

9 SETTEMBRE 2015

Sul potere della Commissione
europea di ritirare una proposta
legislativa e sui suoi riflessi sugli
equilibri istituzionali nel diritto
dell'Unione europea

di Massimo Starita

Professore associato confermato di Diritto internazionale
Università di Palermo



Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*

di Massimo Starita

Professore associato confermato di Diritto internazionale
Università di Palermo

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** I fatti principali del caso sottoposto alla Corte. **3.** Interpretazione logico-sistematica dei Trattati, funzione del potere d'iniziativa legislativa nel diritto dell'Unione e fondamento del potere di ritiro. **4.** Irrilevanza, nel ragionamento della Corte di giustizia, del principio democratico rappresentativo. **5.** Il principio della leale cooperazione come limite all'esercizio del potere di ritiro: a) considerazioni generali. **6.** Segue: b) l'impiego del principio nella sentenza del 14 aprile 2015. **7.** Il rilievo della dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 13 giugno 2007. **8.** Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Con sentenza del 14 aprile 2015, nella causa C-409/13¹, la Corte di giustizia, riunita in “grande sezione”, ha risolto un antico contrasto di tesi giuridiche (e politiche) tra il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, avente ad oggetto la questione se quest'ultima possa ritirare una proposta legislativa e, se sì, a quali condizioni e in quali casi. Il problema di sapere se il titolare del potere di iniziativa legislativa disponga anche di un omologo potere di ritiro assume nel diritto dell'Unione un'importanza particolare. È da rammentare, infatti, che la Commissione dispone, salvo poche eccezioni, del *monopolio* del potere di iniziativa, con la conseguenza che

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Corte di giustizia, sentenza 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*.

riconoscerle un potere di ritiro significa riconoscerle l'altro - e più importante - potere di bloccare il processo legislativo, impedendo l'adozione degli atti da parte del Consiglio e del Parlamento.

Nel silenzio dei Trattati, la Commissione ha sempre sostenuto che tale potere sia un corollario del suo diritto di iniziativa² – diritto scolpito oggi nell'art. 17, par. 1, prima frase, TUE – mentre il Consiglio ha a lungo contestato tale punto di vista. Le prime manifestazioni di tale conflitto di posizioni risalgono alla metà degli anni settanta, ma anche in momenti successivi il Consiglio ha contestato il ritiro di una proposta minacciato o, in rari casi, effettuato dalla Commissione³. Diversa è stata, invece, la posizione del Parlamento europeo, dato che nell'accordo-quadro concluso il 20 ottobre 2010 con la Commissione sui loro rapporti reciproci, l'esercizio del potere di ritiro è espressamente riconosciuto e disciplinato⁴. La linea assunta dal Parlamento non ha avuto, peraltro, l'effetto di ammorbidire quella del Consiglio, che in una dichiarazione, pubblicata in Gazzetta ufficiale, ha affermato che l'accordo-quadro non è ad esso opponibile, riservandosi il potere di adire la Corte di giustizia “impugnando qualsiasi atto o azione del Parlamento europeo o della Commissione adottati in applicazione delle disposizioni di detto accordo-quadro e tali da pregiudicare gli interessi del Consiglio o le prerogative ad esso conferite dai trattati”⁵.

² Vedi P. PONZANO – C. HERMANIN – D. CORONA, *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion*, http://www.note-europe.eu/media/commission_power_of_initiative_ne_feb2012.pdf?pdf=ok.

³ Vedi P. PONZANO, *La prassi del processo decisionale nella Comunità europea: il ruolo della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, pp. 1037-1039. Per altri esempi di ritiro di proposte da parte della Commissione, vedi A. MARCHINI CÀMIA, F. MARCHINI CÀMIA, *La Commissione*, in *Commentaire J. Mégret*, vol. 9, Bruxelles, 2000, p. 260.

⁴ L'Accordo-quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione (in GUUE L 304/47 del 20/11/2010) prevede, infatti, che la Commissione: a) in generale, “procede a un esame di tutte le proposte pendenti all'inizio di ogni nuovo mandato della Commissione, al fine di confermarle politicamente o di ritirarle, tenendo debitamente conto della posizione del Parlamento” (art. 39, secondo capoverso); b) relativamente alle proposte presentate nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, fornisce “a tempo debito una motivazione dettagliata prima di ritirare qualsivoglia proposta, su cui il Parlamento abbia già espresso la sua posizione in prima lettura” nella procedura legislativa ordinaria; c) relativamente alle proposte adottate nell'ambito di procedure legislative speciali sulle quali è chiesta la consultazione del Parlamento, ritira “se del caso, le proposte legislative respinte dal Parlamento”; d) riferisca in una dichiarazione davanti al Parlamento “nel caso in cui, per motivi importanti e previo esame della questione da parte del collegio, decidesse di non ritirare la sua proposta”. Si tratta del primo accordo interistituzionale avente la sua base giuridica nell'art. 295 TFUE, con cui il Trattato di Lisbona ha riconosciuto la prassi delle istituzioni di stipulare accordi tra loro. In base a tale norma: “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante”. Vedi P. DE LUCA, *Art. 295*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2302 ss.; A. PIETROBON, *Art. 295*, in F. POCAR – C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1426.

⁵ Dichiarazione del Consiglio sull'accordo-quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione, in GUUE del 23 ottobre 2010 C/287, p. 1.

Respingendo il ricorso del Consiglio, la Corte ha risolto il conflitto a favore della Commissione, in linea con un brano contenuto in una pronuncia del 1988⁶, ma ha anche dato alcune indicazioni riguardo a requisiti di ordine sia procedurale che sostanziale che devono essere rispettati ai fini di un “legittimo” esercizio del potere di ritiro.

La lettura della sentenza ha pertanto giustamente destato l’interesse della dottrina ed ha già aperto un primo dibattito riguardo alla questione di capire chi sia il vero vincitore della contesa⁷. Secondo un primo orientamento la Corte di giustizia avrebbe sostanzialmente fatto proprie le tesi della Commissione ed avrebbe in sostanza rafforzato i suoi poteri all’interno del processo decisionale⁸. Un altro orientamento insiste, invece, sul fatto che la Corte ha ricostruito una serie di vincoli all’esercizio di un potere che, senza l’intervento della Corte, avrebbe potuto essere rivendicato dalla Commissione come “libero”⁹.

A parere di chi scrive la prima posizione è quella più aderente alla realtà, anche se il ragionamento condotto dalla Corte per giustificare il rafforzamento del ruolo della Commissione nella procedura legislativa ordinaria è criticabile per la scarsa considerazione dei principi democratici¹⁰.

Si cercherà, inoltre, di sottolineare il ruolo che la Corte ha riservato *a se stessa* nell’equilibrio istituzionale. Tale ruolo si ricollega al particolare valore che la Corte assegna al principio di leale cooperazione ed agli accordi interistituzionali. Anche su tali aspetti saranno svolte pertanto alcune considerazioni.

2. I fatti principali del caso sottoposto alla Corte

Il ricorso del Consiglio aveva ad oggetto l’annullamento della decisione, assunta dalla Commissione l’8 maggio 2013, di ritirare una proposta di regolamento, presentata il 4 luglio 2011, volta a stabilire le disposizioni generali dell’assistenza macrofinanziaria a Stati terzi. Si trattava di

⁶ Corte di giustizia, sentenza 14 luglio 1988, causa 188/85, *Fediol*, punto 37.

⁷ Non si tratta, peraltro, dell’unico motivo d’interesse suscitato dalla sentenza. Ci si è chiesti ad esempio se il principio enunciato nella sentenza sia di generale applicazione o sia idoneo a funzionare soltanto in ipotesi che presentino caratteristiche simili a quella del caso concreto che era stato sottoposto alla Corte. Vedi A. LANG, *Sul potere della Commissione di ritirare una proposta di atto legislativo*, in *Eurojus.it*, consultato il 20 giugno 2015. Su questo problema, v., *infra*, par. 8.

⁸ P. J. KUIJPER, *Commission’s right of withdrawal of proposals: Curtailment of the Commission’s Right or Acceptance by the Court of the Commission’s long-standing position?*, june 1, 2015, <http://acelg.blogactiv.eu/2015/06/01/commissions-right-of-withdrawal-of-proposals-curtailment-of-the-commissions-right-or-acceptance-by-the-court-of-the-commissions-long-standing-position/>

⁹ S. PEERS, *The Commission’s power of initiative: the CJEU sets important constraints*, 14 april 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2015/04/the-commissions-power-of-initiative.html>.

¹⁰ Sul punto v. già le osservazioni di J.-P. JACQUÉ, *Le droit pour la Commission de retirer une proposition législative. A propos de l’arrêt du 14 avril 2015, C-409/13*, <http://free-group.eu/2015/04/21> e D. SIMON, *Pouvoir de retrait par la Commission d’une proposition*, in *Europe*, 6/2015, pp. 20-22.



una proposta il cui scopo principale era quello di semplificare le procedure per accordare un sostegno finanziario di natura macroeconomica a Paesi non membri che affrontano difficoltà a breve termine nella bilancia dei pagamenti. In materia l'art. 212 TFUE prevede che l'Unione può condurre azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente nel campo finanziario, a condizione che siano coerenti con la politica di sviluppo dell'Unione e siano condotte nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna. Dal punto di vista delle procedure, il par. 2 del citato articolo prevede che le misure necessarie per attuare tale politica siano adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria.

Finora l'assistenza macrofinanziaria ai Paesi terzi è stata adottata caso per caso. In altri termini, la concessione di ogni assistenza di questo tipo è stata subordinata all'adozione congiunta di decisioni da parte del Parlamento e del Consiglio su proposta della Commissione. Da più parti tale situazione era considerata un limite all'efficacia dell'azione dell'Unione in ragione del notevole lasso di tempo intercorrente tra la richiesta di assistenza da parte del Paese terzo e la sua effettiva concessione. Lo stesso Parlamento europeo, in una risoluzione del 3 giugno 2003, aveva auspicato che l'assistenza macrofinanziaria ai Paesi terzi fosse oggetto di un regolamento-quadro volto ad accelerare il processo decisionale in materia.

La Commissione aveva allora presentato una proposta in tal senso al Parlamento europeo e al Consiglio il 4 luglio 2011¹¹, il cui elemento caratterizzante stava in una semplificazione della procedura di concessione dell'assistenza secondo due direttrici fondamentali. Da un lato, nel regolamento-quadro Parlamento e Consiglio avrebbero stabilito le disposizioni generali relative alla concessione dell'assistenza, ed in particolare: i paesi ammissibili all'assistenza, gli scopi cui quest'ultima avrebbe dovuto tendere, le forme che avrebbe potuto assumere (prestito, sovvenzione o una loro combinazione) e le condizioni cui sarebbe stata subordinata, di tipo politico (l'adozione, da parte del paese beneficiario, di meccanismi democratici effettivi ed il rispetto dei diritti umani) e finanziario (la presenza di un parallelo intervento del Fondo monetario internazionale e la "diligenza" del Paese beneficiario nell'attuazione del programma stesso). Da un altro lato, il Parlamento europeo ed il Consiglio avrebbero conferito alla Commissione i poteri di approvazione e gestione delle operazioni di assistenza macrofinanziaria nei paesi beneficiari, riconoscendole *competenze di esecuzione*¹².

¹¹ COM/2011/396.

¹² Le competenze d'esecuzione sarebbero state sottoposte ad entrambe le procedure di controllo degli Stati membri descritte nel regolamento n. 182/2011 (cd. regolamento "comitologia"). Più precisamente,



La proposta era stata però ritirata dalla Commissione in reazione ad una lettera inviata al suo vicepresidente dal presidente di turno del Coreper, in cui si annunciava il conseguimento di un'intesa tra Parlamento e Consiglio in base alla quale la proposta sarebbe stata approvata, con l'introduzione però di un significativo emendamento: per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'assistenza macrofinanziaria si sarebbe continuato a far ricorso alla procedura legislativa ordinaria. Alla Commissione sarebbero state conferite competenze di esecuzione, ma soltanto per adottare il memorandum d'intesa con il Paese beneficiario ed alcuni atti ad esso strettamente connessi.

È bene tenere presente che tale intesa era stata raggiunta nell'ambito di incontri informali trilaterali, intercorsi tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, riconducibili ad una prassi largamente utilizzata dalle istituzioni in relazione alla procedura legislativa ordinaria, riconosciuta e disciplinata in un accordo interistituzionale del 2007: la "Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione dei presidenti delle tre istituzioni"¹³. Tale prassi, la cui conoscenza è indispensabile per la comprensione del *reale* modo di funzionamento della procedura¹⁴, persegue lo scopo di facilitare le possibilità di giungere ad un accordo tra i "colegislatori" sin dalla fase della prima lettura¹⁵.

l'adozione delle decisioni di esecuzione volte a definire l'importo, la forma, la durata e le condizioni generali delle singole operazioni di assistenza macrofinanziaria sarebbe stata soggetta alle forme di controllo più stringenti delineate nella cd. procedura *d'esame*. Ciò, come spiegato dalla Commissione, "in virtù del fatto che tali decisioni presentano considerevoli implicazioni di bilancio" (v. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi, COM (2011) 396 definitivo, 2011/0176 (COD), considerando n. 16). Si sarebbe, invece, fatto ricorso alle più blande modalità di controllo caratterizzanti la procedura *di consultazione* per l'adozione del memorandum d'intesa con i Paesi beneficiari dell'assistenza, nei quali sarebbero state stabilite le misure politiche associate all'assistenza macrofinanziaria, "considerato che tale memorandum non è né un atto di esecuzione di portata generale, né un atto che presenti implicazioni per il bilancio per i paesi terzi che vadano oltre quelle della decisione stessa di concedere l'assistenza" (Proposta di regolamento, cit., considerando n. 17).

¹³ Nella Dichiarazione comune (GUUE 2007 C 145/5 del 30 giugno 2007) si legge, ai punti 1 e 2: "Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, in seguito congiuntamente "le istituzioni", constatano che si è dimostrata valida l'attuale prassi dei contatti tra la presidenza del Consiglio, la Commissione e i presidenti delle commissioni competenti o i relatori del Parlamento europeo nonché tra i copresidenti del comitato di conciliazione. Le istituzioni confermano che tale prassi, che si è sviluppata per tutte le fasi della procedura di codecisione, deve continuare ad essere incoraggiata. Le istituzioni si impegnano ad esaminare i loro metodi di lavoro al fine di fare un uso ancora più efficace di tutto il campo di applicazione della procedura di codecisione, come fissato dal Trattato CE".

¹⁴ V., tra gli altri, R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge, 2012, pp. 174-176; P. CRAIG – G. DE BURCA, *EU Law. Text. Cases and Materials*, Oxford, 2008, p. 115. V. anche A. COSSIRI, *La procedura di codecisione. Prassi e teoria della composizione degli interessi nella democrazia sovranazionale*, Padova, 2008, p. 27 s.

¹⁵ Già in fase di prima lettura, infatti, la Dichiarazione prevede che "le istituzioni collaborano lealmente allo scopo di ravvicinare al massimo le loro posizioni" (punto 11) e che: "qualora venga raggiunto un



Il Parlamento, nella seduta del 24 maggio 2012, dopo aver approvato degli emendamenti in prima lettura, aveva infatti deciso di rinviare la questione alla commissione competente per un nuovo esame (ai sensi dell'art. 57, par. 2, secondo comma, del Regolamento del Parlamento), favorendo così un'analisi congiunta con il Consiglio nell'ambito dei cd. "triloghi"¹⁶. In occasione di sei successivi incontri, svoltisi tra il mese di giugno del 2012 e il mese di aprile del 2013, le posizioni di Parlamento e Consiglio, inizialmente diverse, si erano progressivamente ravvicinate, fino ad addivenire ad un accordo nel corso del sesto incontro trilaterale. Rispetto a tale accordo il rappresentante della Commissione aveva subito reso noto il suo dissenso, annunciando che avrebbe potuto ritirare la proposta, dal momento che l'atto che i "colegislatori" si apprestavano ad adottare avrebbe "snaturato" la proposta stessa, annuncio cui ha fatto poi seguito la decisione di ritiro assunta dalla Commissione l'8 maggio 2013.

3. Interpretazione logico-sistematica dei Trattati, funzione del potere d'iniziativa legislativa nel diritto dell'Unione e fondamento del potere di ritiro

Anche se ammesso da ampia parte della dottrina¹⁷, nessuna norma dei Trattati conferisce espressamente alla Commissione il potere di ritirare una proposta legislativa¹⁸. È interessante allora comprendere gli argomenti che la Corte usa per giustificare l'esistenza. Si può partire dalla considerazione che il ventaglio delle soluzioni a disposizione della Corte era ridotto a causa dell'inutilizzabilità almeno di un paio di argomenti.

accordo, mediante negoziati informali, in sede di consultazione a tre, il presidente del Coreper trasmette, con lettera al presidente della commissione parlamentare competente, i dettagli del contenuto dell'accordo, sotto forma di emendamenti alla proposta della Commissione. Detta lettera indica la volontà del Consiglio di accettare tale risultato, previa verifica effettuata dai giuristi linguisti, qualora esso fosse confermato dal voto in seduta plenaria" (punto 14).

¹⁶ http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0220+0+DOC+XML+V0//IT#def_1_1.

¹⁷ Non senza autorevoli eccezioni, però. V. in particolare, G. MOTZO, *Art. 189*, in R. QUADRI – R. MONACO – A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CEE*, Milano 1965, vol. III, p. 1391; R. ADAM, *Art. 293 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit., p. 2294; R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 200-201; A. PIETROBON, *Art. 293 TFUE*, in F. POCAR – C. BARUFFI, *Commentario*, cit., p. 1423 ss.

¹⁸ Va menzionata l'opinione (recentemente avanzata da D. SIMON, op. cit., p. 21) secondo la quale il potere di cui si discute risulterebbe implicitamente dal Protocollo n. 2 sui principi di sussidiarietà e proporzionalità e, in particolare, dall'art. 7, par. 2, secondo capoverso. Questa disposizione prevede che la Commissione possa ritirare un progetto di atto legislativo allorché un certo numero di Parlamenti nazionali (corrispondente ad un terzo dei voti complessivamente attribuiti ai Parlamenti nazionali) adottino pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà. La tesi di Simon non sembra condivisibile dato che, come notato da Jacqué, "l'argument n'est pas probant s'agissant d'une *lex specialis*" (J.P. JACQUÉ, *Le droit*, cit., p. 5).

In primo luogo, il fondamento del potere in parola non era rinvenibile in accordi o prassi interistituzionali (per così dire “costituzionali”), fonti che pure potrebbero astrattamente entrare in gioco per la regolamentazione dell’esercizio di competenze in spazi lasciati liberi dalle norme dei Trattati¹⁹. Ciò in quanto, come ricordato più sopra, delle altre due istituzioni coinvolte, solo una – il Parlamento – aveva ufficialmente riconosciuto il potere in questione, in un accordo bilaterale con la Commissione, mentre nessun accordo analogo era stato concluso con il Consiglio. Neppure sembra che un riconoscimento da parte del Consiglio del potere di ritiro derivi da fatti concludenti, e in particolare dal comportamento tenuto da quest’istituzione proprio nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, nonostante il fatto che al punto 74 della sentenza si legga: “l’esistenza di tale potere di ritiro non è, peraltro, contestata nella fattispecie, ma ad essere in discussione sono solo la portata e i limiti di tale potere”. A onor del vero, nel corso della procedura, il Consiglio ha sì riconosciuto il potere di ritiro, ma solo nei casi in cui la proposta sia divenuta “obsoleta”, quando cioè i colegislatori abbiano dimostrato di non voler adottare l’atto. Si tratta di casi in cui il ritiro è solo formalmente operato dalla Commissione, ma sostanzialmente deriva dall’inerzia o dalla comune volontà delle altre due istituzioni²⁰. Per il Consiglio, invece, in nessun caso la Commissione disporrebbe del potere di ritirare una proposta *contro* la volontà dei colegislatori, per impedire cioè l’adozione di un atto legislativo.

In secondo luogo, la facoltà di tenere simili comportamenti non poteva fondarsi su un argomento di carattere teorico generale, per cui i progetti di legge potrebbero essere ritirati, “al pari degli altri atti d’iniziativa in un procedimento giuridico”²¹. La risposta al problema, infatti, non può non essere condizionata dai caratteri che il potere d’iniziativa presenta in un dato sistema. Negli ordinamenti costituzionali degli Stati, il potere d’iniziativa è di solito distribuito tra più soggetti, tra i quali *in primis* il Parlamento stesso²², sicché l’ammissibilità del potere di ritiro si spiega anche in considerazione del fatto che il suo esercizio non produce effetti paralizzanti, ben potendo il procedimento legislativo essere riavviato da un soggetto diverso da quello che procede al ritiro²³. Uno sforzo argomentativo ulteriore è richiesto, invece, in un sistema, come quello dell’Unione, in

¹⁹ Ma su questo aspetto v. *infra*, par. 7.

²⁰ Vedi per questa tesi del Consiglio il riassunto contenuto in Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 34. Vedi A. COSSIRI, *La procedura di codecisione*, cit., p. 92.

²¹ F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, p. 644.

²² Cfr. R. MASTROIANNI, *L’iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, p. 435.

²³ Per il dibattito nella dottrina italiana meno recente, v. i riferimenti in F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, cit., nota 278.



cui il potere d'iniziativa è attribuito normalmente ad un solo soggetto ed il ritiro di una proposta ha effetti inibitori ben più gravi.

Le osservazioni precedenti permettono di seguire meglio il ragionamento della Corte, che ci pare tener conto proprio dell'esigenza di dare al potere di ritiro una giustificazione adeguata alle particolari conseguenze che il suo esercizio può produrre nel sistema giuridico dell'Unione. La Corte ritiene che il potere di ritirare la proposta sia *implicito* nel potere di iniziativa legislativa della Commissione: “il potere di ritiro della Commissione è indissolubilmente legato al dritto di iniziativa di cui tale istituzione è investita”²⁴. Ciò, però, non tanto per una pretesa naturale simmetria tra la libertà di presentare progetti e la libertà di rimuoverli, ma piuttosto in base ad un'interpretazione logico-sistematica dei Trattati (A) e per i particolari caratteri che il potere d'iniziativa assume nel sistema (B).

A) L'argomento principale della Corte è di tipo *logico-sistematico*, argomento che, nell'interpretazione dei Trattati, prevale su argomenti di carattere letterale²⁵: secondo la Corte, tale potere può essere ricavato dal “combinato disposto” dell'art. 17, par. 2, TUE e degli articoli 289 e 293 TFUE. La lettura delle disposizioni richiamate consente di affermare che l'istituto del ritiro delle proposte legislative, anche se non è stato tradotto in una previsione espressa, non è contrario, ma anzi si inquadra nel disegno dei rapporti interistituzionali tracciato nei Trattati. Da tale disegno emerge – afferma la Corte – che nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la Commissione, pur non intervenendovi su un piede di perfetta parità, non è neppure un semplice facilitatore dell'accordo tra Consiglio e Parlamento, ma dispone di prerogative idonee a condizionare l'esito della procedura. I Trattati assegnano *solo* alla Commissione – salvo casi speciali espressamente previsti – il compito di stabilire “oggetto, finalità e contenuto” (si legga: contenuto essenziale) di una proposta e, in ultima analisi, di un atto legislativo. La Corte nota, inoltre, che il potere di ritiro è coerente con l'art. 293 TFUE, che conferisce al potere di iniziativa legislativa una “doppia garanzia”, vale a dire, da un lato, il divieto per il Consiglio d'introdurre emendamenti alla proposta della Commissione se non deliberando all'unanimità (di cui all'art. 293, par. 1) e, dall'altro, il potere della Commissione di modificare la proposta, fintantoché il Consiglio non ha deliberato (di cui all'art. 293, par. 2).

²⁴ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 96.

²⁵ La prevalenza di argomenti sistematici e teleologici su argomenti letterali nell'interpretazione dei Trattati è un concetto ricorrente nella giurisprudenza. V. ad esempio Corte di giustizia, sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, punto 23: “l'interpretazione dell'art. 173 – ora art. 263 TFUE – che escludesse gli atti del Parlamento europeo dal novero di quelli impugnabili porterebbe ad un risultato contrastante sia con lo spirito del trattato, espresso dall'art. 164 – ora art. 19, par. 1, TUE – , sia col sistema dello stesso”.



B) Da questi elementi di carattere sistematico, la Corte ricava la particolare *funzione* del potere d’iniziativa assegnato alla Commissione nel quadro della procedura legislativa ordinaria: “il potere della Commissione nell’ambito della procedura legislativa ordinaria non consiste semplicemente ... nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di ravvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio. Così come spetta, in linea di principio, alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta legislativa e, eventualmente, di determinare l’oggetto, la finalità e il contenuto, la Commissione ha anche, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, il potere di modificare la propria proposta *ovvero, se necessario, di ritirarla*”²⁶.

La procedura legislativa ordinaria è dunque rappresentata come un procedimento al quale concorre, oltre alle volontà congiunte di Consiglio e Parlamento, anche la volontà della Commissione, cui spetta la scelta *politica* di dare concretezza ai valori, ai principi e agli obiettivi comuni che i Trattati assegnano all’Unione in più precisi obiettivi di politica legislativa. In questo quadro, il potere d’iniziativa legislativa non ha un rilievo meramente istruttorio, non è cioè semplicemente preordinato all’introduzione di un procedimento legislativo cui la Commissione resta estranea, ma è funzionale all’esercizio, da parte di quest’ultima, dell’operazione di concretizzazione cui si è appena accennato. A garanzia del potere di compiere tale operazione stanno gli stretti limiti entro i quali la Corte mantiene il potere di emendamento di Consiglio e Parlamento. Dai diversi elementi di carattere testuale prima ricordati, la Corte ricava infatti che “quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d’essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla”²⁷. In altri termini, il potere di “emendamento” è inteso in senso stretto: esercitandolo, il Parlamento e il Consiglio non possono intervenire su quei tre elementi (oggetto, finalità, contenuto essenziale dell’atto da adottare) che i Trattati assegnano alla valutazione autonoma della Commissione²⁸.

²⁶ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 74.

²⁷ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 83.

²⁸ In tal senso già implicitamente Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 1997, causa C-408/05, *Eurotunnel*, punto 39: “il Consiglio non ha oltrepassato il potere di emendamento che ad esso deriva dall’art. 149 del Trattato” (oggi art. 293 TFUE). Sul significato del termine “emendamento” usato nell’art. 293 v. L. DANIELE, *Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 118.

4. Irrilevanza, nel ragionamento della Corte di giustizia, del principio democratico rappresentativo

È importante, però, spendere qualche parola sul mancato inserimento del principio democratico rappresentativo nel quadro dell'interpretazione logico-sistematica che conduce la Corte a leggere nei Trattati un implicito riconoscimento del potere di ritiro. Tale principio è, come noto, espressamente riconosciuto in diverse norme di diritto primario e, in particolare, nell'art. 10 TUE ed è pertanto idoneo a venire in rilievo in una cornice interpretativa di tipo sistematico. Perché quindi la Corte non lo ha preso in considerazione?

Si deve notare preliminarmente che nel corso della procedura le istituzioni si erano fronteggiate anche su questo terreno. Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica federale di Germania, aveva chiesto alla Corte di considerare che un potere discrezionale di ritiro “sarebbe contrario al principio di democrazia, il quale ai sensi dell'art. 10, paragrafi 1 e 2, TUE, trova espressione nel Parlamento nonché nell'appartenenza dei membri del Consiglio a governi politicamente responsabili dinanzi ai loro rispettivi parlamenti nazionali”²⁹. Dal canto suo, la Commissione aveva ribattuto che “al pari delle altre istituzioni dell'Unione, anch'essa gode di una propria legittimazione democratica”³⁰. La Commissione faceva evidentemente riferimento tanto alla complessiva evoluzione della procedura di nomina che, come noto, prevede oramai un doppio voto del Parlamento europeo (una prima volta in occasione dell'elezione del Presidente proposto dal Consiglio europeo, e una seconda volta con un voto di “approvazione” della Commissione nel suo insieme) quanto alla novità più recente, introdotta con il Trattato di Lisbona, costituita dalla previsione che la proposta, da parte del Consiglio europeo, del nome del Presidente sia fatta “tenendo conto delle elezioni al Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate” (art. 17, par. 7, TUE)³¹.

²⁹ Per un riassunto della posizione del Consiglio e della Germania, v. Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 37.

³⁰ Per un riassunto della posizione della Commissione, v. Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 60.

³¹ Anche una parte della dottrina afferma che, in considerazione di tali sviluppi, “the Commission's democratic legitimacy derives partly from the Member States, and partly from the European Parliament” (R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, cit., p. 118). Secondo altri, invece, più che la Commissione nel suo insieme, sarebbe il suo Presidente a beneficiare di una propria legittimità, il che consentirebbe di spiegare il suo peso nella scelta dei commissari e nell'organizzazione del lavoro interno all'istituzione (J.-P. JACQUÉ, *Les réformes institutionnelles introduites par le Traité de Lisbonne*, in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (a cura di), *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2009, p. 62). Su questi temi, v. di recente C. CURTI GIALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 137 ss.

La Corte, però, non si avventura in questo campo perché, a quanto sembra di capire, il problema della legittimazione politica del riconoscimento di un così penetrante potere e della possibile violazione del principio della democrazia rappresentativa, *così come tutelato nei trattati*, a suo giudizio, semplicemente non sussiste. La spiegazione è racchiusa in un brano in verità dalla formulazione piuttosto ambigua: “poiché tale potere di ritiro della Commissione è indissolubilmente legato al diritto di iniziativa di cui tale istituzione è investita ed è inquadrato nel suo esercizio dalle disposizioni degli articoli del Trattato FUE summenzionati – e cioè gli articoli 289 e 293 – non può configurarsi nel caso di specie una violazione di tale principio”³².

Decodificato, il brano ora riportato sembra significare che non si può chiedere alla Corte di accertare la contrarietà al principio della democrazia rappresentativa di un atto che si fonda su un potere che i Trattati attribuiscono, ancorché implicitamente, ad un’istituzione. Questo concetto potrebbe essere sviluppato, notando che se è vero che nel TUE sono contenuti riferimenti espressi al principio che stiamo ora esaminando e che, in particolare, l’art. 10 TUE dichiara espressamente che “il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”, è altrettanto vero che quel principio è poi tradotto nelle regole che descrivono le diverse procedure decisionali ed assegnano, nell’ambito di tali procedure, specifiche competenze alle istituzioni politiche. Inoltre, tali regole s’ispirano anche, ma non soltanto, a un ideale democratico³³. L’esigenza di “promuovere l’interesse generale dell’Unione”, in particolare, resta una componente essenziale dei complessivi equilibri disegnati nei Trattati, che assegnano alla Commissione il compito di farsene interprete (art. 17, par. 1, TUE). Da ciò consegue che non al principio in sé bisogna guardare, allora, ma alle modalità secondo le quali ad esso si dà attuazione nei Trattati e dei complessivi equilibri delineati nella procedura legislativa ordinaria.

Il ragionamento che conduce la Corte a non prendere in considerazione il principio democratico nell’ambito dell’interpretazione sistematica dei trattati non sorprende. È un tratto costante di questa giurisprudenza l’indicazione che il principio democratico sia ammesso a svolgere un ruolo nel giudizio sui ricorsi di annullamento degli atti dell’Unione *solo nella misura in cui non alteri il complessivo disegno dei rapporti interistituzionali che i Trattati già delineano*³⁴. Al contempo, però, il

³² Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 96.

³³ Si veda, per es., Corte di giustizia, sentenza 22 maggio 1990, C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*, punto 21 dove si dice che le prerogative del Parlamento europeo, che riflettono il principio democratico, “costituiscono *uno* degli elementi dell’equilibrio istituzionale voluto dai trattati”.

³⁴ Si potrebbe anzi affermare che nel diritto dell’Unione il principio democratico rappresentativo è *contenuto* in quello, più ampio, dell’equilibrio istituzionale. Per un approfondimento di questo concetto si può vedere M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell’Unione europea*, Torino, 2011, specialmente pp. 148-



ragionamento non è pienamente condivisibile³⁵. È vero che nei sistemi costituzionali degli Stati il principio democratico in quanto tale molto difficilmente è usato quale parametro di riferimento nei giudizi sulla legittimità delle leggi o nei conflitti di attribuzione. Così come è vero che, da un punto di vista strettamente giuridico, sarebbe difficile rimproverare alla Corte di aver assunto un atteggiamento di *self restraint* nell'usare il principio democratico per rimodellare l'equilibrio istituzionale risultante dai Trattati. Di contro, si potrebbe notare che l'inserimento di riferimenti al principio democratico (rappresentativo) in un trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale – per quanto “di nuovo genere” – potrebbe avere come scopo proprio quello di consentire, ove possibile, la sua presa in considerazione, al fine di favorire interpretazioni favorevoli all'ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo. Inoltre, nel caso in esame non si trattava di dedurre dal principio democratico rappresentativo l'esistenza, in capo ad un'istituzione, di una prerogativa, che se riconosciuta, avrebbe intaccato prerogative che i Trattati assegnano ad altre istituzioni³⁶, ma di andare in una direzione in un certo senso inversa, e cioè usare il principio democratico per corroborare un'interpretazione che limitasse una prerogativa che i Trattati *non* prevedono in modo certo ed il cui esercizio può intaccare, invece, competenze espressamente attribuite ad altre istituzioni.

Va da sé, poi, che il riconoscimento alla Commissione di un ruolo così importante nella procedura legislativa ordinaria può essere liberamente discusso sul piano *politico*. Così, esso può essere giustificato, se lo si considera espressione, nel particolare contesto offerto dal sistema dell'Unione europea, dell'aspirazione, da sempre presente nel moderno pensiero politico europeo ad un “ordine costituzionale equilibrato e bilanciato”³⁷, o al contrario, può essere criticato, in

155. V. anche F. DONATI, *Art. 10, TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit., p. 89 ss.; P. PIRODDI, *Art. 10 TUE*, in F. POCAR – C. BARUFFI, *Commentario*, cit., p. 49 ss.

³⁵ V. a tale riguardo le considerazioni di J.P. JACQUÉ, *Le droit*, cit., p. 5, 7 e E. DE CAPITANI, *Commission recent withdrawal of legislative proposals : Easter's “house cleaning” or a growing threat to the EU institutional balance?*, <http://free-group.eu/2015/03/17/commission-recent-withdrawal-of-legislative-proposals-easters-house-cleaning-or-a-growing-threat-to-the-eu-institutional-balance/>.

³⁶ V., per es., Corte di giustizia, sentenze: 10 luglio 1986, causa 149/85, *Wybot*, punto 23; 22 maggio 1990, C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*, punto 22; 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento c. Consiglio*, punto 57.

³⁷ Per considerazioni di questo tipo, v. P. CRAIG, *Democracy and rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment*, in P. CRAIG E C. HARLOW (a cura di), *Lawmaking in the European Union*, London/The Hague/Boston, 1998, pp. 46-50. È significativo che l'aspirazione ad una “repubblica stabile e moderata”, tipica del costituzionalismo inglese della metà del XVII° secolo, si tradusse nel pensiero di James Harrington, uno dei suoi più importanti interpreti, nell'idea di attribuire ad un Senato, espressione della componente aristocratica della società, il monopolio dell'iniziativa legislativa, ed alla Camera il potere di deliberare sulle proposte formulate dal primo. Vedi sul punto le considerazioni di M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, p. 87.



quanto sintomo di un deficit democratico insanabile³⁸. In un'ottica di questo tipo, si potrebbe notare, tra le altre cose, che, per quanto la Commissione tragga, almeno in parte, la propria legittimazione da un voto parlamentare, sarebbe difficile considerare la Commissione politicamente responsabile di fronte al Parlamento europeo, sol che si pensi alla particolare gravità della procedura di approvazione di una mozione di censura (che, ai sensi dell'art. 234 TFUE, deve essere votata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento). È difficile, pertanto, anche se non impossibile, che tale strumento possa essere usato per sanzionare politicamente il comportamento della Commissione che, per effetto del ritiro di una proposta legislativa, impedisca l'adozione di un atto.

5. Il principio della leale cooperazione come limite all'esercizio del potere di ritiro: a) considerazioni generali

In ogni caso, una volta ammesso il potere di ritiro, i problemi non sono risolti. Il conflitto tra Consiglio e Commissione si trasforma da questo momento in poi in un conflitto di “interferenza”³⁹. Si tratta cioè di capire se tale potere, per il modo in cui è stato esercitato nel caso concreto sottoposto alla Corte, abbia rispettato i poteri deliberativi che i Trattati assegnano al Consiglio e al Parlamento o se, al contrario, non abbia prodotto un'illegittima ingerenza negli spazi di competenza di queste due istituzioni.

In questo contesto entra in gioco il principio di leale cooperazione che, riguardando proprio il *modo di esercizio* dei poteri attribuiti, viene in rilievo nei giudizi su conflitti per interferenza. Il principio ha nel diritto dell'Unione un'importanza particolare. Se la leale cooperazione può essere vista come l'altra faccia o il “rovescio della separazione dei poteri”, e cioè come espressione dell'esigenza, avvertita in tutti i sistemi di governo, anche quelli maggiormente ispirati al principio di separazione, “che i meccanismi della forma di governo funzionino con accettabile efficienza”, o “che il sistema non s'inceppi”⁴⁰, è del tutto evidente che la sua importanza cresca nei sistemi

³⁸ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Niilo Jääskinen presentate il 18 dicembre 2014, nella causa C-409/13, in particolare alla nota 41: “quand'anche si dovesse essere a favore di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, è ai cittadini europei che spetterebbe decidere in merito, mediante la revisione dei trattati”.

³⁹ Per la distinzione tra conflitti per *vindicatio potestatis* e conflitti di interferenza v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, p. 482.

⁴⁰ R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 5.



caratterizzati da ampie zone di contatto tra le istituzioni, tra i quali è sicuramente da annoverare il sistema istituzionale dell'Unione europea⁴¹.

Forme di dialogo tra le tre istituzioni politiche sono non a caso presenti nel sistema sin dalle sue origini, e si sono poi evolute in più stabili prassi e, soprattutto, in accordi *scritti* di cooperazione in molteplici settori⁴². È cosa nota poi che già sul finire degli anni ottanta la Corte abbia affermato che le procedure per l'adozione degli atti dell'Unione si basano su un "dialogo interistituzionale", nell'ambito del quale "prevalgono gli obblighi reciproci di leale cooperazione"⁴³. Ed è altrettanto noto che il Trattato di Lisbona abbia poi immesso nel TUE e nel TFUE dei riferimenti espressi al principio: "Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione" (art. 13, par. 2, TUE); "Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante" (art. 295 TFUE).

Alla particolare importanza che il principio riveste in un sistema "costituzionale" caratterizzato da una stretta interdipendenza tra le istituzioni politiche, ed al suo riconoscimento da parte della Corte di giustizia non corrisponde un largo impiego per la soluzione dei conflitti di interferenza. Ciò non significa, tuttavia, che il principio non appartenga alla sfera giuridica e che sia riferibile solo alla politica, o alla *comity*, o alla *constitutional morality*⁴⁴. Anche se in rari casi, la Corte lo ha effettivamente impiegato come parametro nel giudizio di annullamento di atti dell'Unione. E ciò

⁴¹ A tale riguardo è stato notato che "poiché il sistema pone spesso interrelazioni nelle attività delle istituzioni, il principio di leale cooperazione opera come fattore di saldatura dei poteri attribuiti e dei doveri imposti a ciascuna di esse" (R. BARATTA, *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 746. Vale la pena riportare anche il seguente brano delle già citate conclusioni dell'Avvocato generale Jääskinen nella causa C-409/13: "il principio di leale cooperazione consente di rimediare alle incertezze derivanti da aree grigie del Trattato, quali quelle derivanti dalle modalità di esercizio del potere di ritiro" (punto 98 delle conclusioni).

⁴² Cfr. B. DRIESSEN, *Interinstitutional Conventions in EU Law*, London, 2007; ID., *Interinstitutional Conventions and institutional balance*, in *European Law Review*, 2008, p. 550 ss.; P. DE LUCA, *Art. 295 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit., p. 2302 ss.

⁴³ Corte di giustizia, sentenza 27 settembre 1988, causa 204/86, *Grecia c. Consiglio*, punto 16; sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, punto 23.

⁴⁴ Per una ricognizione delle diverse tesi espresse in dottrina sulla natura delle "convenzioni costituzionali" in sistemi a costituzione rigida e, in particolare, nell'ordinamento italiano, vedi G. SMURRA, *Convenzioni costituzionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, 2006, p. 1477 ss. Per i rapporti con il concetto di "consuetudine costituzionale", v. G. DEMURO, *Consuetudine*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario*, cit., II, p. 1363 ss. e, per una distinzione piuttosto netta tra i due concetti, in base alla quale le convenzioni apparterrebbero "alle regolarità e non alle regole", R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto*, cit., p. 315.



tanto *direttamente*, per esempio quando il Parlamento, con un uso dilatorio e immotivato delle sue prerogative nella procedura di consultazione, impedisca l'adozione da parte del Consiglio di un atto urgente⁴⁵, quanto *indirettamente*. Da questo secondo punto di vista, il principio era considerato, prima dell'introduzione nel TFUE di un'apposita base giuridica, fondamento dell'obbligatorietà degli accordi interistituzionali, a condizione peraltro che da essi emergesse la volontà delle istituzioni di impegnarsi reciprocamente. Il che ha consentito alla Corte di considerare illegittimo il comportamento di un'istituzione e l'adozione di un atto dell'Unione in violazione dell'accordo: spetta, infatti, "alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire nel miglior modo possibile detta cooperazione"⁴⁶.

Sotto il profilo dei contenuti, se è vero che la Corte di giustizia non ha mai definito il principio, non a caso rappresentato dalla dottrina quale refrattario a qualsiasi definizione⁴⁷, è anche vero che ne ha riconosciuto la violazione in contesti in cui l'esercizio da parte delle Istituzioni dei poteri ad esse attribuiti risultino caratterizzati dall'impiego di tecniche dilatorie⁴⁸, dall'incoerenza⁴⁹, dall'insufficiente motivazione⁵⁰, ed ancora dall'adozione di comportamenti idonei a mettere un'altra istituzione nelle condizioni di violare norme giuridiche⁵¹.

6. Segue: b) l'impiego del principio nella sentenza del 14 aprile 2015

Nella sentenza del 14 aprile 2015, la Corte non si discosta da queste indicazioni, calandole peraltro nel particolare contesto in cui si colloca il potere di ritiro. Il dovere di correttezza cui la Commissione è tenuta in forza del principio di leale cooperazione sembrerebbe tradursi in tale

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, punti 23-28.

⁴⁶ Corte di giustizia, sentenza 19 marzo 1996, causa C-25/94, *Commissione c. Consiglio*, punti 48 e 49.

⁴⁷ C. BLUMANN, *Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle*, in J. AUVRET-FINCK (a cura di), *L'Union européenne : carrefour de coopérations*, Paris, 2002, p. 29 ss. Secondo R. BIN (*Il principio*, cit., p. 8) il principio, tanto nell'ordinamento italiano quanto in altri sistemi costituzionali, non è "parametro né guida per il giudizio", ma "introduce un tipo di giudizio che ... si svolge in relazione al caso concreto".

⁴⁸ Corte di giustizia, sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, punti 23-28.

⁴⁹ Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 2010, causa C-40/10, *Commissione c. Consiglio*, punto 80: "Il Consiglio può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni... Ebbene, prima dell'adozione del regolamento impugnato, il Consiglio, diversamente dall'anno 1994, non aveva presentato alcuna domanda formale alla Commissione per invitarla ad assolvere ai propri obblighi derivanti dall'art. 10 dell'allegato XI dello Statuto".

⁵⁰ Corte di giustizia, sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, punto 26: "emerge inoltre che la predetta decisione si basava su motivi assolutamente estranei al regolamento controverso e non teneva conto dell'urgenza della procedura e dell'esigenza di adottare il regolamento prima del 1° gennaio 1993".

⁵¹ Corte di giustizia, sentenza 10 dicembre 2002, causa C-29/99, *Commissione c. Consiglio*, punto 69: "dall'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni deriva che la decisione del Consiglio recante approvazione dell'adesione ad una convenzione internazionale deve consentire alla Commissione di conformarsi al diritto internazionale".

contesto in una serie di regole specifiche. Le prime due regole esprimono l'idea che il potere di ritiro sia sottoposto ad alcuni *adempimenti preventivi*. La terza s'ispira, invece, ai concetti della *ragionevolezza* ed alla persuasività delle motivazioni addotte.

La prima regola consiste in un *obbligo di tempestiva informazione*. La Commissione è tenuta a prospettare a Parlamento e Consiglio la propria intenzione di procedere al ritiro non appena appaia “chiaro che il Consiglio e il Parlamento intendevano emendare tale proposta in senso contrario agli obiettivi perseguiti da quest'ultima”. La Corte ha chiarito che l'obbligo scatta solo a partire dal momento in cui “si evince” la volontà *comune* dei colegislatori in tal senso. Fino a quando, invece, non si sia formato un consenso sulla prospettiva di “snaturare” la proposta, e tale prospettiva sia riconducibile ancora solo ad uno di essi, “non può essere addebitato alla Commissione di non aver fatto riferimento alla possibilità di un ritiro della proposta”⁵².

L'obbligo di tempestiva informazione così ricostruito pone almeno due questioni cui occorre fare cenno.

La prima riguarda l'uso del verbo “evincere”. Non è del tutto chiaro, infatti, a cosa la Corte intenda far riferimento. Sembra ragionevole pensare che i giudici abbiano inteso escludere che sia necessario che dell'avvenuto accordo sia data comunicazione ufficiale alla Commissione nel caso in cui tale accordo sia stato raggiunto nel corso delle riunioni trilaterali. Quando, invece, l'accordo sia raggiunto fuori o a margine di questi incontri, sembra ragionevole pensare che una comunicazione sia indispensabile affinché l'obbligo di tempestiva informazione della Commissione possa scattare. Una simile conclusione deriva a nostro avviso proprio dalla considerazione del principio di leale cooperazione, al cui rispetto sono tenuti anche Consiglio e Parlamento, con la conseguenza che non potrebbe essere rimproverato alla Commissione la sua violazione quando a loro volta queste altre due istituzioni vi si siano discostate⁵³.

Venendo alla seconda questione, si deve notare che l'obbligo di tempestiva informazione comporta anche un termine finale per l'esercizio del potere di ritiro. Sulla base delle considerazioni che precedono, questo termine dovrebbe coincidere con il momento in cui “si

⁵² Nella fattispecie concreta, pertanto, la Corte ha giudicato infondato l'argomento basato sul carattere tardivo dell'annuncio della Commissione di voler ritirare la proposta posto che in un primo momento la prospettiva di “snaturare” la proposta da essa presentata era riconducibile solo al Consiglio, che in un “orientamento generale” approvato dal Coreper il 15 dicembre 2011 aveva proposto il mantenimento della procedura legislativa ordinaria, mentre fino al quarto incontro trilaterale il Parlamento era rimasto fermo sull'idea, prospettata nella relazione approvata il 24 maggio 2012, di ricorrere ad atti delegati. V. Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 99.

⁵³ Ciò sembra ricavabile da Corte di giustizia, sentenza 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento europeo c. Consiglio*, punto 26.

evinces la volontà comune dei colegislatori”. In un altro brano della sentenza, però la Corte sembra far riferimento ad un diverso termine, quando afferma che “la Commissione ha, *fin tantoché il Consiglio non ha deliberato*, il potere di modificare la propria proposta o di ritirarla”⁵⁴. Fino a quando si può ammettere, dunque, il potere di ritiro? Rileva il momento in cui il Consiglio delibera o quello in cui la Commissione ha notizia di un accordo tra Consiglio e Parlamento? A noi sembra che la risposta corretta cambi a seconda dei casi. Quando nell’ambito delle riunioni trilaterali non si raggiunga un accordo e la procedura segua la sequenza delle letture descritta nell’art. 294 TFUE, il termine finale per l’esercizio del potere di ritiro è quello della delibera del Consiglio. Ove, invece, tale accordo si raggiunga, il termine risulterà anticipato al momento in cui tale accordo sia comunicato alla Commissione, o quando essa sia in grado di ricavarne l’esistenza in base a dichiarazioni rese nel corso delle riunioni “a tre”.

Il secondo obbligo che, in questo settore, il principio della leale cooperazione pone a carico della Commissione consiste nell’*obbligo di tentare di raggiungere una soluzione di compromesso* con Consiglio e Parlamento: “prima di effettuare il ritiro, detta istituzione deve prendere in considerazione... le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio e all’origine della loro volontà di emendare tale proposta”. Ciò comporta che la Commissione è tenuta a tentare “di operare un ravvicinamento delle rispettive posizioni delle istituzioni interessate... pur preservando gli obiettivi perseguiti dalla proposta”⁵⁵.

La terza regola in cui si concretizza il principio della leale cooperazione, quando funziona come limite al potere di ritirare una proposta legislativa, consiste nell’*obbligo di motivare la decisione* di procedere al ritiro. A tale aspetto è dedicato ampio spazio nella sentenza. Ciò deriva dal fatto che l’obbligo di motivazione, anche se previsto in termini generali dall’art. 296, secondo comma, TFUE per tutti “gli atti giuridici”, ha un contenuto variabile a seconda di una serie di elementi, tra i quali, in particolare la natura generale o meno dell’atto. È noto, infatti, che quando l’atto è destinato ad un’applicazione generale “l’esigenza della motivazione è attenuata”, mentre quest’ultima si fa “maggiormente stringente” quando si tratta di atti che si rivolgono a destinatari individuati o individuabili⁵⁶. In questo secondo caso, infatti, il principio si lega funzionalmente all’esercizio dei diritti di difesa, poiché ha lo scopo “da un lato di fornire all’interessato indicazioni sufficienti per giudicare se l’atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consente di contestarne la validità dinanzi al giudice dell’Unione e, dall’altro, di consentire a

⁵⁴ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 74, corsivo aggiunto.

⁵⁵ V. Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punti 101-103.

⁵⁶ Per un inquadramento v. P. MORI, *Art. 296 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit., p. 2309 ss.; A. PIETROBON, *Art. 296 TFUE*, in F. POCAR – C. BARUFFI, *Commentario*, cit., p. 1427.



quest'ultimo di esercitare il suo controllo di legittimità dell'atto stesso"⁵⁷. Anche quando si tratti di atti che arrecano pregiudizio ai destinatari, peraltro, l'intensità della motivazione richiesta cambia a seconda del contesto nel quale è adottato. Da questo punto di vista, la Corte ha stabilito che un atto che arreca pregiudizio ai destinatari è sufficientemente motivato quando è stato emanato "in un contesto noto agli interessati"⁵⁸.

La decisione della Commissione di ritirare una proposta legislativa non è considerata dalla Corte come un atto a portata generale, ma come una decisione che produce effetti pregiudizievoli nei confronti di due destinatari ben precisi: Consiglio e Parlamento. Il carattere stringente che dovrebbe assumere l'obbligo di motivazione è peraltro indebolito dalla circostanza che il contesto in cui la decisione è emanata è ben noto a tali istituzioni. Il contesto è in questo caso offerto, infatti, dai diversi incontri trilaterali che si erano tenuti nell'ambito della procedura legislativa. Le caratteristiche del contesto di riferimento permettono alla Corte d'introdurre una distinzione, finora assente nella sua giurisprudenza sull'obbligo di motivazione, tra la decisione sostanziale e il suo involucro formale, l'atto cioè con cui ne è data comunicazione. Secondo la Corte, è riguardo alla prima e non al secondo che l'obbligo di motivazione va considerato. La circostanza che *la lettera* inviata dal vicepresidente della Commissione ai presidenti del Consiglio e del Parlamento nella quale è comunicata la decisione di ritirare la proposta sia priva dell'indicazione dei motivi su cui la decisione medesima si basa è pertanto irrilevante. Non può essere revocato in dubbio, infatti, che la decisione cui tale lettera si riferisce non è immotivata. Al Consiglio e al Parlamento i motivi di tale decisione sono stati esposti *anticipatamente*, e cioè durante gli incontri trilaterali del 27 febbraio e del 25 aprile 2013, in cui la Commissione ha dichiarato che avrebbe potuto ritirare la proposta, dal momento che la modifica prevista dal Parlamento e dal Consiglio "snatura quest'ultima al punto da privarla della sua ragion d'essere, in senso opposto rispetto ai diversi obiettivi perseguiti da essa".

Il principio della motivazione degli atti giuridici non comporta, però, soltanto l'obbligo di esporre i motivi a base della decisione, di portare cioè a conoscenza degli interessati, come usa dire la Corte, "l'iter logico seguito dall'istituzione", ma presenta anche un aspetto sostanziale, che

⁵⁷ Corte di giustizia, sentenza 15 novembre 2012, causa C-417/11 P, *Consiglio c. Bamba*, punto 49 e giurisprudenza ivi citata.

⁵⁸ Corte di giustizia, 15 novembre 2012, cit., punto 54. Nella stessa sentenza (punto 51) la Corte ha anche affermato che, allorché l'interessato non dispone di un diritto di audizione prima dell'adozione di una decisione di congelamento di capitali, "il rispetto dell'obbligo di motivazione è tanto più importante in quanto costituisce l'unica garanzia che consente all'interessato, almeno dopo l'adozione di tale decisione, di avvalersi proficuamente dei mezzi di ricorso a sua disposizione per contestare la legittimità di detta decisione".



corrisponde all'esigenza che i motivi indicati siano "convincenti"⁵⁹. Nel caso di una decisione con cui la Commissione eserciti il potere di ritiro di una proposta legislativa, tale esigenza risulta soddisfatta quando sia dimostrato un collegamento tra la decisione stessa e l'idoneità dell'emendamento che il Consiglio e il Parlamento intendevano apportare a privare la proposta della sua "ragion d'essere". Tale concetto è poi riferito a quello di "obiettivo principale" della proposta: in sintesi, il fatto che un emendamento possa ostacolare la realizzazione dell'obiettivo principale perseguito da una proposta costituisce un motivo convincente per sostenere la decisione della Commissione di ritirarla⁶⁰.

7. Il rilievo della dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 13 giugno 2007

Al posto riconosciuto nel ragionamento della Corte dal principio di leale cooperazione si legano alcune considerazioni circa il valore che assume uno specifico accordo interistituzionale che di tale principio costituisce attuazione, e cioè l'accordo contenuto nella più volte citata "dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione" del 13 giugno 2007.

Può essere utile notare anzitutto gli effetti che la Corte *non* riconosce a tale accordo. Da questo punto di vista, è bene rammentare che la Corte non ha accolto la tesi del governo tedesco secondo cui dall'accordo interistituzionale del 2007, letto alla luce del principio democratico rappresentativo, si sarebbe dovuto ricavare l'illegittimità del comportamento della Commissione. Benché la Corte non espliciti le ragioni di tale scelta, esse sono agevolmente riconducibili alla più generale impostazione della Corte circa i rapporti tra equilibrio istituzionale e principio democratico rappresentativo (impostazione, peraltro, non necessariamente condivisibile, come abbiamo notato *supra*, par. 4). È vero che l'accordo persegue l'obiettivo di raggiungere sin dalla prima lettura un accordo tra Consiglio e Parlamento e che tale obiettivo può essere messo in relazione con il principio democratico di cui le due istituzioni sono – in modo diverso – espressione. Ciò non significa però che l'accordo possa costituire integrazione delle norme dei Trattati sotto il profilo dell'attuazione del principio democratico. Ciò non tanto perché la possibilità che gli accordi interistituzionali integrino le norme dei trattati che descrivono la "forma di governo" dell'Unione sia esclusa dal sistema. Al contrario, non si può non tener conto della circostanza che tali norme sono sovente vaghe e bisognose di precisazioni. Rileva piuttosto

⁵⁹ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punti 76 e 80.

⁶⁰ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punti 80, 83, 90, 94.



il fatto che tale possibilità è ammissibile a condizione che l'integrazione non sfoci in un'alterazione di quella "forma di governo"⁶¹. Ora, se si accoglie l'impostazione della Corte, se si parte cioè dalla considerazione che l'istituto del ritiro, ancorché non previsto espressamente, è comunque ammesso dai Trattati, è chiaro che un accordo interistituzionale non può valere a limitarlo o restringerne la portata oltre quanto ricavabile dai Trattati stessi.

Ciò detto, l'accordo ha assunto notevole rilievo nella sentenza. Tale rilievo è anzi apprezzabile da tre punti di vista.

In primo luogo, la "comune volontà" di Consiglio e Parlamento, elemento la cui presenza, come si è detto, fa scattare l'obbligo di tempestiva informazione, si evince essenzialmente da dichiarazioni, comuni o parallele, effettuate nel corso o a margine degli incontri trilaterali previsti nell'accordo interistituzionale del 2007⁶². In secondo luogo, questi incontri costituiscono anche la sede entro la quale la Commissione può annunciare la propria intenzione di ritirare la proposta, adempiendo così al suo obbligo di tempestiva informazione⁶³. In terzo luogo, infine, questi incontri costituiscono la sede entro la quale la Commissione dovrà tentare di raggiungere una soluzione di compromesso con i colegislatori⁶⁴.

La Corte usa dunque l'accordo; ne tiene conto nella ricostruzione delle regole in cui il principio di leale cooperazione si articola. Anche la Corte di giustizia, come la Corte costituzionale italiana, quando è chiamata a pronunciarsi sulla correttezza dei comportamenti di un'istituzione nei suoi rapporti con le altre istituzioni, "giudica dell'assetto di competenze come si è consolidato in concreto, perché *quello* è il contesto entro il quale si è compiuta la rottura denunciata"⁶⁵.

Ciò permette di cogliere il legame molto stretto che sussiste tra il principio e gli accordi interistituzionali⁶⁶. Anche se dopo il Trattato di Lisbona non occorre più ricorrere al primo per

⁶¹ Vedi in dottrina sul punto B. DRIESSEN, *Interinstitutional Conventions and Institutional Balance*, cit., p. 560. Sulla subordinazione degli accordi interistituzionali ai Trattati la dottrina è concorde. Cfr. ad es. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 285.

⁶² Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit. punto 104.

⁶³ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit. punto 104.

⁶⁴ Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit. punti 101-102.

⁶⁵ R. BIN, *Il principio*, cit., p. 9.

⁶⁶ Per la tesi che poneva il principio generale della leale cooperazione a fondamento dell'obbligatorietà degli accordi – almeno di quelli dai quali emerge la volontà delle parti di obbligarsi – vedi in particolare le Conclusioni pronunciate dall'Avvocato generale Giuseppe Tesaurò il 22 gennaio 1998 nella causa C-106/96, *Regno Unito c. Commissione*: "laddove dall'accordo interistituzionale o dalla dichiarazione comune emerge la volontà delle istituzioni di impegnarsi reciprocamente, si deve ritenere che esso divenga, alla luce del principio di cooperazione anche interistituzionale sancito dall'art. 5 del Trattato, la fonte di un obbligo giuridico, la cui violazione censurabile di fronte alla Corte". V. anche L. SBOLCI, *Conflitti tra istituzioni dell'Unione europea e accordi interistituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 344 ss., che



risolvere il problema del fondamento normativo dei secondi – tale problema è oramai risolto grazie all'introduzione di un'apposita base giuridica per la loro adozione nell'art. 295 TFUE – gli accordi mantengono con il principio di leale cooperazione lo stesso legame *funzionale* che era stato sottolineato in dottrina prima del Trattato di Lisbona⁶⁷. L'osservazione che gli accordi interistituzionali “spesso utilizzati per prevenire le frizioni dovute alle inevitabili interferenze tra le prerogative conferite a ciascuna istituzione... costituiscono “un pragmatico mezzo di attuazione dell'obbligo di leale cooperazione”⁶⁸ sembra descrivere ancora oggi la funzione essenziale svolta da tali strumenti nel sistema dell'Unione europea.

8. Considerazioni conclusive

Possono essere svolte, a questo punto, delle brevi riflessioni conclusive sull'equilibrio istituzionale che si realizza nella procedura legislativa ordinaria, a seguito della lettura data dalla Corte di giustizia.

A) In primo luogo ci si può chiedere se non sia giunto il momento di considerare la Commissione come un terzo colegislatore. Come negare, infatti, che il potere di ritirare una proposta legislativa, così come configurato dalla Corte, implichi la partecipazione dell'istituzione che ne è titolare al potere legislativo? Negarlo significherebbe non comprendere la funzione che tale prerogativa svolge nel sistema né gli effetti che produce.

Dal primo punto di vista, abbiamo potuto vedere che secondo la Corte tale prerogativa è manifestazione della competenza della Commissione a decidere circa “oggetto, finalità e contenuto” (essenziale) delle proposte. La sua *funzione* è dunque quella di tutelare il ruolo privilegiato della Commissione nel processo di trasformazione degli obiettivi che in base ai Trattati l'Unione è chiamata a raggiungere in un indirizzo politico dai contorni più precisi.

Quanto agli *effetti*, poi, ci sembra che l'istituto del ritiro sia strettamente legato al concetto di “veto”. Il tentativo della Corte di recidere questo collegamento, tentativo che fa leva sugli obblighi di leale cooperazione che accompagnano il potere discrezionale della Commissione, non sembra convincente⁶⁹. Di veto si tratta in quanto il suo esercizio è volto a (e produce l'effetto di)

distingue tra gli accordi la cui base giuridica è riportabile a specifiche disposizioni dei Trattati e quelli la cui base giuridica è costituita dal principio generale di leale cooperazione (p. 359).

⁶⁷ Di “nesso funzionale tra obbligo di cooperazione e strumenti attuativi” parla L. SBOLCI, *Conflitti*, cit., pp. 381-382.

⁶⁸ R. BARATTA, *La Dichiarazione*, cit., pp. 745, 746.

⁶⁹ Vedi Corte di giustizia, 14 aprile 2015, cit., punto 76: “il potere di rinvio conferito alla Commissione dalle disposizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza non può tuttavia investire tale



impedire l'adozione dell'atto da parte delle istituzioni cui spetta il potere di deliberare. È l'effetto inibitorio che qualifica, infatti, una certa attribuzione come “potere di veto”. Esempi ben noti, offerti sia dall'ordinamento internazionale che dall'ordinamento italiano, concorrono a consolidare tale convincimento⁷⁰. Gli obblighi di leale cooperazione e di motivazione che la Corte enuncia non incidono su questo aspetto essenziale dell'istituto, ma rilevano a tutela dell'esigenza che il potere di veto sia esercitato in modo corretto e nel rispetto degli interessi delle altre istituzioni coinvolte.

Ma se di veto si tratta, l'iniziativa della Commissione è una componente del potere legislativo dell'Unione, tanto decisiva quanto la deliberazione di Consiglio e Parlamento. L'orientamento assunto dalla Corte europea dei diritti umani sul concetto di “corpo legislativo” ai fini della ricostruzione dell'ambito materiale di applicazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Cedu conferma tale impostazione. In questa giurisprudenza si riconosce, infatti, che, anche se in linea di principio il Capo dello Stato non è parte del corpo legislativo degli Stati contraenti, esso lo diventa in quei sistemi costituzionali in cui dispone di un potere di veto sull'adozione delle leggi⁷¹. Per quale ragione la considerazione ora riportata non dovrebbe valere per la Commissione europea?

B) La seconda osservazione, strettamente legata alla precedente, riguarda la portata del potere di veto riconosciuto alla Commissione. Nella prassi, l'iniziativa legislativa di questa istituzione è spesso sollecitata da Consiglio, Parlamento e Consiglio europeo: i primi due attraverso l'uso di meccanismi definiti nel TFUE, agli articoli 241 e 225, il terzo, invece, al di fuori di previsioni espresse. Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto nel TUE, all'art. 11, par. 4, il diritto dei cittadini dell'Unione “di prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione, ai fini dell'attuazione dei trattati”.

istituzione di un diritto di veto nello sviluppo del procedimento legislativo, il che sarebbe contrario ai principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale”.

⁷⁰ Nell'ordinamento internazionale si definisce abitualmente potere o diritto di veto, il potere che l'art. 27, par. 3 della Carta dell'ONU riconosce ai membri permanenti del Consiglio di sicurezza di impedire l'adozione di ogni atto di carattere non procedurale. V., per tutti, B. CONFORTI – C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012, p. 81 ss. Nell'ordinamento italiano, la Corte costituzionale ha affermato che ammettere che, nell'ambito della procedura di concessione della grazia, il Ministro della giustizia possa rifiutarsi di compiere la necessaria attività istruttoria “equivarrebbe ad ammettere che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento” (Corte costituzionale, sentenza n. 200/2006, par. 7.2.5, sesto capoverso).

⁷¹ Corte europea dei diritti umani, decisione del 2 settembre 2004, ricorso n. 11676/04, *Ljube Boskoski c. Repubblica ingoslava di Macedonia*; decisione del 22 maggio 2007, ricorso n. 9103/04, *The Georgian Labour Party c. Georgia*.



Sorge pertanto il problema di stabilire se la Commissione disponga del potere di ritiro anche quando sia stata sollecitata o invitata a presentare una proposta legislativa da un'altra istituzione o dai cittadini. Ci sembra che la risposta da dare a tale quesito sia positiva anche se in base a ragioni in parte diverse.

Nei casi in cui la Commissione sia sollecitata da altre istituzioni, la previsione di questi meccanismi non produce la conseguenza di degradare le prerogative della Commissione ad attività di tipo meramente istruttorio. Essa resta, al contrario, titolare di un potere di iniziativa pieno, dotato cioè delle fondamentali caratteristiche che abbiamo prima descritto, tra le quali in particolare la valutazione autonoma dell'opportunità di formulare una proposta e di determinare gli elementi essenziali delle proposte presentate. Significativo, a tale proposito, è che nelle pertinenti disposizioni del TFUE si prevede che, qualora la Commissione decida di non formulare una proposta nonostante le richieste provenienti da Consiglio o Parlamento, o – *a fortiori* – quando ne presenti una che si discosti da quella che le è stata sottoposta, è tenuta ad esporne le ragioni⁷².

A nostro avviso a conclusioni analoghe si deve giungere anche nel caso della cd. “iniziativa dei cittadini”, pure se per ragioni diverse. In questa ipotesi si potrebbe in effetti sostenere che i cittadini siano più che semplici sollecitatori di proposte. Ciò in ragione sia della funzione dell'istituto, che consiste nel favorire ed accrescere la partecipazione popolare alla vita dell'Unione, sia dell'analisi delle modalità di attuazione dell'istituto stesso, quali previste nel regolamento n. 211/2011. Se è vero, infatti, che la Commissione non è obbligata a presentare una proposta di iniziativa “popolare”, è anche vero – si potrebbe notare – che l'obbligo di motivazione è formulato in modo particolarmente solenne e che accanto ad esso, sono altresì previsti obblighi di pubblicità dell'iniziativa e di preventiva consultazione dei cittadini proponenti⁷³. E tuttavia, anche a voler valorizzare tali elementi e considerare la proposta legislativa presentata dalla Commissione su iniziativa dei cittadini europei come riconducibile solo formalmente alla prima, ma sostanzialmente ai secondi, sarebbe irragionevole sostenere che la Commissione non sia titolare del potere di ritiro. Ciò per l'evidente impossibilità pratica per i cittadini europei firmatari di esercitare tale potere, qualora intendano contestare un avvenuto “snaturamento” della proposta nel corso del procedimento legislativo. Ciò significa che il potere

⁷² “Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo” (art. 225 TFUE); “Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio” (art. 241 TFUE).

⁷³ Vedi in particolare Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini, articoli 10 e 11 (GUUE L 65/1 dell'11/3/2011).



di ritiro, che, come abbiamo visto, si giustifica di norma nel sistema dell'Unione europea, per il fatto di essere funzionale alla tutela di una volontà politica che concorre alla formazione degli atti legislativi, potrebbe trovare la sua *ratio*, nella specifica ipotesi in cui la proposta presentata dalla Commissione sia stata sollecitata dai cittadini, nell'esigenza (o almeno *anche* nell'esigenza) che quest'ultima possa agire *nell'interesse* dei promotori.

C) La terza ed ultima osservazione ha ad oggetto il ruolo di *arbitro*, che la Corte si ritaglia, nei conflitti di attribuzione che in futuro potranno sorgere tra Consiglio, Parlamento e Commissione per effetto del riconoscimento del potere di ritirare le proposte legislative. Tale ruolo deriva proprio dal particolare rilievo dato nella sentenza agli obblighi di leale cooperazione in generale, e di motivazione in particolare. L'interpretazione che la Corte offre di questi obblighi si lega ad una concezione obiettivistica secondo cui solo in prima battuta spetta alla Commissione valutare le ragioni che la conducono a ritirare una proposta. Il Consiglio e il Parlamento, ma anche gli Stati membri in quanto ricorrenti privilegiati, e cioè portatori di un interesse generale al rispetto dell'ordinamento, possono chiedere alla Corte di controllare le ragioni addotte dalla Commissione. In tal modo, la Corte sarà tenuta a raffrontare le modifiche che Consiglio e Parlamento intendano adottare con gli obiettivi della proposta, al fine di stabilire se le modifiche stesse comportino uno snaturamento di quest'ultima. Sembrano ripetibili riguardo al problema in esame le affermazioni fatte dalla Corte nel 1987 riguardo alla scelta del fondamento giuridico di un atto, secondo cui tale scelta "non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale"⁷⁴.

Il collegamento con la giurisprudenza sulle controversie sulla corretta individuazione della base giuridica non si ferma alla considerazione appena svolta, ma investe i *criteri* che la Corte dichiara di utilizzare per risolvere tali controversie. La Corte non elabora, infatti, parametri nuovi, ma fa riferimento a criteri già consolidati nella sua giurisprudenza in tema di base giuridica. Questi criteri, costituiti soprattutto dallo scopo e dal contenuto dell'atto, una volta calati nel diverso contesto dei conflitti sul corretto uso del potere di ritiro, vanno esaminati in relazione ai due termini del confronto, vale a dire la proposta presentata dalla Commissione e le modifiche su cui si sono accordati Consiglio e Parlamento. L'impiego di criteri oggettivi e coerenti con la precedente giurisprudenza, utile alla Corte anche in una prospettiva di legittimazione del ruolo che si è ritagliata di arbitro tra le istituzioni, potrebbe in futuro aiutare il giudice dell'Unione a

⁷⁴ Corte di giustizia, sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, *Commissione c. Consiglio*, punto 11.



risolvere casi delicati, in cui la proposta persegua molteplici obiettivi, e la modifica che Consiglio e Parlamento intendano apportare ne ostacoli uno, ma non tutti. La Corte potrebbe far riferimento alla teoria del “centro di gravità” dell’atto, per cui occorre individuare e tener conto dello scopo principale e non di obiettivi secondari⁷⁵. Un accenno a tale possibilità è, del resto, già contenuto nella sentenza, anche se la questione è resa più semplice a causa della rilevata contrarietà dell’emendamento proposto dal Consiglio e dal Parlamento anche agli obiettivi secondari della proposta⁷⁶.

⁷⁵ Vedi L. DANIELE, *Diritto dell’Unione europea*, cit., p. 112.

⁷⁶ L’obiettivo “principale” della proposta in materia di assistenza macrofinanziaria era, per la Corte, permettere “un’attuazione rapida di un’assistenza di questo tipo” (Corte di giustizia, sentenza 14 aprile 2015, cit., punto 85). L’emendamento proposto da Consiglio e Parlamento si poneva peraltro in contrasto anche con obiettivi secondari, come per esempio quello di coordinare l’assistenza dell’Unione con la concessione di risorse da parte del FMI (punto 92) e “uniformare il procedimento di concessione di un’assistenza macrofinanziaria con il procedimento applicabile agli altri strumenti finanziari dell’Unione in materia di assistenza esterna” (punto 93). Ci sembra condivisibile quindi la seguente osservazione di A. Lang: “la valutazione di quando una proposta è snaturata da un emendamento proposto dai legislatori può essere complessa in ipotesi diverse da quella in esame nel caso di specie, in cui la proposta aveva un oggetto molto circoscritto e perseguiva un chiaro obiettivo di efficienza, caratteristiche che non si trovano spesso nelle proposte di atti normativi” (A. LANG, *Sul potere*, cit.).