

sistema istituzionale comunitario nell'ultimo ventennio (e, più di recente, nel sistema dell'Unione europea) (1) sono particolarmente significativi, tanto da poter essere additati quale indice esemplare dell'evoluzione che l'integrazione comunitaria ha subito in tale periodo. Essi, infatti, segnano la misura del tragitto percorso nel processo di trasformazione del sistema comunitario, dalla forma classica dell'organizzazione internazionale intergovernativa, basata su trattati internazionali, ad un fenomeno organizzativo di nuovo tipo contrassegnato da alcuni elementi caratterizzanti degli ordinamenti federali, del quale i trattati istitutivi rappresentino la Carta costituzionale (2), e il Parlamento europeo costituisca l'espressione della sovranità dei popoli in esso riuniti. Ma, allo stesso tempo, essi confermano le difficoltà ed i limiti che tale processo ha incontrato e dimostrano come quell'evoluzione sia ben lungi dall'essere completa.

Infatti il Parlamento europeo, sebbene nel corso dell'ultimo ventennio abbia visto ufficializzata la nuova denominazione (3), realizzato il mec-

(1) Per un esame complessivo ed esauriente delle origini e dei caratteri del Parlamento europeo nella prima fase di sviluppo dell'integrazione comunitaria, anche in riferimento alla dottrina più risalente, cfr. POCAR, *Parlamento europeo*, in questa *Enciclopedia*, XXXI, 859 ss.

(2) Secondo C. giust. CE 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos (in *Racc. giur. C. giust.*, 1963, 23; C. giust. CE 14 dicembre 1991, parere 1/91, *ivi*, 1991, I-6102), infatti, «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani». L'elaborazione dottrinale sul tema è notevole, poiché esso riguarda sia l'essenza stessa del fenomeno giuridico comunitario sia la ragione d'essere politica della cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati membri: anche per una rappresentazione delle diverse configurazioni cfr. CONSTANTINESCO, *Fédéralisme-constitutionnel ou fonctionnelisme?*, in *Mélanges Fernand Dehousse*, II, Paris-Bruxelles, 1979, 19 ss.; IPSEN, *Europäische Verfassung - Nationale Verfassung*, in *Europarecht*, 1987, 195 ss.; EVERLING, *Zur föderalen Struktur der EG*, in *Staat und Völkerrecht. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Festschrift für K. Doebring*, Berlin, 1989, 103 ss.; da ultimo CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale* (Atti del IV Convegno promosso dalla Società italiana di diritto internazionale, Salerno, 29-30 aprile 1999), Napoli, 2000, 59 ss.; ZULEEG, *Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union*, in *NJW*, 2000, 2846 ss.

(3) Come è noto, infatti, nell'originaria versione dei Trattati l'organo parlamentare era definito quale «Assemblea». Tale denominazione è stata ufficialmente sostituita da quella di «Parlamento europeo» solo con l'Atto unico europeo sottoscritto a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aja il 28 febbraio 1986. Sul punto BIEBER, PANTALIS e SCHOO, *Implications of the Single Act for the European Parliament*, in *Common Market Law Review*, 1986, 770. A

## PARLAMENTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Elezione e composizione. — 3. Il funzionamento. — 4. I poteri deliberativi. — 5. I poteri di controllo. — 6. Conclusione.

1. *Premessa.* — Gli sviluppi che hanno interessato la condizione del Parlamento europeo nel

canismo di elezione diretta, razionalizzata la sua funzionalità, rafforzati i suoi poteri di controllo sull'attività delle altre istituzioni e aumentata la misura della sua partecipazione alla "funzione legislativa" comunitaria, è ancora oggi (4) lungi dal rappresentare, sia nel quadro istituzionale comunitario, sia (e a maggior ragione) in quello più ampio dell'Unione europea, l'organismo preminente, in forza della sua investitura democratica, dal quale gli altri dipendano. Ed a ragione ancora oggi ci si interroga, alla luce di tale circostanza, circa il *deficit* democratico che caratterizzerebbe l'ente sovranazionale (5).

**2. Elezione e composizione.** — I primi e più rilevanti sviluppi nella promozione del ruolo del Parlamento europeo all'interno del sistema comunitario, rispetto a quello che poteva essere descritto nel corso dei primi anni dell'esperienza di cooperazione sovranazionale, possono essere fatti risalire, come punto di svolta, all'adozione, ed all'attuazione, di nuove procedure applicabili all'elezione dei suoi componenti; in particolare, al passaggio da un sistema di designazione riservata ai Parlamenti nazionali (e perciò solo indirettamente riferibile ai cittadini degli Stati membri) ad altro fondato sul suffragio universale diretto (6).

parere di POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*<sup>6</sup>, Milano, 2000, 113, l'espressione « Parlamento europeo » appare tuttora parzialmente impropria, se si considera che l'istituzione non ha tutti i requisiti, almeno dal punto di vista delle competenze, di un parlamento vero e proprio.

(4) E lo sarà anche nel prossimo futuro, come disegnato dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, quando questo (con le modifiche da esso introdotte nei Trattati) entrerà in vigore.

(5) Per tutti ZULEEG, *Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft*, in JZ, 1993, 1069 ss.; PIRIS, *Dopo Maastricht, le istituzioni comunitarie sono divenute più efficaci, più democratiche, più trasparenti?*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, 3 ss.; MAGIERA, *Das Europäische Parlament als Garant demokratischer Legitimation in der Europäischen Union*, in *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden, 1995, 789 ss.; MAJONE, *Europe's 'Democratic': the Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, 5 ss.

(6) Attraverso la decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, recante l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto (in G.U.C.E. 8 ottobre 1976, n. L 278, 1 ss.), reso esecutivo in Italia con l. 6 aprile 1977, n. 150. Tale atto, oltre a fissare il passaggio al nuovo sistema elettorale — e a porre alcune regole relative all'organizzazione delle elezioni — stabilisce alcuni casi di incompatibilità a carico dei componenti del Parlamento europeo, che si aggiungono a quelli fissati a livello nazionale. Sull'importanza del cambiamento di sistema cfr. MÜLLER-GRAFF, *Die Direktwahl des europäischen Parlaments. Genese und Perspektiven*<sup>2</sup>, Tübingen, 1979; PARTSCH, *Das Wahlverfahren und sein Einfluß auf die Legitimation des Europäischen Parlaments*, in *Europarecht*, 1978, 293 ss.; SILVESTRO, *L'élection des membres du Parlement européen*

Infatti, con la realizzazione del nuovo sistema si è dato un significato compiuto all'indicazione, contenuta nell'art. 137 (ora art. 189) (7) del Trattato CE, secondo la quale il Parlamento europeo è « composto dai rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità »; e la diretta investitura democratica dell'organo ha contribuito a modificare l'equilibrio istituzionale nel sistema comunitario, rafforzando (o costituendo un motivo per rafforzare) la posizione del Parlamento europeo.

Non si è invece ancora realizzata la prevista (8) evoluzione verso un sistema elettorale uniforme che consenta il superamento della (altrimenti inevitabile) pluralità di sistemi: il procedimento elettorale, fermo restando il suo carattere universale e diretto, resta infatti disciplinato in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali in esso stabilite (9).

*au suffrage universel direct*, in *Revue du marché commun*, 1990, 216 ss.

(7) Analoga disposizione è contenuta nell'art. 20 del Trattato CEEA e nell'art. 107 del Trattato EURATOM. Si segnala che, per esigenze di semplificazione, nel presente lavoro si farà riferimento unicamente alla disciplina del Parlamento europeo stabilita nel Trattato CE (oltre che, laddove rilevante, nel Trattato sull'Unione europea), alla luce dell'assoluta preminenza del sistema CE rispetto ai sistemi CEEA e EURATOM e comunque della completa equivalenza della disciplina dettata nei diversi ambiti: pertanto ogni illustrazione dell'assetto normativo nel quadro CE potrà essere inteso come riferibile anche agli altri due ambiti di cooperazione comunitaria.

(8) Dall'art. 190 § 4 (già art. 138 § 3) del Trattato CE, il quale, al comma 1, assegna al Parlamento europeo il compito di elaborare un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri, ovvero secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il comma 2 di tale disposizione attribuisce, poi, al Consiglio il compito di raccomandare agli Stati membri, con deliberazione unanime assunta previo parere conforme reso dal Parlamento europeo a maggioranza dei suoi componenti, l'adozione, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali, delle norme comuni elaborate a livello comunitario. Sul tema cfr. LENZ, *Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments*, Baden-Baden, 1995; nonché QUINTIN, *Vers une procédure uniforme. Essai d'explication d'un échec*, in *Revue du marché commun*, 1983, 269 ss.; *The European Parliament: Towards a Uniform Procedure for Direct Elections* (Autori vari), Firenze, 1981.

(9) Art. 7 § 2 dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto. In Italia le procedure elettorali applicabili restano pertanto affidate alla disciplina recata dalla l. 24 gennaio 1979, n. 18, così come successivamente modificata ed integrata, in particolare per prevedere il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo in Italia anche ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, fissandone le relative condizioni. Si noti che il riconoscimento ai cittadini di uno Stato membro del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nel diverso Stato membro di residenza è stabilito dall'art. 19 (già art. 8B) del Trattato CE quale

Modifiche rilevanti si sono, viceversa, realizzate a proposito della determinazione del numero dei componenti del Parlamento europeo, in corrispondenza dell'adesione alle Comunità, via via intervenuta, di nuovi Stati membri. Dal numero di quattrocentodieci stabilito nel 1976 all'atto dell'introduzione del meccanismo di elezione universale e diretta (10), infatti, si è passati dapprima a quattrocentotrentaquattro nel 1981, in occasione dell'adesione della Grecia, a cinquecentodiciotto nel 1985, con l'adesione di Spagna e Portogallo, a cinquecentosessantasette nel 1993, e quindi a seicentoventisei nel 1995, per effetto dell'adesione di Austria, Finlandia e Svezia. Tale numero, invero, subirà ulteriori variazioni, per rimanere fissato a settecentotrentadue, successivamente alla già prevista adesione di nuovi Stati (11).

**3. Il funzionamento.** — Novità in buona parte solo marginali possono essere rilevate, invece, a proposito della disciplina del funzionamento del Parlamento europeo, in relazione sia alla sua sede sia alla sua organizzazione.

Il Parlamento europeo continua a non avere un'unica sede di attività: il Protocollo (n. 8) sulle sedi delle istituzioni e di determinati organismi e

elemento (tra gli altri) caratterizzante dello *status* di cittadino dell'Unione. Per un esame delle procedure applicabili nei vari Stati membri cfr. CORRADO, *I sistemi elettorali nei Paesi della Comunità europea. Sistemi elettorali nazionali e per le elezioni europee*, Rimini, 1984; *Le leggi per l'elezione del Parlamento europeo. I testi normativi dei dieci Paesi della Comunità europea* (Quaderni di documentazione della Biblioteca della Camera dei deputati), Roma, 1984; *The Legislation of Direct Elections to the European Parliament* a cura di V. HERMAN e M. HAGGER, Farnborough, 1980; da ultimo BLACKMAN, *European Parliamentary Elections 1999: Guide to the Electoral Systems in the Member States*, London, 1999.

(10) Sulle modifiche precedenti POCAR, *Parlamento*, cit., 860 s.

(11) Si noti che in tal modo verrà superato il limite fissato dal Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999), che aveva stabilito in settecento il numero massimo dei componenti: art. 189 comma 2 (già art. 137 comma 2) del Trattato CE. Il Trattato di Nizza del 2001, invero, prevede che il numero di componenti indicato nel testo sia ripartito tra gli Stati membri con un meccanismo articolato in due passaggi: a partire dal 1° gennaio 2004 il numero dei deputati provenienti dagli attuali Stati membri, infatti, scenderà a cinquecentotrentacinque per far posto ai deputati provenienti dagli Stati di nuova adesione; e tuttavia, nel caso in cui tutte le nuove adesioni previste (che porterebbero i deputati al numero indicato) non si fossero ancora realizzate, il numero di settecentotrentadue sarà comunque raggiunto attraverso una ripartizione proporzionale tra tutti gli Stati che in quel momento saranno membri dell'Unione. Ne consegue, pertanto, che nel corso della prossima « legislatura » il numero massimo indicato potrà essere temporaneamente superato, qualora nuove adesioni intervengano nel corso della stessa.

servizi delle Comunità europee nonché di Euro-pol, allegato al Trattato sull'Unione europea del 1992 per effetto del Trattato di Amsterdam del 1997, conferma infatti (art. unico lett. a) che « Il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo, ove si tengono in linea di massima dodici tornate plenarie mensili, ivi compresa la tornata di bilancio. Le tornate plenarie aggiuntive si tengono a Bruxelles. Le commissioni del Parlamento europeo si riuniscono a Bruxelles. Il segretariato generale del Parlamento europeo e i suoi servizi restano a Lussemburgo ». Con tale previsione (12) si ribadisce la distribuzione dell'attività e dei servizi del Parlamento europeo tra Strasburgo, indicata come sede ufficiale, Bruxelles e Lussemburgo, consolidatasi nel tempo ed ufficialmente sancita con la decisione adottata a Edimburgo il 12 dicembre 1992 dai rappresentanti degli Stati membri (13); e allo stesso tempo si conferma una risposta negativa al desiderio del Parlamento europeo di vedere concentrata in un'unica sede la propria attività (14).

L'organizzazione del Parlamento europeo e dei suoi lavori, come è basata sulle norme stabilite dal Trattato e su quelle adottate dal Parlamento stesso nell'esercizio del potere di autoregolamentazione della propria attività ad esso riconosciuto, ed in particolare sul regolamento interno (15), ha in-

(12) Sul Protocollo che la contiene cfr. MAZZARINI, *Il Protocollo sulle sedi delle istituzioni: una parziale risposta ai problemi del Parlamento europeo?*, in *Il Trattato di Amsterdam* (Autori vari), Milano, 1999, 175 ss. In riferimento alla determinazione della sede nella prima fase di sviluppo dell'integrazione comunitaria GRABITZ e LÄUFER, *Das Europäische Parlament*, Bonn, 1980, 101 ss.

(13) In G.U.C.E. 23 dicembre 1992, n. C 341, 1 ss. Si noti che l'art. 216 (ora art. 289) del Trattato CE prevede che la sede delle istituzioni della Comunità sia fissata d'intesa comune dai governi degli Stati membri.

(14) Aspirazione che, tradotta in tentativi compiuti dal Parlamento europeo in forza dei propri poteri di auto-organizzazione, ha dato luogo ad un lungo contenzioso con alcuni Stati membri, sfociato in una serie di sentenze della Corte di giustizia: C. giust. CE 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo c. Parlamento europeo, in *Racc. giur. C. giust.*, 1983, 255 ss.; C. giust. CE 10 aprile 1984, causa 108/83, Lussemburgo c. Parlamento europeo, *ivi*, 1984, 1945 ss.; C. giust. CE 22 settembre 1988, cause riunite 358/85 e 51/86, Francia c. Parlamento europeo, *ivi*, 1988, 4821 ss.; C. giust. CE 28 novembre 1991, cause riunite C-213/88 e C-39/89, Lussemburgo c. Parlamento europeo, *ivi*, 1991, I-5643 ss.; C. giust. CE 1° ottobre 1997, causa C-345/95, Francia c. Parlamento europeo, *ivi*, 1997, I-5215 ss. Resta da verificare come il tenore del Protocollo possa incidere su tale giurisprudenza: infatti il riferimento alla circostanza che le dodici tornate ordinarie si tengano a Strasburgo « in linea di massima » (non contenuto nella decisione di Edimburgo) sembra introdurre un elemento di flessibilità necessario per un corretto esercizio del potere di auto-organizzazione del Parlamento europeo.

(15) Art. 199 comma 1 (*ex art.* 142 comma 1) del

vero, ed in primo luogo, risentito dei diversi (e più ampi, come si vedrà) poteri, soprattutto in relazione alla funzione legislativa comunitaria, di recente attribuiti all'istituzione, adeguandosi alla necessità di disciplinare il loro esercizio (16). Ma allo stesso tempo, e sul piano più generale, ha mostrato di dar conto dell'evoluzione dell'istituzione quale organo di rappresentanza politica degli elettori e di esercizio della sovranità democratica. Ed a tale evoluzione possono ricollegarsi le norme relative al riconoscimento di un ruolo specifico dei partiti politici a livello europeo e di un diritto di petizione in capo ai cittadini dell'Unione.

In una prima direzione, infatti, quale ulteriore sviluppo della disciplina, stabilita nel regolamento interno del Parlamento europeo, dedicata alle formazioni parlamentari, la cui costituzione avviene sulla base di affinità politiche e non per gruppi nazionali (17), l'art. 191 (*ex art.* 138A), introdotto

Trattato CE: Il Parlamento europeo « stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono ». Il Trattato affida poi al regolamento del Parlamento europeo il compito di regolare: le modalità di audizione del Consiglio (art. 197 comma 4, già art. 140 comma 4); il numero legale (art. 198 comma 2, già art. 141 comma 2); la pubblicazione degli atti parlamentari (art. 199 comma 2, già art. 142 comma 2); l'accesso ai propri documenti da parte dei cittadini dell'Unione (art. 255 § 3, *ex art.* 191A § 3). Il testo del regolamento interno (14ª edizione) del Parlamento europeo attualmente (giugno 2001) in vigore è stato adottato nel giugno 1999 (in G.U.C.E. 2 agosto 1999, n. L 202, 1 ss.). La facoltà del Parlamento europeo di adottare, in forza del potere di auto-organizzazione interna attribuitogli dai Trattati, provvedimenti atti a garantire il suo buon funzionamento e lo svolgimento delle sue procedure, è stata espressamente riconosciuta dagli organi giurisdizionali comunitari: cfr. da ultimo Trib. CE 26 ottobre 2000, cause riunite T-83/99, T-84/99 e T-85/99, Ripa di Meana e altri (inedita). Deve infine essere segnalato che l'art. 190 § 5 (*ex art.* 138 § 5) del Trattato CE, introdotto con il Trattato di Amsterdam del 1997, prevede che il Parlamento europeo, previo parere della Commissione e con l'approvazione unanime del Consiglio, stabilisca lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri. Sulle immunità riconosciute ai componenti del Parlamento europeo cfr. SIEGLERSCHMIDT, *Das Immunitätsrecht der Europäischen Gemeinschaft*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1986, 445 ss.; SCHULTZ-BLEIS, *Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments*, Berlin, 1995. Più in generale BANGEMANN, KLEPSCH, WEBER e BIEBER, *Die Abgeordneten Europas*, Baden-Baden, 1984.

(16) Cfr. gli art. 57 ss. del regolamento, dedicati alle procedure legislative: NICOLL, *The European Parliament's Post-Maastricht Rules of Procedure*, in *Journal of Common Market Studies*, 1994, 403 ss.

(17) Cfr. art. 29 e 30 del regolamento interno. Sui raggruppamenti parlamentari all'indomani delle prime elezioni dirette cfr. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983. Più in generale *Political Parties and the European Integration* a cura di GAFFNEY, London, 1996; TSATSOS, *Europäische politische Parteien?*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1994, 45 ss.

con il Trattato di Maastricht del 1992, ha ora riconosciuto che i partiti politici a livello europeo sono un fattore importante per l'integrazione in seno all'Unione: essi contribuiscono a formare una coscienza europea e consentono di esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione in relazione ai grandi temi europei, ampliandone le prospettive rispetto ad un approccio legato ai particolarismi delle politiche nazionali (18).

In una seconda direzione, e allo stesso tempo, si è riconosciuto ai singoli, con l'art. 194 (*ex art.* 138D), quale ulteriore forma di contributo diretto dei privati all'attività del Parlamento europeo, un diritto di petizione all'istituzione parlamentare: qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo (la) concerne direttamente. Attraverso tale strumento il privato può presentare richieste che discendono da esigenze generali, formulare lagnanze di carattere individuale, o invitare il Parlamento europeo a prendere posizione su una questione di interesse pubblico (19), diventando interlocutore diretto dell'istituzione che nel sistema dell'Unione è incaricata di assicurarne la rappresentanza.

**4. I poteri deliberativi.** — Il Parlamento europeo esercita poteri deliberativi (ormai) non solo adottando regole volte ad organizzare la propria attività e struttura interna, ma anche partecipando, in modo più o meno intenso, alla funzione norma-

(18) HAAG, *Artikel 138a [Politische Parteien]*, in *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag* a cura di H. VON DER GROEBEN, J. THIESING e C.D. EHLERMANN, Baden-Baden, 1997, 4/107 ss. Si noti che l'art. 191 (*ex art.* 138A) è stato modificato con il Trattato di Nizza del 2001 allo scopo di prevedere l'adozione, secondo la procedura di codecisione, di uno statuto dei partiti politici a livello europeo, ed in particolare di norme relative al loro finanziamento.

(19) MARIAS, *The Right to Petition the European Parliament after Maastricht*, in *European Law Review*, 1994, 169 ss.; PLIAKOS, *Les conditions d'exercice du droit de pétition*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, 317 ss.; VACCA, *Il fondamento giuridico delle petizioni al Parlamento europeo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1990, 3 ss. La disciplina dell'attività del Parlamento europeo in relazione ad una petizione è contenuta negli art. 174-176 del regolamento interno dell'istituzione, i quali ne stabiliscono le formalità di presentazione, di registrazione e di pubblicità, disciplinano l'esame, quanto alla ricevibilità ed al merito, da parte della commissione parlamentare competente, ed indicano le azioni che il Parlamento europeo può intraprendere sulla base di essa (essenzialmente: richieste di informazioni, pareri, relazioni).



tiva comunitaria (20). Anche sotto questo profilo, infatti, si è avuta una notevole evoluzione nel corso degli anni, con il riconoscimento ed un progressivo consolidamento del ruolo del Parlamento europeo anche in relazione a materie diverse da quella, ormai tradizionale, del bilancio (21).

La partecipazione del Parlamento europeo al processo di elaborazione di atti normativi comunitari si manifesta con modalità ed intensità diverse a seconda dei casi e del tipo di procedura prevista di volta in volta dal Trattato.

Il grado di partecipazione è massimo laddove il Trattato prevede che un atto debba essere adottato sulla base di un « parere conforme » del Parlamento europeo. Tale procedura, introdotta dall'Atto unico europeo e poi estesa con il Trattato di Maastricht (22), sostanzialmente attribuisce al Parlamento europeo un vero e proprio diritto di

veto, poiché il parere espresso dal Parlamento europeo nel suo ambito, oltre ad essere obbligatorio, è anche vincolante: l'atto comunitario non può essere adottato se non con il pieno consenso del Parlamento europeo.

Determinante è invero anche la partecipazione del Parlamento europeo all'adozione di atti comunitari in base alla procedura di « codecisione » prevista dall'art. 251 (ex art. 189B) del Trattato CE: nel quadro di tale procedura, infatti, Parlamento europeo e Consiglio adottano congiuntamente gli atti legislativi dell'Unione europea, su base di parità e con uguali diritti ed obblighi (23). La procedura di codecisione, alquanto complessa, si articola, in linea di principio, in tre fasi (prima lettura, seconda lettura e conciliazione, terza lettura), sebbene essa possa concludersi, con l'adozione dell'atto, al termine di ciascuna di esse, se Parlamento europeo e Consiglio pervengono ad un accordo sul testo dell'atto. La fase della prima lettura si apre con la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione contemporaneamente al Parlamento europeo ed al Consiglio. Il Parlamento europeo si pronuncia, adottando con o senza emendamenti la proposta, che viene quindi sottoposta al Consiglio: questo, se approva tutti gli emendamenti del Parlamento europeo, così come nel caso in cui il Parlamento non ne abbia proposti, può adottare l'atto; se non ritiene di poter accettare pienamente il testo approvato dal Parlamento, adotta invece una posi-

clusione di accordi di associazione o comunque di accordi che determinano procedure di cooperazione ovvero con ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità o che implicano la modifica di atti adottati con la procedura di codecisione (art. 300 § 3 comma 2, già art. 228 § 3 comma 2, del Trattato CE); l'ammissione di nuovi Stati (art. 49, ex art. O del Trattato sull'Unione europea); nonché la constatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto (art. 7 § 1, già art. F.1 § 1 del Trattato sull'Unione europea).

(23) Tanto che gli atti adottati in conformità della procedura di cui all'art. 251 (già art. 189B) sono congiuntamente firmati dal Presidente del Parlamento europeo e dal Presidente del Consiglio: art. 254 § 1 (ex art. 191 § 1). Si noti che con il Trattato di Amsterdam del 1997 la procedura di codecisione costituisce la procedura normale per la legislazione comunitaria, applicandosi a ben trentotto settori o tipi di azione comunitaria, distribuiti su trentuno articoli del Trattato CE, e coprendo tutti i settori, ad eccezione dell'agricoltura, della pesca, della fiscalità, delle politiche commerciali e dell'unione economica e monetaria. Su questa procedura GIEBENRATH, *Das Mitentscheidungsverfahren des Artikels 251 (ex-189 b) EG-Vertrag zwischen Maastricht und Amsterdam*, Baden-Baden, 1999.

(20) Sui poteri riconosciuti al Parlamento europeo in relazione ad essa BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*<sup>6</sup>, Padova, 2001, 73 ss.; MENGIOZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997, 37 ss. Un discorso diverso deve essere fatto circa la partecipazione del Parlamento europeo alla funzione « politica » dell'Unione. Da tempo sviluppato autonomamente dal Parlamento europeo, il ruolo politico dello stesso è stato riconosciuto espressamente anche dal Trattato sull'Unione europea in relazione ai « pilastri » diversi da quello comunitario: l'art. 21 (ex art. J.11, ma corrispondente all'art. J.7 del Trattato di Maastricht del 1992), da un lato, prevede che il Parlamento europeo sia consultato sui principali aspetti della politica estera e di sicurezza comune, che sia informato sugli sviluppi della stessa e che ogni anno possa procedere ad un dibattito sui progressi compiuti in tale ambito, e, dall'altro, dispone che le opinioni espresse dal Parlamento europeo siano tenute in debita considerazione; regole del tutto equivalenti sono poi previste dall'art. 39 (ex art. K.11, ma corrispondente all'art. K.6 del Trattato di Maastricht) in relazione alla cooperazione in materia di polizia e giudiziaria in materia penale. Sul punto KRAUß, *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik: das Europäische Parlament und die Vertragspolitik der Europäischen Union*, Opladen, 2000; KERSE, *Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar*, in *European Public Law*, 2000, 81 ss.

(21) Sulle modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam del 1997 cfr. STROZZI, *Le modifiche istituzionali e del procedimento decisionale*, in *Il Trattato di Amsterdam*, cit., 155 ss. I poteri riconosciuti al Parlamento europeo in materia di bilancio dall'art. 272 (ex art. 203) del Trattato CE sono rimasti intatti: già il Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970, dapprima, ed il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, poi, avevano riconosciuto al Parlamento europeo un peso determinante, attribuendo ad esso la decisione finale quanto meno in ordine alle spese facoltative (cfr. POCAR, *Parlamento*, cit., 865 s.; GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 1999, 33 ss.). Gli accordi inter-istituzionali del 29 ottobre 1993 e del 6 maggio 1999, sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio, e la decisione del Consiglio del 31 ottobre 1994, concernente la disciplina di bilancio, hanno peraltro stilato una classificazione delle spese obbligatorie, meglio precisando, di fatto, l'area nella quale il Parlamento europeo gode di un sostanziale potere di veto.

(22) A tale procedura sono soggette, tra l'altro: la con-

zione comune (24). La seconda fase si apre con la trasmissione al Parlamento europeo della posizione comune adottata dal Consiglio: entro i tre mesi successivi il Parlamento europeo può, in seconda lettura, approvare, respingere o proporre emendamenti alla posizione comune del Consiglio; in caso di approvazione, l'atto è adottato; in caso di reiezione, la procedura è conclusa, e la proposta legislativa si intende definitivamente rigettata. Se invece il Parlamento propone emendamenti alla posizione comune, il progetto legislativo torna al Consiglio, il quale ha tre mesi di tempo per decidere se approvare o meno tali emendamenti: se il Consiglio approva tutti gli emendamenti, l'atto è adottato; se non li approva, il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del Parlamento, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione. Tale comitato, composto dai quindici membri del Consiglio (o da loro rappresentanti) e da altrettanti membri del Parlamento europeo, ha il compito di giungere, entro sei settimane dalla sua convocazione, ad un accordo su di un progetto comune. Tale progetto approvato in sede di comitato viene quindi sottoposto, ancora una volta entro un termine di sei settimane, all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo (in terza lettura) senza possibilità di modifica. In mancanza di adozione di un progetto comune in sede di comitato o in difetto di sua approvazione da parte del Consiglio o del Parlamento europeo, l'atto si considera non adottato: la proposta legislativa per giungere ad approvazione deve seguire un nuovo iter.

Poteri più limitati sono invece riconosciuti al Parlamento europeo nell'ambito della procedura di « cooperazione » disciplinata dall'art. 252 (ex art. 189C) del Trattato, variante attenuata della procedura di codecisione: infatti, qualora un atto normativo debba essere approvato in base a tale procedura (25), è dato al Consiglio il potere di adottarlo, dopo la seconda lettura del Parlamento europeo, anche nonostante il contrario avviso da questo espresso, respingendo la posizione co-

mune, ovvero formulando emendamenti non condivisi dal Consiglio.

La partecipazione del Parlamento europeo alla formazione degli atti comunitari è invece assai limitata nei casi in cui il Trattato preveda unicamente la « consultazione » del Parlamento europeo, obbligatoria, ma non vincolante: in tali casi (26), il Parlamento europeo è chiamato solo ad esprimere un parere, senza vincolare il Consiglio con le sue determinazioni (27).

La revisione delle procedure di adozione degli atti normativi comunitari, ed il consolidamento del ruolo svolto dal Parlamento europeo al loro interno, non è giunta, peraltro, ad attribuire alla stessa istituzione parlamentare il potere di avviare, con una proposta, l'iter legislativo: il potere di iniziativa resta, ancora, saldamente in mano alla Commissione. Deve peraltro essere segnalato che, per effetto dell'art. 192 comma 2 (ex art. 138B comma 2) del Trattato CE, introdotto con il Trattato di Maastricht, il Parlamento europeo gode di un potere di « pre-iniziativa » legislativa (28): quando reputi necessaria l'adozione di un atto comunitario, esso, infatti, può chiedere alla Commissione (ossia all'istituzione, come si è detto,

(26) Alcuni di essi sono previsti anche nel sistema dell'Unione europea: cfr. ad esempio l'art. 42 (ex art. K.14) del Trattato sull'Unione europea, per l'adozione di decisioni volte a « comunitarizzare » settori del terzo « pilastro »; nonché l'art. 48 (ex art. N) in tema di revisione dei Trattati.

(27) Allorché sia prevista, peraltro, la consultazione del Parlamento europeo assume il carattere di requisito sostanziale di validità dell'atto comunitario, che sarà dunque illegittimo se adottato senza la preventiva consultazione del Parlamento europeo: così C. giust. CE 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères c. Consiglio, in *Racc. giur. C. giust.*, 1980, 3333 ss.; C. giust. CE 29 ottobre 1980, causa 139/79, Maizena c. Consiglio, *ivi*, 3393 ss.; C. giust. CE 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento europeo c. Consiglio, *ivi*, 1994, I-625 ss. C. giust. CE 30 marzo 1995, causa C-65/93, Parlamento europeo c. Consiglio, *ivi*, 1995, I-643 ss., peraltro ha ritenuto legittimo l'atto adottato senza la consultazione del Parlamento europeo, quando vi sia motivo di urgenza e il Parlamento europeo non sia stato sollecito nella risposta. La Corte di giustizia ha inoltre inteso tutelare l'effettività della consultazione, affermando che la procedura che la prevede risulta rispettata solo nel caso in cui il testo definitivo dell'atto approvato dal Consiglio sia sostanzialmente identico a quello contenuto nella proposta su cui il Parlamento europeo aveva espresso il proprio parere: C. giust. CE 15 luglio 1970, causa 41/69, Chemiefarma, *ivi*, 1970, 661 ss.; C. giust. CE 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania c. Consiglio, *ivi*, 1994, I-4973 ss.

(28) Così lo definisce TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, 33. Cfr. inoltre REICH, *Le Traité sur l'Union européenne et le Parlement européen*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1992, 287 ss.; HAAG, *Artikel 138b [Aufgaben]*, in *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*<sup>5</sup> a cura di H. VON DER GROEBEN, J. THIESING e C.D. EHLERMANN, cit., 4/112 ss.

(24) Si noti che il Trattato CE non prevede termini entro i quali la fase della prima lettura deve completarsi: termini stringenti sono invece previsti — come si vedrà — per le fasi successive.

(25) La quale appare, ora, dopo il Trattato di Amsterdam del 1997, avere una sfera di applicazione assai limitata, confinata essenzialmente al settore della politica economica e monetaria. Sulla sua disciplina, quale introdotta nel Trattato CE con l'Atto unico europeo del 1986, cfr. ADAM, *L'adozione di atti comunitari in cooperazione con il Parlamento europeo*, in *Riv. dir. intern.*, 1989, 517 ss.

titolare del potere di iniziativa legislativa) di presentare proposte adeguate (29).

**5. I poteri di controllo.** — La promozione del ruolo del Parlamento europeo si è manifestata anche in relazione ai poteri, ad esso riconosciuti, di controllo (specifico o generale) sulle altre istituzioni e sugli atti da esse emanati.

Sotto il primo profilo, del « controllo sulle istituzioni », ed in relazione ai rapporti con la Commissione (30), si è attribuito al Parlamento europeo un ruolo anche nell'ambito della procedura della sua nomina, che si aggiunge al tradizionale potere di controllo da esso esercitabile tramite la mozione di censura (31). Infatti, l'art. 214 § 2 (*ex art.* 158 § 2) del Trattato CE attribuisce al Parlamento europeo il compito di approvare la nomina del presidente della Commissione effettuata dai governi degli Stati membri, e quindi prevede che il Presidente e gli altri componenti (designati dagli Stati membri d'intesa con il Presidente) della Commissione siano soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo.

Un nuovo strumento di controllo generale, ossia non specificamente utilizzabile solo in riferimento ad una determinata istituzione, che si affianca a quelli rappresentati dai tradizionali strumenti dell'esame delle relazioni annuali che le altre

istituzioni siano tenute a presentare (32) e delle interrogazioni al Consiglio o alla Commissione (33), è stato offerto al Parlamento europeo attribuendogli il potere di svolgere inchieste attraverso specifiche commissioni parlamentari. Ai sensi dell'art. 193 (*ex art.* 138C), infatti, il Parlamento, nell'ambito delle sue funzioni, può costituire una commissione temporanea di inchiesta, incaricata di esaminare, nel rispetto dei poteri conferiti dal Trattato ad altre istituzioni o ad altri organi, le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario (34). La Commissione temporanea di inchiesta conclude i suoi lavori presentando una relazione al Parlamento, il quale può quindi adottare raccomandazioni alle istituzioni e agli organi delle Comunità o agli Stati membri, affinché ne traggano le conclusioni che giudicano opportune.

Al Parlamento europeo è stata data poi la facoltà di esercitare un controllo indiretto sul funzionamento delle altre istituzioni (ed in generale dell'intero sistema "amministrativo" comunitario) attraverso l'opera del Mediatore — v. MEDIATORE EUROPEO (35) — che esso nomina dopo ogni elezione e per la durata della legislatura. Tale organo, sorta di difensore civico (*Ombudsman*), è abilitato a ricevere, direttamente o tramite un parlamentare europeo, le denunce presentate da qualsiasi citta-

(29) L'art. 59 del regolamento interno, che disciplina l'iniziativa di carattere legislativo, precisa che la risoluzione del Parlamento europeo che la promuove deve menzionare la pertinente base giuridica ed essere corredata di raccomandazioni particolareggiate in ordine al contenuto della proposta richiesta, che deve rispettare i diritti fondamentali e il principio di sussidiarietà, nonché, nel caso in cui essa presenti incidenze finanziarie, le modalità volte a garantire una copertura adeguata.

(30) In generale VILELLA, *Le relazioni tra Parlamento europeo e Commissione esecutiva nella prospettiva di una loro sistemazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 329 ss. Nei rapporti con le altre istituzioni deve essere segnalato che un ruolo è attribuito al Parlamento europeo in relazione alla nomina dei membri della Corte dei conti (art. 247 § 3, già art. 188B § 3), nonché del presidente, del vicepresidente e degli altri membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea (art. 112 § 2 lett. b, già art. 109A § 2 lett. b), che deve comunque avvenire previa consultazione del Parlamento europeo. Non sono stati invece ampliati gli assai limitati poteri di controllo del Parlamento europeo sul Consiglio, se non nell'ambito delle procedure legislative sopra descritte.

(31) Prevista dall'art. 201 (già art. 144) del Trattato CE. Sulla mozione di censura cfr. BIBER, *Das parlamentarische Mißtrauensvotum in den Europäischen Gemeinschaften*, in *NJW*, 1973, 405 ss. Più di recente, PRETO, *Le relazioni interistituzionali comunitarie dopo la crisi della Commissione Santer e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 935 ss.

(32) Cfr. art. 200 (*ex art.* 143) del Trattato CE: « Il Parlamento europeo, in seduta pubblica, procede all'esame della relazione generale annuale, che gli è sottoposta dalla Commissione ». Disposizioni in materia sono previste anche nel più ampio quadro del sistema dell'Unione europea: ad esempio, l'art. 4 (*ex art.* D) del Trattato sull'Unione europea prevede che il Consiglio europeo presenti al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni, nonché una relazione scritta annuale sui progressi compiuti dall'Unione. Cfr. inoltre gli art. 21 (*ex art.* J.11), 39 (*ex art.* K.11) e 45 (*ex art.* K.17) dello stesso Trattato.

(33) Cfr. art. 197 commi 2 e 3 (*ex art.* 140 commi 2 e 3) del Trattato CE; in dottrina STROZZI, *Le istituzioni dell'Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, pt. g., Milano, 1997, 89 s.

(34) Le modalità di esercizio del diritto di inchiesta sono state fissate di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione con la decisione del 19 aprile 1995 (in G.U.C.E. 19 maggio 1995, n. L 113, 2 ss.). In generale CHITI, *Prime note sul nuovo potere d'inchiesta del Parlamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 886 ss.; BECKEDORF, *Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments*, Berlin, 1995.

(35) In questo *Aggiornamento*, II. Lo statuto del Mediatore e le condizioni generali per l'esercizio delle sue funzioni sono stati stabiliti dal Parlamento europeo con decisione del 9 marzo 1994 (in G.U.C.E. 4 maggio 1994, n. L 113, 15 ss.). Sul Mediatore, anche per ulteriori riferimenti, di recente CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, 303 ss.

dino dell'Unione o da qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, riguardante casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari (36). Sulla base di tale denuncia o anche di propria iniziativa il Mediatore procede alle indagini che ritiene giustificate: quando constata l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione, ne investe l'istituzione interessata; e quindi, trascorsi i tre mesi di cui tale istituzione dispone per comunicargli il suo parere, trasmette una relazione sul caso sia all'istituzione sia al Parlamento europeo. Con cadenza annuale, poi, il Mediatore presenta al Parlamento europeo una relazione sui risultati delle sue indagini.

Sotto il secondo profilo, ed in relazione al « controllo sugli atti » emanati dalle altre istituzioni, deve sottolinearsi come la sua misura sia andata via via ampliandosi parallelamente al riconoscimento al Parlamento europeo di un più ampio ruolo nell'ambito delle procedure contenziose che si svolgono di fronte alla Corte di giustizia: e ciò grazie ad un'evoluzione giurisprudenziale, e ad un conseguente adeguamento normativo, che ha condotto il Parlamento europeo, originariamente lasciato ai margini dell'esercizio della funzione giurisdizionale comunitaria, ad una posizione in larga misura equivalente a quella delle altre istituzioni (37).

La Corte di giustizia ha infatti, in primo luogo, riconosciuto al Parlamento europeo la legittimazione ad intervenire nelle controversie di fronte ad essa pendenti (38) e a fornire informazioni su richiesta della Corte, nel quadro di giudizi su ricorsi diretti ovvero di procedure pregiudiziali (39); ma soprattutto ha riconosciuto che atti del Parlamento possano essere oggetto di interpretazione

pregiudiziale, nel quadro della procedura istituita dall'art. 234 (*ex art.* 177) del Trattato CE (40), nonché oggetto di sindacato giurisdizionale, ai sensi dell'art. 230 (già art. 173), quando siano destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi (41). Ed allo stesso tempo, la Corte di giustizia ha riconosciuto al Parlamento europeo la legittimazione attiva a proporre ricorsi in carenza, ai sensi dell'art. 232 (già art. 175), contro il Consiglio e la Commissione, nonché a istituire il giudizio di annullamento, previsto dall'art. 230 (*ex art.* 173), di atti emanati da altre istituzioni, allo scopo di difendere le proprie prerogative.

Il riconoscimento della legittimazione attiva a proporre ricorsi in carenza non appariva, peraltro, escluso dal Trattato, il quale, alla norma rilevante, legittima « le altre istituzioni » ad esperire tale mezzo. E pertanto la Corte di giustizia, a fronte di un ricorso promosso dal Parlamento europeo contro il Consiglio in materia di politica comune dei trasporti, non ha avuto difficoltà a dichiararlo ricevibile (42).

Maggiori difficoltà ha invece incontrato il riconoscimento di un potere di contestazione della legittimità di un atto emanato da un'altra istituzione. La Corte di giustizia l'aveva, infatti, in un primo tempo escluso: l'art. 173 (ora divenuto art. 230), invero, non includeva il Parlamento europeo tra le istituzioni alle quali era riconosciuta la legittimazione a promuovere un giudizio di annullamento; e tale circostanza, ad avviso della Corte, non era configurabile come una lacuna del sistema, da colmare in via interpretativa, poiché la Commissione, garante dell'osservanza del Trattato, avrebbe potuto comunque tutelare, anche mediante azioni per l'annullamento degli atti comunitari, gli interessi del Parlamento europeo (43). In

(36) Ma non sulla Corte di giustizia o sul Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, e nemmeno in relazione a circostanze sulle quali sia in corso un'inchiesta giudiziaria.

(37) L'annotazione è di CONDINANZI, *Parlamento europeo e tribunale di primo grado. Novità istituzionali e processuali*, in *Foro it.*, 1992, IV, 135. Cfr. inoltre DANIELE, *La Corte di giustizia « ridisegna » il ruolo del parlamento europeo nel contenzioso comunitario*, *ivi*, 1989, IV, 169 ss.

(38) Ai sensi dell'art. 37 comma 1 dello statuto: C. giust. CE 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères c. Consiglio, e C. giust. CE 29 ottobre 1980, causa 139/79, Maizena c. Consiglio, citate *supra*, nt. 27; C. giust. CE 24 ottobre 1989, causa 16/88, Commissione c. Consiglio, in *Racc. giur. C. giust.*, 1989, 3457 ss.

(39) Rispettivamente, C. giust. CE 10 luglio 1986, causa 270/84, Licata c. Comitato economico e sociale, in *Racc. giur. C. giust.*, 1986, 2305 ss., e C. giust. CE 10 luglio 1986, causa 149/85, Wybot, *ivi*, 2391 ss.; ma già C. giust. CE 12 maggio 1964, causa 101/63, Wagner, *ivi*, 1964, 381 ss.

(40) C. giust. CE 15 settembre 1981, causa 208/80, Lord Bruce of Donington, in *Racc. giur. C. giust.*, 1981, 2205 ss.

(41) C. giust. CE 23 aprile 1986, causa 294/83, *Partie écologiste « Les Verts » c. Parlamento europeo*, in *Racc. giur. C. giust.*, 1986, 1339 ss.; C. giust. CE 3 luglio 1986, causa 34/86, Consiglio c. Parlamento europeo, *ivi*, 1986, 2155 ss. Cfr. DANIELE, *Il parlamento europeo dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 1987, IV, 316 ss.; AMADEO, *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del trattato CE*, in *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo della Comunità europea* a cura di B. NASCIBENE e L. DANIELE, Milano, 1998, 141 ss.

(42) C. giust. CE 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento europeo c. Consiglio, in *Racc. giur. C. giust.*, 1985, 1513 ss.

(43) C. giust. CE 27 settembre 1988, causa 302/87, Parlamento europeo c. Consiglio (« Comitologia »), in *Racc. giur. C. giust.*, 1988, 5615 ss. Su di essa NASCIBENE, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in *Jus*, 1988, 39 ss.; BOULOUIS, *La qualité du*



un secondo momento, peraltro, la Corte ha mutato indirizzo, a fronte di un ricorso con il quale il Parlamento europeo lamentava la violazione delle proprie prerogative nel processo di formazione di un atto del Consiglio in un caso in cui la Commissione non solo non si faceva carico di difendere gli interessi del Parlamento, ma addirittura ne contrastava la posizione: di conseguenza la Corte ha riconosciuto che anche il Parlamento è legittimato ad impugnare un atto contestandone la validità, ma solo laddove il vizio consista nel mancato rispetto delle prerogative e delle competenze proprie dello stesso Parlamento europeo (44). E tale evoluzione ha ricevuto un riconoscimento espresso sul piano normativo: l'art. 173 (ora art. 230) è stato emendato con il Trattato di Maastricht del 1992, appunto per prevedere una facoltà di ricorso inteso a difendere le prerogative dell'istituzione (45).

**6. Conclusione.** — La condizione del Parlamento europeo è emblematica delle specificità del sistema comunitario (46): esso raccoglie ed esprime le spinte verso una democratizzazione dei processi decisionali e nello stesso tempo verso la realizzazione di un modello più marcato di integrazione. Ed in effetti il Parlamento europeo, ricevendo una legittimazione democratica e consolidando, di conseguenza, il proprio ruolo nel sistema, ha abbandonato i tratti dell'organo puramente consultivo e ha visto i propri caratteri avvicinarsi a quelli dei parlamenti nazionali. Ma allo stesso tempo, i limiti che i suoi poteri incontrano dimostrano come il Parlamento europeo sia ancora lungi dall'essere divenuto l'organo legislativo del sistema comunitario: il potere decisionale ri-

mane infatti ancora saldamente in mano agli Stati membri, che lo esercitano attraverso il Consiglio. Per quanto gli strumenti giuridici decisionali e di controllo dei quali il Parlamento europeo è stato da ultimo dotato siano ben più incisivi di quelli ad esso originariamente riconosciuti, l'aspetto verticistico del processo decisionale comunitario è stato dunque solo in parte temperato (47). Soltanto un ulteriore rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, soprattutto nei rapporti con il Consiglio, quindi, potrà contribuire a realizzare pienamente quella democratizzazione dei processi decisionali senza la quale l'Unione europea non potrà raggiungere lo scopo, che essa si propone, di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e i loro popoli.

Luigi Fumagalli

**LETTERATURA** — L'accresciuta importanza del Parlamento europeo nel sistema istituzionale comunitario è testimoniata dal gran numero di lavori ad esso specificamente dedicati. Oltre a quelli citati nelle note, particolare rilievo hanno i seguenti volumi: ATTINA, *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*, Milano, 1986; BARDI, *Il Parlamento della Comunità europea. Legittimità e riforma*, Bologna, 1989; BURBAN, *Le Parlement européen*<sup>5</sup>, Paris, 1991; CHITI BATELLI, I « poteri » del Parlamento europeo, Milano, 1981; ID., *Il Parlamento europeo. Struttura - Procedure - Codice Parlamentare*, Padova, 1982; CORBETT, JACOBS e SCHACKLETON, *The European Parliament*<sup>2</sup>, London, 1995; GRABITZ e LÄUFER, *Das Europäische Parlament*, Bonn, 1980; JACQUÉ, BIEBER, CONSTANTINESCO e NICKEL, *Le Parlement européen*, Paris, 1984; *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle* a cura di J.V. LOUIS e D. WAELEBROECK, Bruxelles, 1988; PALMER, *The European Parliament*, London, 1981. Meritano di essere ricordati, anche per i rinvii ad ulteriori saggi, articoli e note pubblicati nelle ormai innumerevoli riviste dedicate ai profili giuridici dell'integrazione europea, alcuni commentari: EG-Vertrag, *Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften* a cura di C.O. LENZ, Köln-Basel-Wien, 1994; GEIGER, *EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*<sup>2</sup>, München, 1995; *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*<sup>5</sup> a cura di H. VON DER GROEBEN, J. THIESING e C.D. EHLERMANN, Baden-Baden, 1997; *Kommentar zur Europäischen Union. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* a cura di E. GRABITZ e M. HILF, Berlin, 1983 (con successivi aggiornamenti a fogli mobili); nonché le ultime edizioni dei principali manuali di diritto delle Comunità e dell'Unione europea: BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*<sup>6</sup>, Padova, 2001; BLECKMANN, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*<sup>6</sup>, Köln-Berlin-Bonn-München, 1997; BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*<sup>6</sup>, Paris, 1997; GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 1999; ISAAC, *Droit communautaire général*<sup>6</sup>, Paris, 1998; KAPTEYN e VERLOREN VAN THEMMAAT, *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*<sup>3</sup>, London-The Hague-Boston, 1998; MATHIJSEN, *A Guide to European Union Law*<sup>6</sup>, London, 1995; MENGIOZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997; NICOLAYSEN, *Europarecht*, I, Baden-

*Parlement européen pour agir en annulation*, in *Revue du marché commun*, 1989, 119 ss.

(44) C. giust. CE 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento europeo c. Consiglio (« Cernobyl »), in *Racc. giur. C. giust.*, 1990, I-2041 ss. In dottrina DANIELE, *Parlamento europeo e Corte di giustizia: chi la dura la vince?*, in *Foro it.*, 1991, IV, 1 ss.; CONDINANZI, *Il ruolo del parlamento europeo nel contenzioso comunitario. Una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 127 ss.

(45) La posizione del Parlamento europeo appare perciò, in tale misura, differente da quella riconosciuta a Commissione e Consiglio, ai quali l'art. 230 (ex art. 173) riconosce una legittimazione generale ad agire, prescindendo dalla dimostrazione di un interesse a proporre giudizi di annullamento. Tale distinzione è destinata peraltro a venir meno per effetto del Trattato di Nizza del 2001, che equipara, sotto il profilo della legittimazione attiva, il Parlamento europeo a Commissione e Consiglio.

(46) Così TESAURO, *Diritto*, cit., 29.

(47) Cfr. POCAR, *Parlamento*, cit., 867 s.

## Parlamento europeo

Baden, 1991; PENNACCHINI, MONACO e FERRARI-BRAVO, *Manuale di diritto comunitario*, I, Torino, 1983; POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*<sup>6</sup>, Milano, 2000; RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*<sup>2</sup>, Paris, 1996; STROZZI, *Diritto istituzionale dell'Unione europea. Dal trattato di Roma al trattato di Amsterdam*, Torino, 1998; TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995.

