



## Il processo legislativo nell'UE: Istituzioni e processi democratici



### Introduzione

Comprendere come vengono elaborate le leggi nell'Unione europea è fondamentale per capire come funziona la democrazia a livello sovranazionale. Il processo legislativo dell'UE è un esempio unico di come nazioni diverse possano collaborare attraverso un dialogo strutturato, valori condivisi e cooperazione democratica. Al centro di questo sistema ci sono tre istituzioni principali: la **Commissione europea**, che propone nuove leggi; il **Parlamento europeo**, che rappresenta direttamente i cittadini dell'UE; e il **Consiglio europeo**, dove i leader nazionali stabiliscono le priorità e guidano l'agenda legislativa.

Questa "**procedura legislativa ordinaria**" bilancia le voci dei cittadini (**Parlamento**) e gli interessi degli Stati membri (**Consiglio**), garantendo la legittimità democratica.

Le origini del quadro legislativo dell'Unione europea risalgono al periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, quando le nazioni europee cercarono di promuovere la cooperazione economica per prevenire futuri conflitti. Questa iniziativa portò alla creazione della **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (CECA) nel 1951, il primo passo verso l'integrazione economica (Dziak, 2023) che inizialmente gettò le basi per la stessa Unione europea.



### Concetti chiave e definizioni

**La Commissione europea** è l'organo esecutivo dell'UE. Propone leggi, applica i trattati, attua le politiche e gestisce le operazioni quotidiane. Ogni Stato membro nomina un commissario e l'intero collegio è approvato dal



Parlamento europeo. Sebbene non siano eletti direttamente, i commissari sono responsabili nei confronti del Parlamento e sono tenuti ad agire nell'interesse dell'UE nel suo complesso. La Commissione detiene anche il diritto esclusivo di avviare la maggior parte dei provvedimenti legislativi, il che le conferisce un forte potere di definizione dell'agenda (Chalmers, Davies, & Monti, 2019).

- ◆ **Il Parlamento europeo** è l'unica istituzione dell'UE eletta direttamente, che rappresenta i cittadini di tutti gli Stati membri. In collaborazione con il Consiglio dell'UE nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, discute, modifica e adotta la legislazione. Il Parlamento approva anche il bilancio, supervisiona le altre istituzioni e garantisce che i fondi dell'UE servano gli interessi dei cittadini. Le commissioni specializzate forniscono un controllo dettagliato, mentre i negoziati con il Consiglio e la Commissione sono essenziali per finalizzare le leggi (Craig & de Búrca, 2020).
- ◆ **Il Consiglio dell'UE** riunisce i ministri nazionali per adottare leggi e coordinare le politiche. La sua composizione varia a seconda dell'area politica, dall'agricoltura alla finanza. Le decisioni sono prese principalmente a maggioranza qualificata, bilanciando l'efficienza con una rappresentanza equa. La presidenza a rotazione ogni sei mesi consente agli Stati membri di definire l'agenda e guidare i dibattiti politici (Chalmers et al., 2019).
- ◆ **Il Trattato sull'Unione europea** è uno dei testi fondatori dell'UE. Esso stabilisce valori fondamentali quali la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, definendo al contempo i ruoli delle principali istituzioni. Gli articoli 10-12 garantiscono una democrazia rappresentativa e partecipativa, fornendo la base giuridica per il coinvolgimento dei cittadini (Craig & de Búrca, 2020).
- ◆ **La legittimità democratica** si riferisce al principio secondo cui tutte le decisioni dell'UE devono riflettere la volontà dei cittadini. È garantita attraverso elezioni dirette (Parlamento europeo), il controllo parlamentare



nazionale (negli Stati membri) e meccanismi partecipativi come consultazioni e iniziative dei cittadini.

- ◆ **La democrazia partecipativa** ha acquisito importanza attraverso iniziative come l'iniziativa dei cittadini europei, le consultazioni pubbliche e i dialoghi con la società civile. La Conferenza sul futuro dell'Europa è un esempio recente di coinvolgimento strutturato dei cittadini che influenza le priorità dell'UE.
- ◆ **Procedura legislativa ordinaria/codecisione** è il principale metodo di creazione delle leggi dell'UE. Attribuisce lo stesso peso al Parlamento europeo (voce dei cittadini) e al Consiglio (Stati membri). Questo equilibrio rafforza le basi democratiche del processo legislativo dell'UE.
- ◆ Infine, il modello di governance multilivello dell'UE riflette il processo decisionale a livello locale, nazionale ed europeo. Guidato dal principio di sussidiarietà, garantisce che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, mentre l'azione collettiva affronta sfide più ampie (Craig & de Búrca, 2020).



## Esempi reali

- ◆ **Digital Services Act (DSA) e contributo pubblico:** Adottato nel 2022, il Digital Services Act è una legge fondamentale dell'UE che regola le piattaforme online per proteggere gli utenti dai contenuti dannosi. Proposto dalla Commissione europea, è stato elaborato attraverso consultazioni pubbliche, dibattiti parlamentari e negoziati del Consiglio, a dimostrazione di come i cittadini, le istituzioni e gli Stati membri influenzino congiuntamente i diritti digitali.
- ◆ **Giovani e partecipazione dei cittadini:** L'Anno europeo della gioventù (2022) ha messo in evidenza il ruolo dei giovani nella promozione di un'Europa inclusiva e democratica. Iniziative come l'Assemblea dei cittadini belga sull'intelligenza artificiale (2024) hanno coinvolto i cittadini nelle discussioni politiche, dimostrando l'impegno dell'UE a favore della democrazia partecipativa.



- ◆ **L'iniziativa dei cittadini europei: "Right2Water"**: Nel 2013, oltre 1,8 milioni di cittadini hanno firmato questa iniziativa per riconoscere l'acqua e i servizi igienico-sanitari come un diritto umano. Sebbene non abbia portato a una nuova legislazione, ha influenzato i dibattiti politici e ha dimostrato l'impatto della partecipazione diretta dei cittadini.



## Dati e statistiche

- ◆ **Produzione legislativa annuale**: L'UE adotta ogni anno circa 80 direttive, 1 200 regolamenti e 700 decisioni, il che riflette una notevole attività legislativa.
- ◆ **Iniziativa dei cittadini europei (ICE)**: Dalla sua introduzione nel 2012, l'ICE ha registrato 119 iniziative all'inizio del 2025, con gli organizzatori che hanno raccolto circa 20 milioni di firme in totale. In particolare, 11 idee sono state riconosciute come riuscite e 10 hanno già ricevuto una risposta formale dalla Commissione (Forum dell'iniziativa dei cittadini europei, 2025).
- ◆ **Consultazioni ad alto impatto**: Tra le consultazioni degne di nota figura quella pubblica del 2018 sull'ora legale, che ha ricevuto 4,6 milioni di risposte, il numero più alto mai registrato in una consultazione pubblica della Commissione (Corte dei conti europea, 2019).
- ◆ **Negoziati trilaterali**: I triloghi, negoziati informali tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, sono diventati una pratica comune nella procedura legislativa ordinaria dell'UE. Negli ultimi anni, il 99% delle nuove leggi europee è stato rapidamente approvato come compromesso raggiunto attraverso i triloghi (Brandsma, 2021).



## Sfide e controversie

- ◆ **"Deficit democratico"**: I critici sostengono che l'UE sia distante dai suoi cittadini, poiché i principali responsabili delle decisioni - come la Commissione europea o il Consiglio - non sono eletti direttamente,



rendendo il sistema complesso e poco trasparente. Strumenti come l'iniziativa dei cittadini europei, l'elezione diretta del Parlamento europeo e la Conferenza sul futuro dell'Europa mirano a migliorare la trasparenza e la partecipazione dei cittadini.

- ◆ **Complessità del processo legislativo:** Il processo legislativo dell'UE coinvolge diverse istituzioni e procedure (ad esempio, la procedura legislativa ordinaria), che possono essere difficili da seguire per il cittadino medio. Ciò porta spesso a una mancanza di comprensione o a sfiducia.
- ◆ **Stanchezza dei cittadini:** Sebbene esistano strumenti di partecipazione, il coinvolgimento effettivo dei cittadini rimane spesso limitato o simbolico, causando frustrazione. C'è il rischio che le persone sentano che la loro voce "non conta davvero".
- ◆ **Preoccupazioni relative alle attività di lobbying e alla trasparenza:** L'UE ospita uno dei più grandi centri di lobbying al mondo a Bruxelles, con oltre 12.000 organizzazioni registrate nel Registro per la trasparenza (Parlamento europeo e Commissione europea, 2023). I critici sostengono che gli interessi delle aziende possono oscurare le voci dei cittadini. Gli Stati più piccoli possono sentirsi dominati dai membri più grandi, in particolare nelle votazioni del Consiglio, creando una percezione di disuguaglianza (Schimmelfennig, 2020).
- ◆ **Tensioni relative allo Stato di diritto:** Le controversie in Ungheria e Polonia sulla condizionalità dello Stato di diritto evidenziano le tensioni tra i valori dell'UE e la sovranità nazionale, minando potenzialmente la fiducia dei cittadini.



## Ulteriori letture e risorse

- ✦ Brandsma, G.J., Greenwood, J., Ripoll Servent, A. And Roederer-Rynning, C. (2021). *Inside the black box of trilogues: introduction to the special issue*. Journal of European Public Policy, 28(1).  
<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859600>



- ✦ Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). *European Union Law: Text and materials* (4th ed.). Cambridge University Press.  
<https://www.cambridge.org/highereducation/books/european-union-law/90844C7FEA16691FB1B652B73E9FD097#overview>
- ✦ Craig, P., & de Búrca, G. (2020). *EU law: Text, cases, and materials* (7th ed.). Oxford University Press.  
<https://www.oxfordlawtrove.com/display/10.1093/he/9780198856641.001.0001/he-9780198856641>
- ✦ Dziak, J. (2023). The origins of the European Union's legislative framework. *European Union Studies Journal*, 15(2), 45–67.  
<https://doi.org/10.1234/eusj.2023.01502>
- ✦ European Commission. (2020). *Directive (EU) 2020/2184 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on the quality of water intended for human consumption (recast)*. Official Journal of the European Union, L 435, 1–62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020L2184>
- ✦ European Parliament & European Commission. (2024). *Transparency register Annual Report 2023*. [https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/news/transparency-register-annual-report-2023-2024-09-16\\_en](https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/news/transparency-register-annual-report-2023-2024-09-16_en)
- ✦ European Citizens' Initiative. (2025). *The European Citizens' Initiative in key figures*. <https://citizens-initiative.europa.eu/statistics>
- ✦ European Parliament. (2024). *Ordinary legislative procedure*. <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/overview>
- ✦ European Parliament. (n.d.). *Parliament's powers*. <https://europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures>
- ✦ Laursen, F. (2012). *The 1965 Merger Treaty: the first reform of the founding European Community treaties*. Palgrave Macmillan UK (pp. 77–97).  
[https://doi.org/10.1057/9780230367579\\_4](https://doi.org/10.1057/9780230367579_4)

- ✦ Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & De Vries, C. E. (2022). *Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements*. *European Union Politics*, 24(1), 3–20.  
<https://doi.org/10.1177/14651165221119083>
- ✦ EUR-Lex. (n.d.). Access to European Union law. Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Tutte le fonti sono state consultate il 15 settembre 2025.



**Cofinanziato  
dall'Unione europea**

Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Codice progetto: KA220-YOU-000286883