

La Commissione può ritirare una proposta di atto legislativo contro il volere di Consiglio e Parlamento? Le conclusioni dell'AG Jääskinen nella causa C-409/13

written by Jacopo Alberti

Nel medesimo giorno in cui la Corte di giustizia ha [sostanzialmente bocciato il progetto di accordo di adesione dell'Unione alla CEDU](#), sono state presentate le [conclusioni dell'Avvocato generale](#) nella causa C-409/13, Consiglio c. Commissione.

Il ricorrente aveva impugnato **una semplice lettera** con cui l'allora Vice-commissario O. Rehn informava i Presidenti di Consiglio e Parlamento che la Commissione aveva deciso di ritirare la proposta di regolamento quadro che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai Paesi terzi. Il punto di scontro verteva sulle modalità di adozione delle future decisioni di concessione di assistenza finanziaria ai singoli Paesi che avessero voluto richiederla. Le due istituzioni legislative si erano accordate, **nella sede informale dei c.d. "triloghi"**, per l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria - la medesima, quindi, prevista per l'adozione dello stesso regolamento quadro. La Commissione, invece, aveva proposto il ricorso agli atti di esecuzione, emanati dalla Commissione stessa dietro il controllo degli Stati membri (e, in minima parte, del Parlamento) ai sensi del c.d. "[regolamento comitologia](#)".

Il caso di specie porta quindi davanti ai giudici di Lussemburgo una questione di natura squisitamente costituzionale che riflette contrasti ben consolidati tra le istituzioni dell'Unione circa la portata del potere di iniziativa della Commissione ex art. 293 TFUE.

Si noti che, in questo caso, non si tratta di un ritiro di proposte legislative per semplice obsolescenza di determinati *dossier* o chiara impossibilità politica di raggiungere una maggioranza favorevole (tema che comunque, benché la

giurisprudenza [Fediol](#) potrebbe essere citata a sostegno in senso permissivo, rimane piuttosto delicato, come dimostrato dal recente e discusso [ritiro di circa 80 proposte pendenti da anni in materia ambientale](#)). Nel caso di specie, infatti, la decisione della Commissione di ritirare la proposta ha comportato **il congelamento di un processo legislativo ordinario già ben incardinato** e su cui già era stato trovato un accordo tra i due co-legislatori, con un chiaro ridimensionamento del potere di modificare la proposta legislativa all'unanimità che l'art. 293, par. 1, TFUE attribuisce espressamente al Consiglio.

L'Avvocato generale ha proposto di respingere il ricorso.

Sull'ammissibilità non sono stati ravvisati dubbi, sebbene l'atto impugnato sia una semplice lettera informale; questa, però, è stata giudicata capace di incidere sulla posizione giuridica del Consiglio, avendogli impedito di adottare la proposta di cui era stato in precedenza investito.

Nel merito, è stato identificato un potere speculare a quello di iniziativa che permetterebbe alla Commissione di ritirare le proposte di atti legislativi nell'osservanza dei limiti delineati dai trattati e dai principi generali del diritto. Nel caso di specie, tali limiti non risulterebbero violati perché il ritiro della proposta sarebbe avvenuto ancora nella fase della prima lettura della procedura legislativa ordinaria, dove la Commissione gode di maggiori prerogative costituzionali, e perché l'accordo tra i due co-legislatori sarebbe solo di tipo politico ed espresso solo in maniera informale, i triloghi non rappresentando una tappa giuridicamente vincolante dello sviluppo della procedura legislativa. La fondatezza della decisione di ritiro della Commissione - *ergo*, l'effettivo snaturamento della proposta iniziale, l'asserita compromissione degli equilibri interistituzionali e la lesione degli obiettivi di efficacia, trasparenza e coerenza del regolamento quadro - non potrebbe essere oggetto di sindacato giurisdizionale, pena la realizzazione di un sindacato indiretto di legittimità di un atto legislativo *in statu nascendi* che aggirerebbe ed anticiperebbe quanto dovrebbe essere eventualmente oggetto di ricorso di annullamento, qualora l'atto venisse effettivamente ad esistenza. Per questo stesso motivo - e tale passaggio logico suscita qualche perplessità - la decisione di ritiro non violerebbe l'obbligo di motivazione ex art. 296 TFUE, dal momento che tale obbligo risulterebbe privo di rilevanza a fronte di un sindacato giurisdizionale circoscritto al solo livello formale relativo all'essenza del diritto di ritiro.

Per l'atipicità dell'atto impugnato e la portata degli interessi in gioco, la decisione

della Corte si preannuncia, dunque, estremamente interessante.