possono, in qualsiasi momento, chiedere alla Conferenza dei capigruppo di proporre al Parlamento la costituzione dell'organo¹⁵¹.

- (ii) Volgendo lo sguardo, invece, agli strumenti di controllo e di indirizzo di più recente sperimentazione è senza dubbio il programma annuale legislativo ad aver segnato una tappa fondamentale nel percorso di affermazione del PE nel suo rapporto con la Commissione. Come si è già visto in sede di programmazione dei lavori (v. par. 3.2 *supra*), questo strumento è stato introdotto con il regolamento del giugno 1987 senza che vi fosse un riferimento normativo nei trattati. Esso non solo ha avuto importanti conseguenze sulla programmazione, ma ha anche aumentato i momenti di confronto e di indirizzo tra il Parlamento e la Commissione. Invero, la programmazione si è trasformata nel prodotto di un lavoro congiunto tra le due istituzioni, obbligando sempre più la Commissione a segnalare e ad anticipare le proprie intenzioni politiche e normative all'Assemblea rappresentativa. La centralità di tale strumento è stata, infine, riconosciuta nel Trattato di Lisbona, che ha formalmente introdotto la programmazione annuale¹⁵².

¹⁴⁸ Art. 175 reg. 2004

¹⁴⁹ Si consideri che nell'attuale legislatura (X), non sono ancora state costituite commissioni d'inchiesta; mentre sono state costituite due commissioni speciali (vigenti al momento in cui si scrive), che riguardano, rispettivamente, la crisi degli alloggi nell'Unione (commissione HOUS) e lo scudo europeo per la democrazia (commissione EUDS).

¹⁵⁰ La "soglia alta" equivale a 1/5 dei deputati che compongono il Parlamento, comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati oppure una combinazione di entrambi (art. 186, c. 1, lett. c). Rappresenta, quindi, il *quorum* qualificato più elevato previsto nel regolamento.

¹⁵¹ Art. 213 del reg. 2024

¹⁵² L'art. 17 TUE prevede che la Commissione avvia la programmazione annuale e pluriennale dell'UE. A tal fine, la Commissione prepara il proprio programma di lavoro.



Venendo all'evoluzione della disciplina, il regolamento del 1987 prevedeva che, dopo la presentazione del programma annuale e la sua discussione, l'Ufficio di presidenza allargato – in quanto organo deputato alla programmazione – insieme alla Commissione concordavano il programma legislativo per l'anno successivo¹⁵³. Il regolamento dell'ottobre 1993 ha ulteriormente specificato che questo programma doveva stabilire le priorità e i tempi entro cui la Commissione si impegnava a trasmettere al Parlamento le sue proposte. In particolare, il programma doveva fare riferimento alle nuove proposte legislative, ai documenti pre-legislativi, a qualsiasi altro documento di natura legislativa, e agli accordi con paesi terzi¹⁵⁴. Alcune importanti modifiche sono state introdotte nel regolamento del novembre 1996, con l'obiettivo di consolidare una maggiore partecipazione da parte del Parlamento nella definizione delle linee politiche dell'Unione. È evidente che le modifiche proposte erano volte a garantire che il Parlamento partecipasse attivamente all'elaborazione del programma annuale legislativo, al pari delle altre istituzioni. Ad esempio, il Parlamento doveva, entro la fine di ciascun anno, adottare una risoluzione per definire le priorità politiche del programma legislativo¹⁵⁵ e, ogni sei mesi, doveva monitorare il progresso dell'attuazione di tale programma¹⁵⁶. Queste modifiche hanno rappresentato un passaggio importante della definizione delle funzioni di controllo e di indirizzo politico del PE, in quanto l'Assemblea rappresentativa si è dotata di strumenti non solo per indirizzare il programma della Commissione, ma anche per controllarne l'effettiva esecuzione.

Nella revisione del 2004, il programma annuale legislativo si è trasformato nel programma legislativo e di lavoro della Commissione¹⁵⁷. Il nuovo regolamento ha previsto che il Parlamento *concorre* con la Commissione e il Consiglio nella definizione della programmazione legislativa dell'Unione. Il PE e la Commissione cooperano, così, all'atto della preparazione del programma legislativo e di lavoro in base ad uno scadenziario e a delle modalità stabiliti di comune accordo e allegati al regolamento.

Infine, la revisione generale che è stata approvata nel 2016 ha apportato alcune modifiche per adattarsi all'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 13 aprile 2016, che nel frattempo aveva codificato la prassi già consolidata nell'ambito del procedimento legislativo¹⁵⁸. A livello normativo, il riferimento è diventato più semplicemente quello della programmazione annuale, all'interno della quale si tiene conto anche del programma legislativo e di lavoro della Commissione. Il regolamento ha previsto che, dopo

¹⁵³ Art. 29, c. 4 regolamento 1987

¹⁵⁴ Art. 49 reg. 1987

¹⁵⁵ Art. 57, c. 4 reg. 1996

¹⁵⁶ Art. 57, c. 8 reg. 1996

¹⁵⁷ Art. 33 reg. 2004

¹⁵⁸ Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 13 aprile 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, GU L 123 del 12 maggio 2016. Con la recente Comunicazione della Commissione sul suo Programma di lavoro per il 2026 ([COM\(2025\) 870](#)), l'organo guidato da von der Leyen ha reso nota la sua intenzione di modificare l'Accordo ‘Legiferare meglio’ nell'ottica di semplificare il processo decisionale UE.

l'adozione del programma legislativo e di lavoro, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione scambino le loro opinioni e concordino una dichiarazione congiunta sulla programmazione annuale, definendo gli obiettivi generali e le priorità¹⁵⁹. Prima di negoziare con il Consiglio e la Commissione la dichiarazione congiunta, il Presidente del Parlamento concorda la posizione dell'Assemblea con la Conferenza dei capigruppo e dei presidenti di commissione. Deve sussistere, quindi, il consenso della Conferenza dei capigruppo. Inoltre, qualora la Commissione voglia ritirare una proposta che è stata inserita nella programmazione annuale, la commissione permanente competente può invitare il Commissario competente a discutere questa intenzione. Se la commissione competente non dovesse condividere la decisione di ritirare la proposta, potrebbe chiedere alla Commissione di fare un'informativa davanti al Parlamento.

La possibilità di ritagliarsi un ruolo sempre maggiore nella programmazione dell'attività normativa della Commissione è stato un modo per, da una parte, compensare la mancanza di un potere di iniziativa legislativa, e, dall'altra, esercitare maggiore controllo sull'operato della stessa, indirizzandone infine l'attività¹⁶⁰. In questo senso, infatti, il potere di *agenda-setting* si impone come il potere di «decidere che cosa decidere»¹⁶¹ e quindi contribuire a determinare il processo decisionale.

Nel regolamento del 1981 hanno fatto ingresso, invece, le «Dichiarazioni della Commissione, del Consiglio e dei ministri per gli affari esteri riuniti nell'ambito della cooperazione politica»¹⁶²; cioè, dichiarazioni svolte dai soggetti titolari con il fine di informare il Parlamento e a seguito delle quali potevano essere formulate domande di chiarimento. Si trattava, quindi, di uno strumento attraverso cui gli organi dell'esecutivo potevano farsi ascoltare dal PE, in attuazione di quanto già previsto nei trattati. Si consideri, infatti, che l'art. 23, commi 2 e 4 del Trattato CECA disponevano, rispettivamente, che i membri dell'Alta Autorità ovvero del Consiglio potevano assistere a tutte le sedute del Parlamento ed essere ascoltati su loro richiesta. Nel regolamento parlamentare del giugno 1987 la disciplina su tali dichiarazioni è stata ampliata per includere la possibilità per il Parlamento di avviare, a seguito della dichiarazione e su richiesta del Presidente dell'Assemblea, di una commissione permanente, di un gruppo politico ovvero di almeno 23 deputati, un dibattito¹⁶³. Al dibattito poteva, inoltre, far seguito un voto. Da

¹⁵⁹ Art. 37, c. 2 del reg. 2017

¹⁶⁰ M. WESTLAKE, *The European Parliament's emerging powers of appointment*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(3), 1998, p. 441.

¹⁶¹ R. IBRIDO e N. LUPO, *op. cit.*, p. 38. Anche se alcuni hanno espresso alcune perplessità circa la capacità del PE di riuscire a incidere in maniera radicale nell'agenda politica della Commissione. Secondo questi, il PE è per lo più in grado di allargare il programma già definito altrove, introducendo ulteriori temi o suggerendo una diversa cadenza temporale, ma difficilmente riesce a sostituire le proposte. In tal senso, v. R. CORBETT, F. JACOBS e D. NEVILLE, *The European Parliament*, 9th edition, John Harper Publishing, Londra, 2016, pp. 395 ss.

¹⁶² Art. 40 reg. 1981

¹⁶³ Art. 56, c. 3 reg. 1987

mero ricettore passivo delle dichiarazioni dei soggetti titolari, il PE si è velocemente affermato come interlocutore attivo con le altre istituzioni.

Come si è accennato, il diritto originario ha sempre previsto la possibilità per gli organi dell'esecutivo di essere ascoltati dal Parlamento¹⁶⁴, e, come si è visto, quest'ultimo si è mosso per primo nella direzione di dare attuazione a tale disposizione. I trattati, però, non hanno mai previsto anche l'obbligo a presentarsi, su richiesta del Parlamento, dinanzi ad esso, per fare una dichiarazione volta a illustrare le decisioni prese. Il Parlamento, invece, sì, e lo ha fatto in particolare sia verso la Commissione, sia verso il Presidente del Consiglio europeo¹⁶⁵.

In continuità con la scelta di fondo di questo lavoro, mi soffermo solamente sull'obbligo politicamente rilevante rispetto alla Commissione, che è stato previsto per la prima volta nel regolamento del giugno 1999, che ha introdotto le «Dichiarazioni che illustrano le decisioni della Commissione»¹⁶⁶. Da quel momento, infatti, il Parlamento può invitare un componente della Commissione a fare una dichiarazione all'Assemblea in cui spiega le proprie decisioni. In particolare, la disposizione ha previsto che, dopo aver consultato la Conferenza dei capigruppo, il Presidente dell'Assemblea invita il Presidente della Commissione, il Commissario dei rapporti con il Parlamento, ovvero un altro Commissario, a rivolgersi al Parlamento, spiegando le decisioni principali prese nel corso della loro riunione istituzionale. Tale dichiarazione è, inoltre, seguita da un dibattito, in cui i deputati possono rivolgere domande brevi e concise al dichiarante. Le dichiarazioni sono state introdotte, quindi, con il potenziale di diventare uno strumento di costante monitoraggio delle decisioni assunte dalla Commissione a seguito delle sue riunioni, anticipando l'introduzione di altri strumenti di controllo, anche più incisivi, quale, ad esempio, la "parlamentarizzazione" dell'art. 122 TFUE.

È, infatti, proprio quest'ultima a rappresentare una delle novità più significative della più recente modifica regolamentare. Per quanto riguarda l'art. 122 TFUE, questo stabilisce che (par. 1) «[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia»; (par. 2) «[q]ualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza

¹⁶⁴ L'art. 230 TFUE prevede, ad esempio, che la Commissione può essere ascoltata su sua richiesta (par. 1) e che il Consiglio europeo e il Consiglio sono ascoltati dal Parlamento secondo le modalità previste dal regolamento interno del Consiglio europeo e da quello del Consiglio (par. 3).

¹⁶⁵ Il regolamento del luglio 2009 ha previsto che, al termine di ciascuna riunione, il Presidente del Consiglio europeo debba rendere una dichiarazione al Parlamento (art. 110, c. 1).

¹⁶⁶ Art. 38 reg. 1999.

finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa¹⁶⁷. In generale, la disposizione può essere usata come base giuridica per far fronte a emergenze di tipo economico, largamente intese¹⁶⁸.

Negli ultimi anni, è stato rilevato un uso via via più intensivo dell'art. 122 TFUE. Basti considerare che la disposizione ha costituito la base giuridica di molte delle misure che sono state usate per fronteggiare sia gli effetti della pandemia da Covid-19, sia la crisi energetica che ha fatto seguito all'invasione russa in Ucraina. Tra queste si ricordano il NextGenerationEU¹⁶⁹, il piano SURE¹⁷⁰, le misure coordinate di riduzione della domanda di gas¹⁷¹ e l'intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia¹⁷². Oltre ad aver contribuito a determinare un cambio di paradigma nella *governance* dell'UE¹⁷³, l'uso crescente di tale disposizione ha suscitato alcuni dubbi in termini di legittimità democratica del processo decisionale¹⁷⁴. In particolare, il PE ha evidenziato che l'art. 122 TFUE non gli attribuisca alcun ruolo nel procedimento di adozione di questi atti, che però incidono in maniera significativa nell'ordinamento giuridico dell'Unione. La disposizione, infatti, si limita a specificare che il Parlamento viene informato dal Presidente del Consiglio delle decisioni prese in altra sede. I soli attori decisionali sono, quindi, la Commissione, che propone la misura, e il Consiglio dell'Unione, che la approva.

A fronte dell'uso sempre più frequente di tale base giuridica, il PE ha promosso alcune iniziative volte ad assicurare una forma di controllo democratico sulle proposte fondate sull'art. 122 TFUE, a partire dalla Dichiarazione comune di Parlamento, Consiglio e Commissione del 2020 sul controllo di quelle proposte

¹⁶⁷ Per una ricostruzione delle origini e degli sviluppi di questa disposizione, cfr. J.V. LOUIS, *Guest editorial: the no-bailout clause and rescue packages*, in *Common market law review*, vol. 47(4), 2010, pp. 981-984.

¹⁶⁸ P. DERMINE, *Article 122 TFEU and the future of the Union's emergency powers*, in *EU Law Live*, 25 gennaio 2024 e B. DE WITTE, *Guest editorial: Eu emergency law and its impact on the Eu legal order*, in *Common market law review*, vol. 59, 2022, pp. 3-18. Per una ricostruzione in parte diversa si rinvia a M. CHAMON, *The use of article 122 Tfeu. Institutional implications and impact on democratic accountability*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate – General for Internal Policies, settembre 2023, pp. 19 ss., secondo cui l'applicazione del primo comma della disposizione non si limita alle sole situazioni emergenziali.

¹⁶⁹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economica dopo la crisi Covid-19 (GU L 433 I del 22 dicembre 2020, 23).

¹⁷⁰ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19 (GU L 159 del 20 maggio 2020, 1-7).

¹⁷¹ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas (GU L 206 dell'8 agosto 2022, 1).

¹⁷² Regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (GU L 261 I del 7 ottobre 2022).

¹⁷³ V. in tal senso R. REPASI, *A dwarf in size, but a giant in shifting a paradigm – The European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks (SURE)*, in *EU Law Live Weekend Edition*, n. 19, 29 maggio 2020; M. CHAMON, *The rise of article 122 Tfeu*, in *Verfassungsblog*, 1 febbraio 2023.

¹⁷⁴ Proprio su questo tema si è concentrato uno studio organizzato dalla Commissione Affari costituzionali (AFCO) del Parlamento nella scorsa legislatura, M. CHAMON, *The use of article 122 Tfeu*, *cit.*, spec. pp. 34 ss.

che potrebbero avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione¹⁷⁵. Questa iniziativa è stata poi ampliata e codificata nel regolamento parlamentare, nel tentativo di ritagliare un ruolo maggiore per l'Assemblea rappresentativa all'interno di tale processo normativo.

L'attuale regolamento prevede, infatti, che, qualora la Commissione intenda approvare una proposta di atto giuridico sulla base dell'art. 122 TFUE, il Presidente dell'Assemblea inviti il Presidente della Commissione a rilasciare una dichiarazione dinanzi al Parlamento che illustri i motivi della scelta di tale base giuridica e delinea i principali obiettivi ed elementi della proposta¹⁷⁶. La dichiarazione è resa prima dell'adozione formale della proposta da parte della Commissione; in assenza di ciò, la dichiarazione è iscritta nel progetto di ordine del giorno della prima sessione successiva all'approvazione della proposta da parte della Commissione, a meno che la Conferenza dei capigruppo decida altrimenti. La dichiarazione può, inoltre, essere seguita da una discussione. La disposizione prevede anche che, qualora la proposta di atto giuridico *ex art.* 122 TFUE dovesse incidere in maniera rilevante sul bilancio dell'Unione, il Parlamento chieda l'avvio della procedura di controllo di bilancio stabilita nella Dichiarazione comune del 2020 (di cui sopra). Infine, il comma 5 impone un controllo *ex post*, prevedendo che, non prima di tre mesi dall'entrata in vigore dell'atto giuridico, e successivamente a intervalli appropriati, il Presidente dell'Assemblea invita il commissario competente a rendere una dichiarazione al Parlamento in merito all'attuazione dell'atto giuridico e alla necessità di mantenere le disposizioni alla luce dei requisiti dei Trattati.

Attraverso tale novità normativa, dunque, il Parlamento si è dotato, innanzitutto, del potere di valutare *ex ante* l'opportunità della decisione della Commissione di proporre un atto giuridico *ex art.* 122 TFUE. Questa valutazione si collega alla clausola prevista nella norma stessa del TFUE, per cui debba essere «[f]atta salva ogni altra procedura prevista dai trattati». La possibilità, quindi, di proporre un atto giuridico *ex art.* 122 TFUE è solo residuale, e, secondo la norma del regolamento del PE, quest'ultimo intende verificare se, in effetti, questa condizione sia stata rispettata.

In secondo luogo, il Parlamento intende controllare *ex post* l'attuazione dell'atto giuridico, appurando che esistano ancora i requisiti che legittimano l'uso della norma del Trattato. Oltre ad un controllo politico,

¹⁷⁵ Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sul controllo di bilancio delle nuove proposte basate sull'articolo 122 TFUE che potrebbero avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione (GY C 444 I del 22 dicembre 2020). Il coinvolgimento del Parlamento europeo in tal senso si pone in continuità con il suo ruolo come uno dei due rami, insieme al Consiglio, del potere di bilancio. Nella scorsa legislatura, il Parlamento ha altresì approvato una risoluzione sui progetti intesi a modificare i trattati con la quale chiedeva di abrogare l'art. 122 TFUE e di sostituirlo con una clausola di emergenza che prevedeva il pieno controllo parlamentare (Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023, 2022/2051 INL). Su questa specifica proposta di revisione del Trattato cfr. M. CHAMON, *The EU's dormant economic policy competence: reliance on article 122 Tfeu and Parliament's misguided proposal for Treaty revision*, in *European law review*, vol. 49(2), 2024, pp. 166-187.

¹⁷⁶ Art. 138 reg. 2024

quindi, il Parlamento vuole garantire un controllo sull'esercizio della competenza della Commissione, al fine di preservare l'equilibrio interistituzionale¹⁷⁷.

A conferma dell'attenzione suscitata da questa modifica regolamentare (e della sua potenziale incisività), all'indomani della sua approvazione è stato avviato un tavolo di lavoro volto a rivedere l'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea¹⁷⁸. L'attività si è conclusa con l'approvazione di un nuovo Accordo interistituzionale¹⁷⁹ che, in sostanza, ha recepito la disciplina già prevista nel regolamento parlamentare. In particolare, il nuovo Accordo sottolinea la necessità, per la Commissione, di fornire adeguate motivazioni qualora decida – in via eccezionale – di presentare una proposta *ex art. 122* TFUE. Esso prevede, inoltre, una procedura di controllo *ex post*, consistente nell'obbligo, per il Commissario competente, di riferire periodicamente in Assemblea sull'attuazione dell'atto giuridico in questione¹⁸⁰.

La recente applicazione di tale disciplina ha anche dimostrato la sua capacità di dare maggiore pubblicità al processo normativo basato sull'art. 122 TFUE. Una pubblicità che, in assenza del ruolo assunto dal PE, difficilmente sarebbe stata garantita. In una lettera del 4 marzo 2025 indirizzata al Consiglio europeo in vista della sua riunione, la Presidente della Commissione, von der Leyen, ha annunciato l'intenzione di adottare un pacchetto di misure volto a sostenere gli investimenti degli Stati membri nel settore della difesa (piano ReArm Europe/Readiness 2030)¹⁸¹. Tra queste misure, la Commissione ha indicato la volontà di avvalersi dell'art. 122 TFUE per proporre l'adozione dello strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE), destinato a mettere a disposizione degli Stati membri fino a euro 150 miliardi in prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione. Il 19 marzo 2025 la Commissione ha quindi presentato la proposta relativa allo strumento SAFE sulla base dell'art. 122 TFUE¹⁸². La Commissione permanente per

¹⁷⁷ Su questo aspetto, è stato sottolineato che l'uso dell'art. 122 TFUE può evidenziare una tensione ricorrente nella *governance* dell'Unione, che riguarda «una carsica erosione del principio di attribuzione, poiché attraverso il costante ricorso alla procedura di urgenza è consentito all'Unione di superare il riparto di competenze in maniera definitiva [...]». Vedi S. SILEONI, *La Commissione europea: genesi, rafforzamento, prospettive*, in *Quad. cost.*, n.4, 2025, p. 889.

¹⁷⁸ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (GU L 304, 20 novembre 2010).

¹⁷⁹ Decisione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2026 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2025/2243(ACI)). L'Accordo è stato firmato il 28 aprile 2026 da Roberta Metsola e Ursula von der Leyen nel corso di una cerimonia che si è tenuta in occasione della seduta plenaria del PE. Per una prima ricostruzione sugli aspetti più rilevanti dell'Accordo si rinvia a C. TOVO, *Il nuovo accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea: still a very "special partnership"?* in *Blog Due* (13 maggio 2026).

¹⁸⁰ Il Consiglio si è pronunciato in maniera molto critica sul contenuto dell'Accordo in materia di art. 122 TFUE, sostenendo che tali obblighi (sia nella fase *ex ante* che nella fase *ex post*) interferiscano con le proprie prerogative, alterando l'equilibrio istituzionale. V. la [lettera](#) del Segretariato generale del Consiglio UE indirizzata al COREPER II sulla revisione dell'Accordo del 2010 del 19 febbraio 2026 (n. 6427/26).

¹⁸¹ Comunicato stampa *Letter by President von der Leyen on defence to the European Council ahead of its meeting on Thursday, 6 March 2025* (4 marzo 2025) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_684, data di accesso 28 agosto 2025.

¹⁸² Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, COM(2025)0122-2025/0122 (NLE), 19 marzo 2025.

gli affari giuridici del PE (JURI) ha avviato, ai sensi dell'art. 138 del regolamento, i propri lavori per valutare l'idoneità di tale base giuridica. Non vi è stata, tuttavia, una dichiarazione formale in Aula da parte della Presidente della Commissione volta a motivare il ricorso all'art. 122 TFUE, come invece previsto dal regolamento parlamentare.

Ritenendo che la Commissione europea non avesse fornito una motivazione adeguata, il 23 aprile 2025 la commissione JURI ha respinto all'unanimità l'uso dell'art. 122 TFUE come base giuridica della proposta di regolamento¹⁸³, osservando altresì che avrebbero potuto essere impiegate altre disposizioni del diritto primario¹⁸⁴. La Presidente del PE ha quindi trasmesso tale posizione alla Commissione e al Consiglio dell'Unione, invitandoli a riconsiderare la scelta della base giuridica al fine di garantire la partecipazione di entrambi i colegislatori. La richiesta è rimasta inascoltata e il regolamento è stato approvato dal Consiglio il 27 maggio 2025¹⁸⁵. Da ultimo, la commissione JURI ha adottato una raccomandazione con cui ha invitato l'Assemblea a proporre un ricorso per annullamento del regolamento SAFE (*ex* art. 263 TFUE) dinanzi alla Corte di giustizia¹⁸⁶. In seguito a tale raccomandazione, la Presidente dell'Assemblea, in rappresentanza dell'istituzione, ha effettivamente proposto il ricorso, evidenziando non solo l'inadeguatezza dell'art. 122 TFUE come base giuridica, ma anche come l'uso di tale disposizione incida negativamente sulla legittimità democratica del processo normativo e, di conseguenza, dell'atto stesso¹⁸⁷.

4.3. Il duplice potere di bilancio del Parlamento: approvazione e controllo

Come molte altre Assemblee rappresentative, anche il PE ha usato il «potere di borsa» come terreno di scontro per affermare il proprio ruolo ed esercitare un maggiore controllo su una questione tanto delicata quanto rilevante come quella dell'uso delle risorse finanziarie¹⁸⁸. Al fine di ricostruire l'evoluzione delle

¹⁸³ Cfr. Commissione affari giuridici (X legislatura), *Processo verbale* della riunione del 23 aprile 2025 (JURI_PV(2025)0423_1), 5.

¹⁸⁴ Si rinvia al resoconto integrale della discussione dell'Assemblea, cfr. Assemblea del Parlamento europeo (X legislatura), *Resoconto integrale* della plenaria del 5 maggio 2025, Comunicazione del Presidente dell'Assemblea (punto 5 dell'odg). Alcune perplessità sulla legittimità dell'art. 122 TFUE come base giuridica del SAFE sono state avanzate anche al di fuori dell'Assemblea. V. ad esempio, E. DE CAPITANI, *"Re-arming" Europe without real democratic control?*, in *European Area of Freedom Security & Justice*, 10 marzo 2025.

¹⁸⁵ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa (GU L 2025/1106, 28 maggio 2025).

¹⁸⁶ Commissione affari giuridici (X legislatura), *Processo verbale* della riunione del 24 giugno 2025 (JURI_PV(2025)0264_1), 3.

¹⁸⁷ Caso C-560/25, presentato il 20 agosto 2025 (OJ C, C/2025/5209, 6 ottobre 2025). Al momento in cui si scrive la questione risulta ancora pendente.

¹⁸⁸ V. *ex multis* A. DE FEO, *A history of budgetary powers and politics in the EU: the role of the European Parliament – Part I: European Coal and Steel Community 1952-2002*, in *European Union History Series*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, and European Parliamentary Research Service, marzo 2015; M.W. BAUER e S. BECKER, *Assessing the European Parliament's Power of the Purse: Rights, Capabilities and Strategies*, in S. BECKER, M.W. BAUER e A. DE FEO, *The New Politics of the European Union Budget*, Nomos, Baden-Baden, 2017; C. FASONE e N.

norme del regolamento interno e stabilire, quindi, la misura in cui esse abbiano ampliato il ruolo dell'Assemblea rappresentativa in materia, i due poteri di (i) approvazione del bilancio e del suo (ii) successivo controllo (c.d. decisione sul discarico) sono trattati separatamente.

- (i) In origine, i Trattati istitutivi hanno attribuito all'Assemblea comune solamente un potere consultivo sull'approvazione del bilancio (art. 203 del Trattato CEE), che si esprimeva attraverso il voto su una relazione predisposta dalla commissione permanente competente¹⁸⁹.

Il Consiglio non era tenuto, tuttavia, a seguire le indicazioni espresse dall'Assemblea.

Con il progressivo aumento del bilancio delle Comunità europee si è rafforzata anche l'esigenza di garantire un adeguato livello di democraticità nelle decisioni di bilancio. Di tale esigenza si è fatto portavoce il PE, che ha dato una prima risposta attraverso il proprio regolamento interno. Infatti, ancor prima dell'intervento del Trattato di Lussemburgo (1971)¹⁹⁰ – che ha attribuito al PE importanti poteri decisionali in materia, tra cui la possibilità di apportare emendamenti e proporre modifiche al progetto di bilancio presentato dalla Commissione –, il Parlamento ha introdotto alcune disposizioni nel regolamento del 1968. Sebbene queste possano apparire di limitata rilevanza sul piano normativo, esse risultano significative in quanto testimoniano la volontà dell'Assemblea rappresentativa di definire in modo chiaro il proprio ruolo in tale ambito. Ad esempio, il regolamento ha previsto un elenco esaustivo dei documenti da sottoporre all'esame della commissione competente, incaricata di predisporre una relazione su cui il Parlamento era poi chiamato a votare. Inoltre, esso ha stabilito che eventuali modifiche al progetto di bilancio proposte dal Parlamento siano trasmesse al Consiglio e alla Commissione¹⁹¹.

Successivamente, in concomitanza con l'entrata in vigore del Trattato di Lussemburgo, il PE ha approvato una risoluzione (17 maggio 1971) con cui ha introdotto nel suo regolamento una disposizione dedicata proprio al procedimento di emendamento del progetto di bilancio. In particolare, ha previsto che ciascun rappresentante sia titolare del potere di proporre modifiche e che tali proposte siano ammissibili solo se sottoscritte da almeno cinque rappresentanti¹⁹². La disposizione ha altresì stabilito che il procedimento delineato dal regolamento interno si applichi anche all'approvazione del bilancio rettificativo o suppletivo¹⁹³, ossia lo strumento utilizzato per modificare il bilancio annuale al fine di adeguarlo a nuove necessità. Pur avendo criticato la prassi consolidatasi in quegli anni in relazione

LUPO, *The Union budget and the budgetary procedure*, in R. SCHÜTZE e T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford principles of European Union law, Vol. I: The European Union legal order*, OUP, Oxford, 2018, pp. 809-846.

¹⁸⁹ Art. 26 reg. 1958

¹⁹⁰ Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio nei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (GU L 2 del 2 gennaio 1971).

¹⁹¹ Art. 23 reg. 1968

¹⁹² Art. 23-*bis* reg. 1971

¹⁹³ Tale previsione è stata successivamente disposta anche dal regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (art. 1, c. 5).

all'approvazione del bilancio rettificativo – in quanto la Commissione lo usava per eludere le restrizioni imposte dal Consiglio nella decisione di bilancio originaria –, il PE ha comunque introdotto tale norma garantendo, quindi, la possibilità di intervenire anche in caso di modifiche¹⁹⁴. Così facendo, il PE ha dimostrato di non voler essere escluso dal momento decisionale, indipendentemente dall'*iter* seguito per giungervi. Ciò appare particolarmente rilevante se si considera la frequenza con cui la Commissione tende a ricorrere al bilancio rettificativo.

Il Trattato di Lussemburgo ha, inoltre, previsto un procedimento con doppia lettura tra il PE e il Consiglio per l'approvazione finale del progetto di bilancio, senza tuttavia porre le due istituzioni in una posizione di parità. L'ultima parola sul contenuto del bilancio spettava, infatti, al Consiglio. Qualche anno dopo, il Trattato di Bruxelles (1977)¹⁹⁵ ha contribuito a trasformare il PE in un interlocutore più incisivo della Commissione, sia nella fase di elaborazione del bilancio sia in quella di controllo sulla sua attuazione. Con riferimento al primo profilo, l'innovazione più significativa è stata l'attribuzione al PE del potere di respingere il bilancio (art. 2, para. 8): sulla base di una motivazione scritta e fondata, e previa acquisizione del parere della commissione competente, l'Assemblea poteva respingere la proposta di bilancio annuale con una maggioranza dei 2/3 dei componenti. Il Trattato non specificava anche chi fosse legittimato a presentare una proposta di respingimento. Tale lacuna è stata colmata dal PE, che nel proprio regolamento ha attribuito tale prerogativa a cinque rappresentanti, a un gruppo politico ovvero a una commissione permanente¹⁹⁶. Come noto, tra i primi atti del primo Parlamento europeo eletto a suffragio diretto vi è stato proprio il respingimento del bilancio preventivo della Commissione relativo al 1980, segnando una tappa fondamentale, anche sul piano simbolico, del processo di affermazione del PE nella forma di governo dell'Unione¹⁹⁷.

La disciplina è rimasta sostanzialmente invariata a livello regolamentare fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha segnato un punto di svolta nel processo di *empowerment* del PE in materia di bilancio. Con il TFUE, infatti, il PE condivide con il Consiglio il potere di decidere sull'intero bilancio annuale dell'Unione e dispone, inoltre, dell'ultima parola (art. 314 TFUE)¹⁹⁸. Il regolamento del dicembre

¹⁹⁴ V. A. DE FEO, *History of budgetary powers and politics in the EU: the role of the European Parliament – Part II: The non-elected Parliament 1957-1978*, in *European Union History Series*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, and European Parliamentary Research Service, novembre 2015, p. 18.

¹⁹⁵ Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (GU L 359 del 31 dicembre 1977). Si ricorda che, oltre ad aver rinforzato i poteri di bilancio dell'Assemblea, il Trattato ha anche istituito la Corte dei conti.

¹⁹⁶ Art. 6, All. I reg. 1978. A partire dal regolamento del febbraio 1992, solamente 23 deputati o una commissione permanente possono proporre il respingimento del bilancio (art. 6, All. IV).

¹⁹⁷ La vicenda è stata ricostruita in J. PRIESTLEY, *op. cit.*, pp. 6-22.

¹⁹⁸ Si consideri che dopo la fase di conciliazione, il PE può decidere sia di porre il veto sull'adozione del testo comune definito di concerto con il Consiglio, sia superare, a maggioranza qualificata, il rifiuto del testo comune e imporre l'adozione del bilancio così come è stato modificato in prima lettura. Inoltre, è il Presidente del PE, e non anche quello del Consiglio, che appone la firma a conclusione del procedimento speciale che conduce all'approvazione del bilancio.

2009 ha recepito tali innovazioni, abrogando il procedimento basato sulla doppia lettura e introducendo il ricorso al comitato di conciliazione, cioè un organo composto da rappresentanti del PE e del Consiglio, con il compito di giungere ad un progetto comune¹⁹⁹.

Infine, il più recente intervento di riforma del regolamento parlamentare ha tentato di ampliare il ruolo del PE, prevedendo che, qualora una proposta di atto giuridicamente vincolante presenti implicazioni per il bilancio dell'Unione, essa sia assegnata non solo alle commissioni competenti per materia – chiamate a esprimersi nel merito –, ma anche alla commissione bilancio, ai fini di una valutazione specifica²⁰⁰. L'obiettivo è duplice: su un piano, garantire che le proposte con impatto sul bilancio siano accompagnate da adeguate risorse finanziarie; dall'altro, valutarne le possibili ricadute su altri programmi o politiche. In questa prospettiva, all'indomani della riforma del 2024, la commissione bilancio sembra destinata ad assumere un ruolo sempre più assimilabile a quello di una commissione «filtro», il cui parere è in grado di condizionare il prosieguo dei lavori. In tale direzione sembra collocarsi anche la norma del regolamento che attribuisce alla commissione bilancio la facoltà di proporre emendamenti da integrare nella relazione finale della commissione competente nel merito²⁰¹. Ne consegue che eventuali emendamenti presentati da quest'ultima sugli stessi profili risultino irricevibili, in quanto prevalgono quelli formulati dalla commissione bilancio.

In questo senso, le modifiche che sono entrate in vigore nel luglio 2024 rappresentano il primo vero tentativo del PE di usare il proprio regolamento per ampliare il suo potere di bilancio, attraverso una forma di controllo pervasivo sulle decisioni relative all'impiego delle risorse dell'Unione. Fino a questa riforma, infatti, non è stata tanto la capacità espansiva del regolamento parlamentare a contribuire al processo di *empowerment* del PE, quanto il piano delle negoziazioni istituzionali. La tendenza prevalente è stata quella di far leva sulla propria capacità politica e sul peso istituzionale via via riconosciuto dai Trattati per incidere sempre più sulle decisioni sul bilancio. La riforma più recente segna, dunque, un evidente cambio di marcia.

- (ii) Il controllo del bilancio consuntivo non è stato in origine attribuito all'Assemblea rappresentativa. Invero, il Trattato CECA prevedeva la nomina da parte del Consiglio di un revisore incaricato di riferire alla «Commissione dei quattro presidenti», formata dai presidenti delle quattro istituzioni della CECA (art. 78, par. 6). L'Alta Autorità era, inoltre, tenuta a riferire

Per la Corte di giustizia è la firma del Presidente dell'Assemblea che conferisce forza vincolante al bilancio dell'Unione, cfr. Decisioni 34/86 *Consiglio c. Parlamento* [1986] e C-77/2011 *Consiglio c. Parlamento* [2013]. V. il commento di P. ZICCHITTO, *La forma di governo europea alla prova dei fatti: equilibri democratici e procedura di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2014, pp. 161-164.

¹⁹⁹ Dal 2009 la disciplina è contenuta nel corpo principale del regolamento e non più in un apposito allegato. Attualmente, v. artt. 95-98.

²⁰⁰ Art. 58 reg. 2024

²⁰¹ Art. 58, c. 4 reg. 2024

annualmente al Consiglio in merito ai propri conti. Con i Trattati di Roma, sia l'Euratom sia la CEE sono state dotate di una Commissione di controllo, incaricata di verificare i conti e di redigere una relazione sui bilanci di ciascun esercizio finanziario. Sulla base di tale relazione, il Consiglio approvava il modo in cui la Commissione aveva gestito il bilancio nel precedente anno finanziario, adottando la cosiddetta decisione sul discharge (art. 180 Euratom e art. 206 CEE).

Questo assetto è rimasto invariato fino al Trattato di Lussemburgo, che ha potenziato il ruolo del PE attribuendogli formalmente un potere di controllo e riconoscendogli, al pari del Consiglio, il potere di concedere il discharge del bilancio. Successivamente, il Trattato di Bruxelles (1977)²⁰² ha ulteriormente inciso su tale equilibrio, ridimensionando il ruolo del Consiglio a una funzione essenzialmente consultiva e attribuendo al PE il potere di esprimere in via definitiva la valutazione sul bilancio, concedendo il discharge (art. 9). Il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 ha, inoltre, previsto la possibilità per il PE di rinviare l'adozione di tale decisione (art. 85). In questa prospettiva, la decisione sul discharge ha rappresentato un fondamentale tassello nello sviluppo della funzione di controllo del Parlamento; un controllo che, oltre alla sua natura tecnica, ha dimostrato di avere delle rilevanti implicazioni politiche. Emblematico, in tal senso, è il caso delle dimissioni collettive della Commissione Santer (1999), intervenute a seguito sia della severa relazione del Comitato di esperti indipendenti nominato dal PE per valutarne l'operato, sia della decisione del PE di non concedere il discharge del bilancio²⁰³.

Il PE è intervenuto tempestivamente nel proprio regolamento, limitandosi inizialmente a recepire le novità normative²⁰⁴ e istituendo una commissione competente per il controllo dei bilanci (CONT), distinta dalla commissione per i bilanci²⁰⁵. La scelta di creare una commissione appositamente dedicata alla funzione di controllo si è rivelata decisiva per rafforzare la specializzazione e il ruolo del PE in tale ambito. Il regolamento del giugno 1984 ha, invece, rinviato la disciplina di dettaglio ad un apposito allegato (All. IV), così da recepire anche il procedimento delineato dal regolamento finanziario del 21 dicembre 1977.

Nel regolamento dell'ottobre del 1993 sono state inserite due previsioni interessanti. Da un lato, il PE ha cercato di rinforzare il suo controllo (anche) preventivo sull'attuazione del bilancio in corso, prevedendo che la commissione competente in materia possa monitorarne l'esecuzione, rilevando eventuali criticità e

²⁰² Secondo Trattato in materia di bilancio. Si ricorda che, oltre ad aver rinforzato i poteri di bilancio dell'Assemblea, il Trattato ha anche istituito la Corte dei conti.

²⁰³ Risoluzione del 14 gennaio 1999, GUCE C 104, 106.

²⁰⁴ Art. 52 reg. 1981. La norma si limitava a prevedere che il Parlamento decideva, sulla base di una relazione predisposta dalla commissione competente, se concedere il discharge alla Commissione. Il Parlamento decideva a maggioranza assoluta.

²⁰⁵ Per un approfondimento sulle origini della Commissione controllo dei bilanci (CONT) si rinvia a S. CLARK e J. PRIESTLEY, *Europe's Parliament: People, places, politics*, John Harper Publishing, Londra, 2012, pp. 287 ss.

segnalarle nel corso della prima lettura della legge di bilancio per l'anno successivo²⁰⁶. In questo modo, la discussione sul bilancio preventivo è diventata anche un'occasione per correggere disfunzioni emerse nella gestione del bilancio consuntivo. Ne consegue che il potenziale della decisione sul discarico non si esaurisce nella sola funzione di controllo, ma si estende anche a una funzione di indirizzo politico, volta a tradurre, in sede di approvazione del bilancio preventivo, le osservazioni formulate in indicazioni di carattere normativo. Dall'altro lato, il regolamento ha previsto che, sulla base della relazione della commissione CONT e su mandato dell'Assemblea, il Presidente dell'Assemblea possa adire la Corte di giustizia contro la Commissione per la mancata esecuzione degli obblighi derivanti dalle osservazioni che accompagnano la decisione sul discarico²⁰⁷. Di tale previsione emerge una specifica interpretazione del collegato art. 276, par. 3 TCE, che impone alla Commissione di adottare tutte le misure necessarie per dare seguito a tali osservazioni. Per il PE, esse non hanno, quindi, un valore meramente indicativo, ma assumono carattere giuridicamente vincolante, fino a poter fondare un ricorso per carenza.

In vista delle modifiche apportate al regolamento del giugno 1999, si è aperto un dibattito circa l'effettiva esistenza, in capo al Parlamento, del potere di rifiutare il discarico. Sul piano formale, infatti, il Trattato di Maastricht e il regolamento finanziario di attuazione facevano riferimento alla sola decisione di concessione ovvero di rinvio del discarico, senza menzionare espressamente la possibilità di rigettarlo. I regolamenti parlamentari, invece, hanno sin da subito previsto tale facoltà, valorizzando l'idea che il rifiuto del discarico sia implicitamente ricompreso nei poteri di controllo del Parlamento. Lo stesso PE ha sostenuto che una limitazione alla sola decisione positiva sarebbe incompatibile con il suo ruolo di organo politico²⁰⁸. In questa direzione si colloca la norma del regolamento del 1999 che disciplina in modo unitario sia la concessione sia il rifiuto del discarico («*Granting or refusing to grant discharge*»)²⁰⁹, prevedendo in entrambi i casi la maggioranza semplice²¹⁰. Questo requisito si discosta dalla regola prevista fino al 1999, che imponeva il raggiungimento di una maggioranza assoluta per rifiutare la concessione del discarico. La scelta di introdurre una maggioranza semplice non è irrilevante se si considera che l'art. 198 TCE prevedeva come regola generale la deliberazione del PE a maggioranza assoluta dei suoi componenti, salvo diversa disposizione del Trattato²¹¹. Imponendo, quindi, la maggioranza semplice per

²⁰⁶ Art. 87 reg. 1993

²⁰⁷ Art. 7, All. V reg. 1993. La medesima norma è prevista all'art. 6, c. 3 dell'All. VI dell'attuale regolamento. Si osservi che la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia si estende contro tutte le istituzioni o tutti gli organi a cui il PE concede il discarico.

²⁰⁸ V. Commissione per gli affari costituzionali, *Relazione su modifiche delle disposizioni del regolamento del PE riguardanti la procedura di discarico* (2001/2060(REG)), 12 settembre 2002.

²⁰⁹ Art. 3, All. V reg. 1999

²¹⁰ Art. 5, All. V reg. 1999

²¹¹ Tale dissonanza tra disposizione del regolamento e norma del Trattato è stata, inoltre, oggetto di una proposta di modifica nel 2002, che però non ha ricevuto l'approvazione dell'Assemblea, che ha confermato la soglia della

entrambe le decisioni, il PE non solo ha formalmente posto sullo stesso piano concessione e rifiuto del discarico, ma ha anche introdotto una soluzione *contra legem*. Tuttavia, tale impostazione è stata successivamente recepita dal Trattato di Lisbona, che ha, in effetti, ribaltato il contenuto dell'art. 198 TCE, sancendo la maggioranza semplice come regola generale dei processi deliberativi dell'Assemblea (art. 231 TFUE).

Infine, con il regolamento del luglio 2004, la disciplina relativa alla decisione sul discarico è stata ulteriormente razionalizzata attraverso l'unificazione del procedimento per la concessione, il rifiuto e il rinvio. L'Assemblea vota, infatti, sulla base della relazione predisposta dalla commissione competente, che propone la posizione da adottare²¹². Questa sistematizzazione consegna una disciplina uniforme e omogenea del procedimento, proprio perché omogeneo è il potere: cioè, quello di decidere se concedere oppure no, e in quale momento, il discarico. Inoltre, e nel silenzio dei Trattati, il procedimento sulla decisione di discarico è stato esteso anche ad altre istituzioni e agenzie dell'Unione, tra cui, ad esempio, il Consiglio, la Corte di giustizia dell'Unione, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni²¹³. Sebbene il Trattato attribuisca alla Commissione la responsabilità per l'esecuzione dell'intero bilancio dell'Unione (art. 319 TFUE, ex art. 276 TCE), ciascuna istituzione gode di un certo grado di autonomia nella gestione del proprio bilancio amministrativo, la cui responsabilità non può essere direttamente imputata alla Commissione. Da qui nasce la prassi, poi codificata nel regolamento parlamentare, per cui il PE concede il discarico anche alle altre istituzioni per la gestione dei rispettivi bilanci. È stato osservato che, sebbene tale prassi sia del tutto priva di base giuridica, essa meriterebbe un riconoscimento a livello di Trattato²¹⁴. Nel frattempo, il PE continua a interpretare il quadro normativo vigente alla luce di un ideale di *accountability* che si pone in continuità con i doveri imposti dal rispetto della *rule of law*, che richiederebbero un adeguato livello di controllo sull'intero bilancio dell'Unione, nel rispetto dei principi di trasparenza (art. 15 TFUE), buona amministrazione (art. 41 TFUE) e buona gestione finanziaria (art. 317 TFUE).

maggioranza semplice. V. emendamento 6 in Commissione per gli affari costituzionali, *Relazione su modifiche delle disposizioni del regolamento del PE riguardanti la procedura di discarico* (2001/2060(REG)), 12 settembre 2002.

²¹² All. V, reg. 2004

²¹³ Art. 71 reg. 2004. Si consideri che dal 2009 il PE rifiuta di concedere il discarico al Consiglio a causa della ripetuta mancanza di cooperazione da parte di quest'ultimo nel procedimento. Da parte sua, il Consiglio continua a sostenere che il Parlamento non abbia la competenza a valutare la gestione del proprio bilancio amministrativo. Per un approfondimento si rinvia a M.L. SANCHEZ-BARRUECO e P. STEPHENSON, *Council discharge by the European Parliament – Finding solutions*, in Policy Department D for Budgetary Affairs – Directorate Generale for Internal Policies of the Union, giugno 2017.

²¹⁴ A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 2410.

Infine, il regolamento del 2024²¹⁵ ha precisato che la decisione sul discharge comprende anche gli strumenti finanziati da fonti non tradizionali²¹⁶, gli strumenti fuori bilancio²¹⁷ e gli strumenti ibridi basati sulla *performance*. In questo modo, l'oggetto della decisione su cui è competente la commissione CONT è stato ampliato, adeguandolo alle trasformazioni intervenute negli ultimi anni in materia di bilancio. Infatti, superando la distinzione tra spese previste nella legge di bilancio annuale e quelle previste in altri strumenti finanziari, la norma ha esteso il raggio di controllo del PE sulla gestione delle risorse pubbliche. L'obiettivo è garantire che il Parlamento sia effettivamente in grado di valutare l'esecuzione del bilancio dell'Unione, latamente inteso.

Lo sforzo del PE di ampliare il proprio potere di discharge rivela, in fondo, il tentativo di consolidare il rapporto di responsabilità che esiste tra esso e la Commissione; un rapporto che non solo consente al PE di esercitare una pressione permanente sulla Commissione, ma che presenta anche il potenziale di trasformare il controllo parlamentare in un vero e proprio indirizzo politico. La decisione sul discharge, infatti, può produrre effetti rilevanti. Da un lato, la concessione determina giuridicamente la chiusura del ciclo di bilancio ed esonera il destinatario della responsabilità. Dall'altro, il rifiuto può innescare una grave crisi politica e istituzionale, come dimostrano i precedenti che hanno condotto alle dimissioni della Commissione²¹⁸. Inoltre, qualora il Parlamento accompagni la sua decisione con osservazioni sull'esecuzione delle spese, queste non devono essere considerate meri pareri: si tratta, piuttosto, di richieste rivolte alla Commissione affinché adegui il proprio comportamento nella gestione del bilancio e, più in generale, nell'attuazione del proprio programma, indicandone le priorità. D'altronde, è proprio l'art. 319, para. 3 TFUE che impone alla Commissione di adottare tutte le misure necessarie per dar seguito alle raccomandazioni formulate dal PE e dal Consiglio. È in questo senso, quindi, che si può affermare che il PE abbia progressivamente trasformato il discharge da un fatto meramente tecnico in una delle espressioni più incisive del controllo parlamentare, capace di orientare «in maniera risolutiva e determinante le scelte e la gestione delle politiche europee»²¹⁹.

²¹⁵ Nota interpretativa dell'art. 101 reg. 2024.

²¹⁶ Dal 2021, una nuova fonte di entrate per il bilancio dell'Unione (c.d. fonte non tradizionale) è costituita da un contributo calcolato sulla base dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati.

²¹⁷ Questi sono strumenti finanziari o programmi che sono stati approvati al di fuori del bilancio annuale dell'Unione; ad esempio, lo Strumento europeo per la pace (EPF), o anche il Next Generation EU (NGEU).

²¹⁸ Il riferimento è alle dimissioni della Commissione Santer (1999), di cui si è già parlato sopra.

²¹⁹ A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 2409. Basti leggere le risoluzioni approvate nell'ambito del procedimento di concessione del discharge alla Commissione negli ultimi anni per apprezzarne il contenuto di indirizzo politico. Si rinvia, ad esempio, alla più recente *Risoluzione del Parlamento europeo* del 7 maggio 2025 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante delle decisioni sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2023, sezione III – Commissione e agenzie esecutive, e nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo (2024/2019(DEC)).

5. La crescente «centralità» del Parlamento europeo e la tendenza a parlamentarizzare il suo rapporto con la Commissione

Uno studio sull'evoluzione del regolamento parlamentare, da solo, non può indicarci la forma di governo dell'Unione europea, ma quello che può contribuire a chiarire è quale sia la tendenza che ha spinto lo spirito riformatore del Parlamento europeo. Le domande, dunque, che possono trovare una risposta sulla base dei dati raccolti sono quale sia, secondo l'Assemblea rappresentativa, il proprio ruolo nell'architettura istituzionale dell'Unione, e in quale modo abbia usato il regolamento interno per esprimere tale posizione. Alla base di queste domande e, quindi, di questo lavoro c'è, in fondo, quella intuizione da tempo maturata dalla dottrina in riferimento all'ordinamento italiano secondo cui i regolamenti parlamentari «rappresentano un osservatorio privilegiato per la comprensione dell'evoluzione delle trasformazioni dell'istituzione parlamentare nei suoi rapporti inter-istituzionali»²²⁰. Questa prospettiva ha trovato conferma anche nell'esperienza parlamentare sovranazionale, nella quale l'Assemblea rappresentativa ha, sin dalle sue origini, usato il potere di auto-normazione per sfruttare al massimo le ambiguità e gli spazi dei trattati, al fine di ampliare la propria capacità di incidere negli equilibri istituzionali²²¹. In che modo? Dallo studio emerge un duplice tentativo del PE, e cioè quello di valorizzare la propria centralità come sede della rappresentanza politica e di rinforzare la sua capacità di controllo e di indirizzo dell'esercizio del potere politico, in particolare nei confronti della Commissione, in una progressiva parlamentarizzazione del rapporto tra le due istituzioni²²². Questi obiettivi sono stati realizzati attraverso tappe progressive di riforma del regolamento parlamentare: se, in una primissima fase, l'Assemblea comune (e poi il Parlamento) si è concentrata principalmente sulla sua natura come organo politicamente rappresentativo, gli interventi successivi hanno posto l'attenzione soprattutto sulle forme più classiche e tradizionali del potere di controllo, introducendo strumenti come le interrogazioni, il *question time* e le commissioni d'inchiesta. Fondamentali sono state, poi, le stagioni di riforma che hanno progressivamente rinforzato il rapporto tra PE e Commissione, al punto da introdurre, a Trattati invariati, elementi tipici dei rapporti fiduciari propri delle forme di governo parlamentari. Chiaramente mi riferisco ai procedimenti di investitura del Presidente della Commissione e poi del collegio, la cui genesi e disciplina sono riconducibili proprio alle modifiche regolamentari che si sono susseguite negli anni, e che

²²⁰ G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, p. 596.

²²¹ A tal proposito, Fasone ha fatto riferimento alla capacità del PE di sfruttare gli «interstizi lasciati liberi dal diritto primario» in C. FASONE, *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europeo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2017, p. 159. Su una ricostruzione più generale delle «strategie» usate dal PE per ampliare i propri poteri, v. A. HÉRITIER, K.L. MEISSNER, C. MOURY e M.G. SCHOELLER, *European Parliament Ascendant: Parliamentary Strategies of Self-empowerment in the EU*, Springer – Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

²²² Secondo E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO e N. LUPO, *op. cit.*, p. 216, il rapporto tra Commissione e Parlamento europeo è quello più direttamente comparabile agli schemi del rapporto fiduciario noti alle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

rappresentano il momento in cui la Commissione assume la responsabilità istituzionale dinanzi al Parlamento, in quanto unico organo eletto direttamente dai cittadini. Infine, le modifiche regolamentari più recenti si sono mosse nel senso di potenziare il controllo sulla Commissione, utilizzando tale funzione anche al fine di indirizzarne l'attività politica. Il controllo si manifesta, così, come una funzione attraverso la quale l'Assemblea parlamentare è in grado di verificare le attività della Commissione, facendone valere eventualmente la responsabilità politica e prendendo le misure necessarie per riequilibrare gli interessi turbati²²³.

In generale, risulta che il PE abbia teso a valorizzare in misura crescente il legame tra attività di controllo e vincolo di responsabilità politica della Commissione, interpretando tale connessione anche alla luce degli istituti della fiducia e della censura. Ne è prova il crescente ricorso alla mozione di censura da parte delle minoranze parlamentari per esprimere il proprio dissenso rispetto alle scelte politiche della Commissione. Basti pensare che solo nell'attuale legislatura (X) sono state presentate ben quattro mozioni di censura: un dato significativo, soprattutto se si considera che, nell'intera storia dell'ordinamento UE, se ne contano complessivamente 15²²⁴. Questa nuova tendenza rappresenta un uso del tutto nuovo e profondamente politico di questo tipico strumento di controllo fiduciario, che solo il tempo potrà confermare.

L'evoluzione del regolamento sembra aver, quindi, progressivamente "parlamentarizzato" il rapporto tra le due istituzioni, perché, su un piano, ha condizionato la legittimità della Commissione (oltre che la sua permanenza) al sostegno del Parlamento²²⁵, e, su un altro, perché il Parlamento è sempre più in grado di condizionare l'indirizzo politico della Commissione stessa. In questo senso si muovono le più recenti modifiche in materia di audizioni di conferma nel procedimento di elezione del collegio dei commissari, che non costituiscono delle mere formalità, ma rappresentano sempre più strumenti di ampia visibilità (anche rispetto al corpo elettorale), con un grande potenziale di influenza sull'agenda politica della Commissione e, quindi, dell'Unione. Il procedimento di investitura diventa, così, ad un tempo sia il

²²³ Il riferimento è alla definizione fornita da Manzella alla funzione di controllo del Parlamento italiano a partire dall'opera A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970. V. anche ID., *Controllo parlamentare e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1995, pp. 311-317; ID., *La funzione di controllo* in AA.VV. (a cura di), *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cedam, Padova, 2001, pp. 213-226.

²²⁴ La Commissione non è mai stata formalmente sfiduciata da un voto parlamentare. Si è giunti vicino all'approvazione di una mozione di censura solo con la Commissione Santer (1999), ma sia il Presidente della Commissione che i commissari si sono dimessi prima che la mozione venisse posta in votazione.

²²⁵ Pare opportuno ricordare qui le osservazioni critiche di Fabbrini rispetto alla possibilità che la Commissione diventasse un organo sostenuto da una maggioranza politico-parlamentare, proprio perché ciò avrebbe indebolito la sua legittimità a esercitare alcune sue competenze, tra cui accertare il rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Vedi S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, *op. cit.*, p. 580.



momento in cui il PE fissa per la prima volta l'indirizzo politico che dovrebbe orientare l'agenda della Commissione, sia il parametro rispetto al quale valutarne l'attività.

Mi chiedo, allora, se questo possa trasformare profondamente anche la natura della legittimazione della Commissione. Se, come sembra, il rapporto tra quest'ultima e il Parlamento sta assumendo sempre più una connotazione fiduciaria, ne deriva che la legittimazione della Commissione si fonda in misura crescente sull'esistenza di una maggioranza *politica* all'interno dell'Assemblea rappresentativa. Una maggioranza politica che, in astratto, è anche in grado di condizionare l'agenda della Commissione. In questo quadro, occorre, dunque, interrogarsi su come questa "parlamentarizzazione" incida sull'accezione, tradizionalmente intesa in senso neutrale e tecnico, di «interesse generale» che la Commissione è chiamata a promuovere ai sensi dell'art. 17 TUE. Forse, alla luce di questa evoluzione, sarebbe più appropriato parlare di un interesse generale politicamente definito anche dalle forze parlamentari che lo sostengono.

Queste rimangono riflessioni sullo sfondo, ma dallo studio emerge come il Parlamento abbia usato il proprio regolamento per potenziare la sua capacità di controllare la Commissione, facendo perno proprio sul procedimento di investitura in quanto fatto costitutivo del loro rapporto, se vogliamo, fiduciario. L'evoluzione dei regolamenti riflette, infatti, l'obiettivo generale di rendere la Commissione politicamente responsabile nei confronti dell'organo rappresentativo. Un obiettivo che trova, infine, la sua massima espressione nella recente «parlamentarizzazione» dell'art. 122 TFUE, oggi prevista dall'art. 138 del regolamento, che più di altri potrebbe costituire un fertile terreno sul quale provare a ricalibrare gli equilibri istituzionali. Invero, poiché l'uso crescente dell'art. 122 TFUE, anche al di fuori dalla categoria dell'emergenza, rischia di acuire il processo di normazione a trazione esecutiva che concentra la decisione e il processo di formazione dell'atto giuridico nelle sole mani della Commissione e del Consiglio, è significativo che il Parlamento risponda introducendo una procedura di controllo. Non si tratta semplicemente di rinforzare i meccanismi di responsabilità, ma, più in generale, di preservare la funzione rappresentativa del Parlamento. In altre parole, è attraverso il controllo che si cerca di assicurare la centralità del PE come sede privilegiata della rappresentanza politica e della trasparenza democratica.

D'altronde, è proprio sulla funzione rappresentativa che si sono dedicate le primissime modifiche del regolamento, volte a evidenziare la natura politica dell'Assemblea comune, in un segno di discontinuità rispetto alle sue origini "internazionalistiche". In questa direzione si sono mosse, come si è visto, la decisione di costituire i gruppi sulla base delle affinità politiche dei deputati, così come le regole sulla composizione delle commissioni permanenti, volte a valorizzare gli equilibri politici, e non solo la rappresentanza degli Stati membri. Rientrano all'interno di questa prospettiva anche le modifiche sulla



programmazione dei lavori, che hanno consacrato il ruolo della Conferenza dei capigruppo come centro negoziale tra le forze politiche per individuare le priorità da inserire in agenda.

È stato, però, il requisito della transnazionalità al fine di costituire un gruppo a dimostrare il vero potenziale della capacità rappresentativa del Parlamento europeo. Invero, nel prevedere che un gruppo debba essere composto da deputati eletti in almeno una quota di Stati membri, il PE si è affermato non solo come un'assemblea rappresentativa e politica, ma anche come un'istituzione appartenente ad un ordinamento giuridico sovranazionale, all'interno del quale si riuniscono i rappresentanti dei cittadini dell'Unione e non meri delegati (art. 10, para. 2 TUE). Non si tratta di un passo indietro nel riconoscere la provenienza nazionale dei deputati e dei cittadini dell'Unione, ma un passo avanti verso la valorizzazione di forme transnazionali della rappresentanza politica. La decisione di imporre tale requisito è significativa, quindi, di una certa idea di rappresentanza che non può non trovare corrispondenza nel modo in cui il PE si struttura e si organizza al suo interno.

Un limite, però, che siffatta impostazione rischia di incontrare è che la dimensione transnazionale della politica si esprima principalmente, se non solamente, all'interno dell'istituzione parlamentare, senza trovare alcuna corrispondenza nella società. Non è questa la sede per approfondire questo importante tema, ma non si può ignorare la misura in cui i partiti politici europei (*rectius*: le famiglie politiche europee) esauriscano la loro funzione nel momento elettorale e ai fini organizzativi dell'Assemblea, senza svolgere quel lavoro di sintesi tra istituzione e società civile che per definizione gli apparterebbe²²⁶. È per questo che, pur riconoscendo il valore aggiunto del requisito della transnazionalità per costituire un gruppo politico, non si può anche sostenere che ciò trovi una sua effettiva corrispondenza sul piano materiale ed extra-istituzionale.

Questo può condurci, in conclusione, a fare due ordini di riflessioni tra loro molto diverse, e cioè interrogarsi sulla necessità di investire nei partiti politici europei come proiezione, a livello sovranazionale, dei partiti come luogo in cui gli interessi di parte trovano una sintesi; oppure valutare se il sistema di democrazia rappresentativa dell'Unione possa prescindere da questa loro tradizionale funzione, e se esso possa, quindi, essere garantito attraverso altri strumenti. L'auspicio è, in ogni caso, che nel graduale processo di integrazione sia riconosciuto al Parlamento europeo il suo ruolo come «pilastro dell'azione politica dell'Unione»²²⁷: è senz'altro un'istituzione senza pari nel panorama comparato, che esprime un

²²⁶ Sulle origini e sulle prospettive dei partiti politici europei si rinvia *ex multis* a V. GUIZZI, *Formazioni politiche europee e nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1989, p. 116; A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2007, pp. 153-173; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

²²⁷ D. SASSOLI, Discorso del Presidente del PE all'Innovation Day [Abbiamo bisogno di una grande conferenza con i parlamenti nazionali per un nuovo parlamentarismo europeo](#), 2 luglio 2021.



grandissimo potenziale nel realizzare forme di democrazia rappresentativa del tutto innovative e peculiari, così come inedito e unico è l'esperimento europeo.