

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Cattedra di Diritto delle Assemblee Elettive

**I TRILOGHI E IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO
NELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE

**Ch.mo Prof.
Nicola Lupo**

CANDIDATO

**Gerardo Amoroso
Matr. 638072**

CORRELATORE

**Ch.mo Prof.
Mario Telò**

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

*Ai miei Genitori e la mia cara Famiglia,
per il sostegno e la fiducia
A chi mi ama e confida in me
A chi mi ha supportato in questo percorso
Ai Nonni che sono la mia forza e il mio coraggio*

A zia Tiziana

INDICE

INTRODUZIONE	5
---------------------------	----------

CAPITOLO I

IL POTERE LEGISLATIVO NELLE PRINCIPALI TAPPE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA: DALLA COOPERAZIONE ALLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA	13
--	-----------

1. IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E IL POTERE LEGISLATIVO: CENNI STORICI	13
1.1 Premessa	13
1.2 La nascita delle Comunità europee e la parziale limitazione di sovranità	15
1.3 L'Atto unico europeo e la procedura di cooperazione	22
1.4 Dal Trattato di Maastricht al Trattato costituzionale ed al Trattato di Lisbona: la nascita della procedura di codecisione	26
2. IL TRATTATO DI LISBONA E LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA DELL'UNIONE EUROPEA	33
2.1 Premessa	33
2.2 L'architettura dell'Unione europea con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona	34
2.3 La procedura legislativa ordinaria: fasi e svolgimento	37
2.4 L'assetto istituzionale dell'Unione europea post-Lisbona: problemi di legittimazione democratica e uno scorcio verso possibili riforme	43

CAPITOLO II

LE RELAZIONI ISTITUZIONALI E IL LORO IMPATTO SUL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO ISTITUZIONALE: UN CONFRONTO NECESSARIO PER UN PROCESSO DECISIONALE PIÙ EFFICACE	48
---	-----------

1. IL TEMA DEGLI ACCORDI INTERISTITUZIONALI	48
1.1 Premessa	48
1.2 Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento europeo	49
1.3 I principali accordi interistituzionali in relazione alla procedura di codecisione	56
2. L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE EUROPEO E I TRILOGHI NELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA	61
2.1 Premessa	61
2.2 Le istituzioni dell'Unione europea e il principio dell'equilibrio istituzionale	63
2.3 L'efficacia dei triloghi nel procedimento legislativo europeo	70
2.4 Il ruolo dei negoziati informali per l'equilibrio istituzionale	76

CAPITOLO III

L'ANALISI DEI TRILOGHI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO: LE CARATTERISTICHE, IL FUNZIONAMENTO E L'ASSETTO PROCEDURALE DEI NEGOZIATI INTERISTITUZIONALI	83
---	-----------

1. I TRILOGHI: UNA INTRODUZIONE ALLE RIUNIONI TRIPARTITE	83
1.1 Premessa	83
1.2 Le pratiche di dialogo informale tra le istituzioni comunitarie	84
1.3 Aspetti generali e funzionalità dei triloghi	90
2. LA CULTURA ISTITUZIONALE DEI TRILOGHI	94
2.1 Premessa	94
2.2 L'esercizio dei triloghi: il c.d. four-column document	96
2.3 Articolazione e funzionamento del processo dei negoziati interistituzionali	100

CAPITOLO IV

I TRILOGHI NELLA PRASSI: L'ANALISI DEI TEMI DELL'INFORMALITÀ E DELLA TRASPARENZA E I TENTATIVI DI REGOLAMENTARE I NEGOZIATI INFORMALI.....106

1. I NEGOZIATI INFORMALI E I TEMI RILEVANTI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO.....106	
1.1 Premessa.....106	
1.2 La fisionomia dei triloghi: il tratto della trasparenza e dell'informalità.....107	
1.3 L'informalità e i metodi di votazione dei negoziati: il modello del consenso.....111	
2. REGOLAMENTARE I NEGOZIATI INFORMALI.....114	
2.1 Premessa.....114	
2.2 La better regulation: i due “Legiferare Meglio” 2013 e 2016.....116	
2.3 Il caso del Mediatore Europeo (OI/8/2015/JAS).....122	
2.4 Sentenza del Tribunale dell'Unione europea 22 marzo 2018: il caso De Capitani.....126	
2.5 La trasparenza e il futuro dei triloghi dopo la sentenza De Capitani.....130	
3. TRASPARENZA E INFORMALITÀ DOPO LE “RIFORME” DEI TRILOGHI.....133	
3.1 Premessa.....133	
3.2 Il principio di trasparenza e quello di informalità: un raffronto indispensabile.....134	
3.3 Efficacia o efficienza dei triloghi: la questione che prevale nel dibattito europeo.....136	

CAPITOLO V

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL SUO RUOLO IN CORRELAZIONE AI TRILOGHI E ALL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE.....140

1. IL PARLAMENTO EUROPEO: UN'ISTITUZIONE IN CONTINUA EVOLUZIONE.....140	
1.1 Premessa.....140	
1.2 La nascita dell'assemblea elettiva nell'Unione europea e il tema della legittimazione democratica.....142	
1.3 Il rafforzamento della posizione del Parlamento europeo con il Trattato di Lisbona.....145	
1.4 Le possibili soluzioni al deficit democratico tra teoria e prassi.....148	
2. I TRILOGHI E IL PARLAMENTO EUROPEO.....153	
2.1 Premessa.....153	
2.2 Assetti procedurali dei negoziati prima della riforma del regolamento del Parlamento europeo.....155	
2.3 La riforma del regolamento nel 2016: le novità introdotte e la nuova normativa sui triloghi.....158	
3. IL RUOLO CHIAVE DEL PARLAMENTO EUROPEO PER L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE.....162	
3.1 Premessa.....162	
3.2 Procedimentalizzare i negoziati informali.....164	
3.3 Il peso del Parlamento europeo nell'equilibrio istituzionale a seguito delle modifiche del regolamento.....165	

CAPITOLO VI

IL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO ISTITUZIONALE SI CONFORMA O SI DISCOSTA DALLA TRASFORMAZIONE IN SENSO PARLAMENTARE DELLA FORMA DI GOVERNO EUROPEA?.....168

1. DECLINARE LA FORMA DI GOVERNO EUROPEA RISPETTO AL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO ISTITUZIONALE.....168	
1.1 Premessa.....168	
1.2 La governance e la forma di governo europea.....171	
1.3 La trasformazione della forma di governo europea tra la generica tendenza alla “deparlamentarizzazione” e la sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale.....178	
1.4 L'analisi dell'equilibrio istituzionale e l'interpretazione della forma di governo europea: una disputa ancora irrisolta.....188	

CONCLUSIONI.....196

I TRILOGHI E IL PARLAMENTO EUROPEO: ELEMENTI DI CORRISPONDENZA PER L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE.....196	
--	--

BIBLIOGRAFIA.....212

SITOGRAFIA.....221

RIASSUNTO.....224

INTRODUZIONE

Riflettere sull'Unione europea non è un obiettivo semplice, soprattutto se si prende in considerazione il lungo processo di integrazione che ha caratterizzato l'evoluzione del quadro istituzionale dell'Unione.

Nel caso del presente elaborato, la prospettiva individuata per il lavoro è rappresentata dal profilo del principio di equilibrio istituzionale. Tale principio è adoperato come una, vera e propria, chiave di lettura del sistema dell'Unione, al fine di indagare in che modo si strutturi la *cooperazione istituzionale* che è alla base dell'ordinamento europeo, quale impalcatura dell'intero sistema comunitario. Questo rapporto è decisivo per approfondire l'indissolubile legame che intercorre tra forma di governo europea e principio di equilibrio istituzionale.

Per raggiungere questo scopo si approfondiranno due temi: i triloghi e il ruolo del Parlamento europeo. Essi saranno affrontati secondo la metodologia dei casi-studio per esaminare l'assetto istituzionale dell'Unione.

I triloghi sono negoziati informali cui partecipa una delegazione di membri per il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione. Durante i negoziati le tre istituzioni si adoperano per accordarsi su bozze di emendamento, ricercando un orientamento politico condiviso, riguardanti le proposte legislative formulate dalla Commissione. L'intento è la ricerca di accordi comuni, indicati come "*early agreements*" (accordi precoci), poiché tali negoziati interistituzionali si svolgono durante le fasi della procedura legislativa ordinaria (definita dall'art. 294 TFUE) e, il più delle volte, determinano il raggiungimento di un accordo ancor prima della fase di seconda lettura.

Il caso empirico dei triloghi verrà analizzato considerandone tutti gli aspetti, dall'organizzazione dei negoziati interistituzionali, alle regole d'ingaggio per la squadra negoziale, al procedimento per il raggiungimento di un accordo, allo studio degli strumenti utilizzati ai tavoli negoziali (prevalentemente il *four-column document*). Inoltre, si procederà alla verifica degli atti che hanno disciplinato la pratica dei triloghi, ovvero degli accordi interistituzionali, per giungere al vaglio dei casi pratici che hanno tentato di "regolamentare" i negoziati interistituzionali.

Attraverso l'analisi dei triloghi ci si pone l'obiettivo di indagare, dunque, l'evoluzione del processo decisionale dell'Unione, in modo particolare in relazione alle dinamiche dei negoziati interistituzionali, il cui impiego ha acquisito nel corso tempo una rilevanza fondamentale nel procedimento legislativo, così da istituire una procedura legislativa sempre più efficiente.

Nel contempo, la disamina del ruolo del Parlamento europeo, alla luce del rafforzamento dei suoi poteri nella storia d'integrazione europea, evidenzia altri aspetti decisivi per comprendere in che modo si strutturi il sistema istituzionale. All'interno dell'Unione europea, sin dalla nascita della Comunità, si è avvertita l'esigenza di compensare il c.d. *deficit democratico* che gran parte della dottrina rinviene nella mancanza di legittimazione democratica in capo al Parlamento europeo. L'istituzione parlamentare, sin dalla sua nascita

come “Assemblea comune”, è chiamata a far fronte al quesito democratico, prevedendo l’elezione diretta dei membri al Parlamento europeo nel 1979.

Nella storia europea, per sopperire a tale *deficit democratico*, si nota un progressivo aumento del peso dell’istituzione parlamentare per garantire l’equilibrio istituzionale, lo si deduce nel ruolo centrale che essa gioca nel procedimento legislativo, sino al Trattato di Lisbona (2009) che proclama “ufficialmente” il Parlamento europeo colegislatore dell’Unione, a pari del Consiglio.

Si tenga in considerazione che l’Unione europea, unitamente alle “Comunità europee” che l’hanno preceduta, è stata segnata in modo straordinario da caratteristiche così originali e peculiari da non consentire di assimilarla né alle tante organizzazioni internazionali della metà del secolo scorso, né ad alcun altro modello di unioni di Stati storicamente realizzato¹.

Tutt’oggi persiste l’impossibilità di fornire una definizione esauriente di “Unione europea”². Taluni definiscono la nozione come “meravigliosamente ambigua”³ ma, per quel che interessa in questa sede, è importante segnalare l’Unione europea come “un processo in divenire”⁴.

La presente trattazione struttura un percorso preciso allo scopo di esaminare al meglio i temi citati, che frequentemente sono correlati e dipendenti l’un l’altro, così da confluire verso una conclusione specifica, la quale tratterà della funzione del principio di equilibrio per il progetto istituzionale dell’Unione europea.

Approfondire il processo di gestione e consolidamento della codecisione come procedimento legislativo ordinario, ossia con la determinante partecipazione del Parlamento europeo, rappresenta uno dei tratti fondamentali del diritto: come coniugare la democrazia, la sua legittimità e la sua efficacia.⁵ Dall’idea espressa pocanzi si nota prontamente la relazione stringente tra i temi oggetto del presente lavoro di tesi. Di fatto, l’indagine svolta sui triloghi è funzionale per comprendere il ruolo del Parlamento come colegislatore dell’Unione europea e, al tempo stesso, per vagliare in che modo si articola il dialogo e la cooperazione istituzionale. Quest’ultima per quanto formalmente espressa nei Trattati⁶, rinviene in certune dinamiche informali alcune sue importanti caratteristiche che costruiscono il successivo delicato equilibrio dell’intero sistema dell’Unione.

Il dibattito in merito all’equilibrio istituzionale, così riconnesso ai temi oggetto del presente saggio, si connota per la sua dinamicità, andando a toccare in misura diversa altri ambiti quali, innanzitutto, il processo decisionale dell’Unione europea, il ruolo acquisito dalle istituzioni relativamente alle sedi decisionali considerate e, con una visione più ampia, la democrazia europea.

¹ Cfr. R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p.1 s.

² “La Comunità costituisce un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale [...] ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”, in Sentenza Corte di giustizia 5 febbraio 1963, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa 26/62.

³ R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.2.

⁴ G. De Vergottini. *Forma di governo dell’Unione europea*, in Treccani, 2009, p.1 (URL=www.treccani.it).

⁵ Cfr. E. Barón Crespo. *El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE*, in Cuadernos Europeos de Deusto, fasc. 46, 2012, p.19 s.

⁶ Si prendano in considerazione gli artt. 4 co. 3, art. 5 e 13 del Trattato sull’Unione europea (TUE).

A questo scopo, è utile monitorare gradualmente il tragitto delineato per il presente lavoro e figurare nel miglior modo possibile il nesso che sussiste tra i temi protagonisti dello studio (vale a dire i triloghi e il ruolo del Parlamento europeo).

Il capitolo I costituisce una premessa fondamentale al presente lavoro. In esso si ripercorre la storia dell'integrazione europea, dando particolare attenzione allo sviluppo del procedimento legislativo europeo.

Il percorso di studio e di riflessione parte dal processo di integrazione e si orienta nel dedalo fortemente articolato di eventi e contributi, e nella difficile oggettivazione di una nozione di "Unione europea"⁷. Nel capitolo I l'orientamento è riconosciuto nel potere legislativo dell'Unione europea, a partire dalla nascita delle Comunità europee, che si presta bene a rappresentare lo snodo fondamentale in cui si definiscono i poteri che vengono devoluti all'Unione dagli Stati membri, e, soprattutto, a raffigurare il quadro istituzionale di riferimento.

Intanto, il collegamento necessario al potere legislativo dell'Unione coglie a pieno le fasi in cui tale processo si struttura. Un processo che coniuga, senz'altro, una dimensione di allargamento e di espansionismo territoriale, processo di *widening*⁸, il cui risultato è l'Unione europea composta da 28 Paesi, o 27 se si considera il più recente fenomeno della Brexit, fino alla fase dell'approfondimento e dell'aumento delle competenze attribuite all'Unione, ossia alle istituzioni comunitarie di riferimento, c.d. processo di *deepening*⁹.

Partendo dal progetto economico originario delle Comunità, si percorrerà ogni fondamentale fase della storia dell'integrazione europea, focalizzandosi prevalentemente sullo schema di gestione del potere decisionale in capo alle istituzioni dell'Unione e chiarendone i successivi sviluppi. Fino a giungere alle più attuali e determinanti tappe attraverso le quali si è tentata una trasformazione in senso più politico dell'Unione europea, consentendo da un lato un processo ancora più esteso di "*enlargment*", in riferimento alle materie di competenza su cui l'Unione può legiferare, e dall'altro, un riequilibrio istituzionale che tale processo, attraverso le sue innumerevoli innovazioni, porta con sé.

La costituzione della procedura di codecisione con il Trattato di Maastricht, e successivamente denominata procedura legislativa ordinaria con il Trattato di Lisbona, è un esempio manifesto del processo descritto. L'analisi storica muove da queste premesse per delineare un contesto chiaro quale cornice di riferimento su cui verterà l'analisi dei temi nel proseguo dell'elaborato.

Nella seconda parte del capitolo I sarà data un'attenzione particolare al Trattato di Lisbona, dato che dalle innovazioni introdotte è scaturita l'attuale struttura della "Unione europea".

Le implicazioni che il nuovo Trattato avrà in riferimento all'architettura dell'organizzazione internazionale, all'assetto istituzionale europeo, alle politiche dell'Unione e alla ripartizione delle sue

⁷ Cfr. F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, in *Journal of European Public Policy*, 22/6, 2015, p.766 s.

⁸ "*Widening and deepening: one might be tempted to describe the main historiographical trends in this field in such terms, given how approaches and methodologies have expanded and considering that our knowledge has become ever more refined*", in K. K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, in *Neue Polit. Lit.*, 64, 2019, p.328.

⁹ Cfr. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, in Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari, Università di Firenze, 2018, p.482 s.

competenze, all'articolazione della procedura legislativa ordinaria (così come dispone il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)¹⁰, sono solo alcuni dei temi che ci si accinge ad affrontare e che vengono introdotti dal Trattato di Lisbona.

Sarà, successivamente, affrontata nel dettaglio la procedura legislativa ordinaria, attraverso le varie fasi della sua esecuzione, introducendo gli aspetti procedurali peculiari relativi ai c.d. colegislatori (Parlamento europeo e Consiglio). Tale argomento è di rilevante importanza se ci si accinge ad esaminare il funzionamento dei triloghi, che nascono, precisamente, all'interno di questa procedura.

In conclusione, si esamineranno speditamente le principali vicende che hanno investito l'Unione europea dopo il 2009, facendo una particolare attenzione alle metodologie di risoluzione delle crisi. Tale impostazione è anche la rappresentazione indiretta del "processo di democratizzazione dell'Unione"¹¹ e delle istituzioni europee che, per quanto perseguito sin dalle prime Comunità europee, è un processo ancora in un graduale stato di avanzamento.

Nel capitolo II sarà introdotto il tema del principio di equilibrio istituzionale, per tentare, nuovamente, di fornire un quadro chiaro sul complesso ordinamento europeo. Per perseguire questo scopo si partirà dalla definizione delle relazioni istituzionali, attraverso lo studio degli accordi interistituzionali. L'intento dei citati accordi è quello di facilitare (e organizzare) la cooperazione tra le istituzioni; in particolare si prenderanno in esame quelli siglati tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo.

In questa breve rassegna, si tratterà degli accordi interistituzionali, dalla loro prima formazione all'interno del panorama comunitario, analizzandone, sinteticamente, le caratteristiche salienti. Successivamente, dopo un rapido *excursus* storico-giuridico, si focalizzerà l'attenzione sugli accordi interistituzionali che interessano la procedura legislativa e, quindi, indirettamente anche la pratica dei triloghi.

Nella seconda parte del capitolo il discorso verterà sui principi generali dell'ordinamento. Tali principi costituiscono un solido fondamento giuridico-strutturale all'interno dell'ordinamento europeo e infatti essi, quali fonti del diritto dell'Unione (sviluppatesi nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea) assolvono il ruolo di regolare il buon funzionamento del sistema giuridico.

L'analisi di questa porzione dell'elaborato inizia con la definizione dei "principi generali" dell'ordinamento e, più nello specifico, del ruolo che il principio dell'equilibrio istituzionale acquisisce all'interno del sistema giuridico europeo, vale a dire rappresentare la funzione di calibrare i rapporti di forza e di potere tra le istituzioni e non ostacolare l'esercizio delle competenze altrui, nel rispetto, anche, del principio di leale collaborazione¹².

Al fine di dare completezza al presente lavoro, l'altra variabile da esaminare sarà il ruolo dei triloghi all'interno della procedura legislativa; stavolta non attraverso un loro studio (prevalentemente) qualitativo ma attraverso una celere analisi empirica e quantitativa.

¹⁰ Art. 294 TFUE.

¹¹ F. Donati. *Trattato di Lisbona e Democrazia nell'UE*, in Rivista AIC n.3/2014, p. 4.

¹² Cfr. L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in Mulino- Rivisteweb, Fascicolo 1/2003, p.9 s.

Infine, l'analisi produrrà i suoi effetti attraverso l'approfondimento dei temi, oggetto del capitolo, tramite una loro correlazione biunivoca: per individuare, da un lato, in che modo i triloghi impattano sul principio di equilibrio istituzionale (una volta intravista la loro forma e il loro impiego all'interno della procedura legislativa) e, dall'altro lato, misurare in che modo i rapporti intra-istituzionali determinati dal principio di equilibrio istituzionale, giocano anch'essi un compito importante nelle relazioni che vengono ad essere oggetto di contenzioso al tavolo dei negoziati interistituzionali.

Il capitolo III ha il compito di analizzare il tema specifico dei c.d. triloghi. Si parte con lo studio dei triloghi, come riunioni informali, dalle sue prime manifestazioni nel panorama comunitario, per capire in che modo si è giunti all'attuale pratica impiegata all'interno della procedura legislativa ordinaria. Si rammenta come i triloghi, oggi, siano ritenuti parte integrante del processo legislativo, nonostante non sia presente un riferimento esplicito all'interno dei Trattati.

L'obiettivo del capitolo sarà, quindi, affrontare il tema dei triloghi dalla loro nascita (formale) nell'ordinamento comunitario, esplicitando, poi, le loro funzioni e la loro composizione per il raggiungimento di un accordo e analizzare gli strumenti utilizzati all'interno dei negoziati informali. Il passo da compiere, una volta messa in risalto la pratica dei negoziati interistituzionali, è l'approfondimento del tema degli strumenti utilizzati ai tavoli negoziali, fino a intravedere l'articolazione procedurale dei negoziati stessi.

Successivamente, si tratterà del principale strumento utilizzato dalle delegazioni istituzionali durante i negoziati, il c.d. documento a quattro colonne (o *four-column document*).

Infine, si farà menzione dell'aspetto della cultura istituzionale dei triloghi, concezione da molti anni presente in dottrina¹³, secondo la quale i triloghi sono solo un elemento delle tante pratiche informali e di contatto inter-istituzionali. Attraverso questo concetto si studia l'esperienza dei triloghi intercettando la diversa natura dei "rapporti informali" tra le istituzioni, che prendono forma di negoziati di vario genere (tecnici e politici). I triloghi sono presentati da un lato come strumenti per migliorare il processo di adozione degli atti normativi, dall'altro come chiave di lettura di un equilibrio istituzionale instabile.

Infine, si procederà verso il tema dei negoziati informali analizzando, stavolta, le regole procedurali, interne ad ogni istituzione, che informano tali pratiche. Queste regole, che assumono forma di vere e proprie procedure scritte, talvolta all'interno degli stessi accordi interistituzionali, o altre volte nei regolamenti interni delle istituzioni, sono ritenute requisiti indispensabili per indagare gli effetti che i c.d. triloghi hanno in relazione diretta con la procedura legislativa ordinaria.

Il capitolo IV considera da un lato i tratti caratteristici dei negoziati interistituzionali e dall'altro le vicende che hanno condotto alla "regolamentazione" dei triloghi.

Dagli elementi sin qui esposti, si passa ad esaminare la fisionomia dei triloghi, ovverosia i particolari aspetti che compongono i lineamenti del tema considerato. Si tratterà delle dimensioni dell'informalità e della trasparenza, quali tratti indispensabili per cogliere a pieno il motivo che ha indotto l'utilizzo di questi negoziati

¹³ Cfr., per tutti, C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, n. 8, 2015, p.1150 s.

quale strumento indispensabile nella scena europea. In secondo luogo, conoscere a fondo questi aspetti significa capire quale importanza abbia il *trade off* tra trasparenza e informalità del procedimento legislativo. Verrà preso in considerazione l'aspetto singolo dell'informalità che permetterà di analizzare, nel miglior modo possibile, il funzionamento del “processo decisionale” ai tavoli negoziali; tale *iter* è anch'esso un elemento di non poco conto per fotografare un altro importante tassello che compone il complesso sistema dei negoziati interistituzionali.

Si rammenta che la mancanza di un'effettiva trasparenza all'interno del procedimento legislativo è di per sé una carenza di un ordinamento democratico che si fonda sui principi di rappresentanza e sull'*accountability*¹⁴. D'altra parte, una eccessiva trasparenza del processo decisionale nei negoziati e quindi, di conseguenza, la mancanza di “relazioni informali” tra i soggetti incaricati di portare a termine un procedimento, provocherebbe il venire meno dei principi alla base dell'efficienza del processo stesso, ad esempio dei triloghi. A causa di questo continuo dibattito, si è determinato un succedersi di eventi che hanno proposto, ognuno a suo modo, la regolamentazione dei triloghi (intervenendo sui caratteri della trasparenza e dell'informalità) per far in modo di risolvere i dubbi in merito questo particolare “strumento decisionale” e contemporaneamente, tentare di non svalutarne gli aspetti fondativi.

In tale sezione dell'elaborato sono stati considerati i casi più vari di “regolamentazione” dei triloghi. Si partirà con il discutere dell'accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2003 comparato alla più recente versione del 2016. A questo punto dell'elaborato si è già ampiamente approfondita la valenza degli accordi interistituzionali e del peso che detengono nel codificare le relazioni istituzionali e lo stesso equilibrio istituzionale. Pertanto, si proseguirà trattando dell'indagine del Mediatore europeo sui triloghi del 2015, ricordando, appunto, il ruolo del Mediatore europeo il cui obiettivo è indagare su casi di cattiva amministrazione all'interno dell'Unione europea attraverso denunce che gli vengono presentate da cittadini residenti, o anche da associazioni e aziende con sede nell'Unione europea.

In ultimo, verrà preso in considerazione la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 2018, c.d. caso *De Capitani*, che può essere considerato un caso storico e iconico per quanto concerne il ruolo della trasparenza dei triloghi e la loro successiva regolamentazione. Si ricorda che il Tribunale dell'Unione europea è un altro organo giurisdizionale dell'Unione europea insieme alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Il compito del tribunale e della CGUE è di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati istitutivi dell'Unione europea.

Il capitolo V affronterà l'altro tema protagonista del presente lavoro, ovvero il Parlamento europeo.

L'analisi si sofferma sulla funzione del Parlamento che da assemblea eletta dagli Stati membri diviene, nella storia europea, colegislatore e si afferma, nel corso dello sviluppo dell'ordinamento europeo, come punto cardine del sistema istituzionale e decisionale europeo.

¹⁴ Si tiene a precisare che il concetto di *accountability* non è esclusivamente legato a quello di controllo, ma è anche valutabile come la capacità dell'opinione pubblica di influenzare i pubblici poteri. A questo riguardo si vuole evidenziare che quando si utilizzerà il concetto in relazione al fattore della trasparenza, lo si farà considerando la sua forma più restrittiva. Cfr., per ulteriori indicazioni, F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, n. 18, 2018, p. 2 s.

Di pari passo, si prende in considerazione il riferimento al c.d. *deficit democratico*, per avere più indicazioni sull'effettivo ruolo giocato dal Parlamento e, successivamente, vagliare in che modo il progetto politico europeo si sia evoluto nel corso del tempo. Una volta terminata la discussione sul processo di affermazione dell'istituzione nella scena europea e, soprattutto, nel suo quadro istituzionale; si giungerà a dimostrare empiricamente l'assestamento del ruolo istituzionale del Parlamento europeo.

Per svolgere questo compito si prenderà in esame il consolidamento della prassi dei triloghi, che si attesterà, per taluni in dottrina¹⁵, come l'approvazione da parte del Consiglio e della Commissione del ruolo protagonista del Parlamento europeo nel procedimento legislativo.

L'esame si concentrerà sulle riforme del regolamento parlamentare interno che hanno interessato la modifica degli articoli relativi ai negoziati interistituzionali, tra cui la composizione della squadra negoziale, le regole d'ingaggio, sino al metodo con il quale l'Aula esprime la messa d'avvio dei negoziati, nel caso in cui ci sia un dibattito relativo alla relazione presentata dalla commissione competente e la "propria preferenza" su talune decisioni prese ai tavoli negoziali.

Dopo aver preso visione delle norme regolamentari che trattano della prassi negoziale, si procederà nella successiva fase dell'elaborato, con l'esame del ruolo del Parlamento europeo alla luce degli elementi sin ad allora presi in considerazione. A questo punto della trattazione si tireranno le fila del discorso per capire quanto la "procedimentalizzazione dei triloghi" abbia giocato una parte fondamentale per l'affermazione del ruolo del Parlamento europeo; e se queste "opere di riforma" del regolamento parlamentare abbiano portato con sé risultati positivi nella direzione delineata, vale a dire rispetto al rapporto tra il peso politico-istituzionale e il principio di equilibrio istituzionale.

Infine, si argomenterà sull'incidenza che questa regolamentazione dei negoziati interistituzionali ha determinato sulla posizione del Parlamento europeo nel sistema politico istituzionale, cogliendo gli aspetti salienti di questa pianificazione dei triloghi.

In ultimo, il cap. VI tratterà dei temi della forma di governo europea e del principio di equilibrio istituzionale, e della loro, inevitabile, correlazione.

Si intavolerà il discorso esaminando le tematiche della democrazia e della governance nell'Unione europea: si argomenterà in merito al principio democratico e della sua impronta sul sistema europeo. Successivamente, verranno presi in considerazione gli aspetti del sistema di *governance*¹⁶ dell'Unione europea e le caratteristiche della sua forma di governo, che, si rammenta, non è mai stata coerente con i principi classici di legittimazione democratica propri degli Stati nazionali.

¹⁵ Cfr. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in Notre Europe Institut Jaques Delors, p.3 s.; L. Donatelli. *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: Dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento europeo*, in School of Government (LUISS Guido Carli) Working Paper Series 10, 2013, p.1 s.

¹⁶ Si intende per *governance*: "nell'accezione di insieme dei principi, dei modi, delle procedure per la gestione e il governo di società, enti, istituzioni, o fenomeni complessi, dalle rilevanti ricadute sociali' [...], L'anglicismo, che propriamente vuol dire «modo di dirigere, conduzione»", voce *Governance*, in Treccani, ed. italiana (URL=https://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/governance.html), 03/09/2020.

Si procederà con la disamina del pensiero degli studiosi sull’impatto, soprattutto, del ruolo che il c.d. *deficit democratico* e il principio di democrazia rappresentativa giocano nell’ordinamento europeo.

In relazione al secondo aspetto, si è attestato come il Trattato di Lisbona, alla stregua delle innovazioni che dovevano essere apportate con una “Costituzione per l’Europa”¹⁷, abbia introdotto una serie di miglioramenti per la *governance* europea, definendone (forse) una propria forma di governo. L’esempio inequivocabile è rinvenibile nel consolidamento del ruolo del Parlamento europeo, con l’accrescimento dei poteri legislativi e di bilancio; ma anche nell’introduzione del legame tra la scelta del Presidente della Commissione e l’esito delle elezioni europee, fino al rafforzamento del ruolo (se pur ancora limitato) dei parlamenti nazionali¹⁸ etc.

Dopo aver affrontato questi temi, come elementi necessari al tema centrale del capitolo, si considererà il dibattito sulla “trasformazione” (o evoluzione) della forma di governo europea. L’obiettivo è comprendere attraverso i dati raccolti se si è vicini o lontani dalla trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea. A questo proposito, si prenderanno in considerazione il tema della pratica degli *Spitzenkandidaten*, si rivolgerà uno sguardo verso la sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 239/2018, che evidenzia bene alcuni temi di fondamentale discussione in questa trattazione, si rifletta sulla questione di una legge elettorale uniforme o la trasformazione della forma di governo europea in senso parlamentare.

La parte conclusiva sarà dedicata alla discussione della relazione che sussiste tra forma di governo europea e principio di equilibrio istituzionale.

L’obiettivo è esplicitare come l’equilibrio istituzionale sia un elemento determinante per la forma di governo europea. In particolare, se non si riesce a comprendere l’attuale *status* (consolidato) di tale forma di governo, è possibile attraverso il principio di equilibrio istituzionale abbracciare l’andamento di tale evoluzione, sviscerandone le caratteristiche più decisive.

¹⁷ R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 21.

¹⁸ Versione consolidata del Trattato sull’Unione europea, voce *Protocolli -Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02>), 03/09/2020.

CAPITOLO I

Il potere legislativo nelle principali tappe dell'integrazione europea: dalla cooperazione alla procedura legislativa ordinaria

1. Il processo di integrazione europea e il potere legislativo: cenni storici

1.1 Premessa

L'integrazione europea è un processo le cui radici si colgono lontane nel tempo e che, per certi versi, non è ancora concluso. Traendo le sue origini da concezioni politiche e filosofiche di pensatori, movimenti di privati cittadini, iniziative di statisti e uomini di governo¹⁹, sarebbe difficile evidenziare ogni singola fase di evoluzione di tale processo.

Dall'analisi del processo di integrazione fortemente articolato di eventi e contributi, e dalla difficile espressione di una nozione di "Unione europea"²⁰, si sente la necessità di studiare la storia dell'integrazione europea, così come le varie tappe di cui si compone, utilizzando delle linea-guida. Nel presente elaborato la linea-guida è riconosciuta nel potere legislativo dell'Unione europea²¹ (a partire dalla nascita delle Comunità europee) che si presta bene a rappresentare lo snodo fondamentale in cui si definiscono i poteri che vengono devoluti all'Unione dagli Stati membri, e soprattutto a raffigurare il quadro istituzionale di riferimento. Tale quadro facilita il compito di definire una nozione di Unione europea, e congiuntamente agli equilibri politici che emergeranno in capo alle istituzioni dell'Unione, si potrà successivamente, nella presente trattazione, rilevare una forma di governo dell'Unione.

Intanto, il riferimento necessario al potere legislativo dell'Unione coglie a pieno le fasi in cui tale processo si struttura. Un processo che coniuga, senz'altro, una dimensione di allargamento e espansionismo territoriale -processo di *widening*²²- (il cui risultato è l'Unione europea composta da 28 Paesi, o 27 se si

¹⁹ Cfr., tra tutti, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020, pp. 1-3.

²⁰ F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, in *Journal of European Public Policy*, 22/6, 2015, p.766 s.

²¹ O se lo si vuole interpretare in un senso "meno restrittivo", vale a dire partendo da uno studio del "processo decisionale" e delle istituzioni che detengono tale potere. Cfr., per ulteriori indicazioni, R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 3 s. e R. Baratta. *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2019, p.1 s.

²² "Widening and deepening: one might be tempted to describe the main historiographical trends in this field in such terms, given how approaches and methodologies have expanded and considering that our knowledge has become ever more refined", in K. K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, in *Neue Polit. Lit.*, 64, 2019, p.328. Inoltre, cfr. F. Schimmelfennig, D. Leuffen B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, cit., p.764 s.

considera il più recente fenomeno della Brexit²³), seguita poi dalla fase dell'approfondimento e dell'aumento delle competenze attribuite all'Unione, ossia alle istituzioni comunitarie di riferimento -processo di *deepening*²⁴.

L'analisi storica che questo stralcio dell'elaborato propone, mira ad evidenziare come l'evoluzione dell'integrazione europea passi necessariamente per questa fase di allargamento e (sicuramente) devoluzione delle competenze che gli Stati membri cedono all'Unione²⁵. Infatti, partendo dal progetto economico originario delle Comunità, si passa ad analizzare come i trattati istitutivi e i successivi momenti di "definizione normativa" dell'Unione hanno inciso sull'accertamento di tali competenze transitando per i procedimenti legislativi che si incontrano nelle varie fasi storiche. Fino a giungere alle più attuali e determinanti tappe che hanno tentato una trasformazione in senso più politico dell'Unione europea, permettendo da un lato un processo ancora più esteso di "*enlargment*", in riferimento alle materie di competenza su cui l'Unione può legiferare, e dall'altro lato un riequilibrio istituzionale che tale processo, attraverso le sue innumerevoli innovazioni, porta con sé.

La definizione della procedura di codecisione con il trattato di Maastricht, successivamente denominata procedura legislativa ordinaria con il Trattato di Lisbona, è un esempio manifesto del processo descritto.

L'analisi storico-normativa di questo capitolo si muove da queste premesse per elaborare un contesto chiaro come cornice di riferimento per il proseguo dell'elaborato; elemento indispensabile, inoltre, per avere uno schema storico, politico e normativo di riferimento da cui poi scaturirà l'analisi più approfondita delle tematiche dei negoziati interistituzionali, necessariamente collegati ed inseriti all'interno della procedura legislativa ordinaria così come definita dal Trattato di Lisbona.

E dall'analisi in essere scaturirà l'approfondimento del ruolo che gioca il Parlamento europeo in un contesto istituzionale di non semplice definizione, che il "*recap storico*" può aiutare a tradurre, così come determinato: dalla storia recente dell'Unione, dalle competenze ad essa assegnate con le procedure legislative e soprattutto dalle misure in cui l'allocatione di tali competenze determina una metamorfosi che ha investito tutto il panorama politico-istituzionale-decisionale comunitario²⁶.

In definitiva, si riconosce l'elevato grado di complessità e articolazione del processo di integrazione europea, il cui riferimento in seno al potere decisionale²⁷ dell'Unione può favorirne la lettura storica e si presta

²³ La data ufficiale di uscita del Regno Unito dall'Unione europea è il 31 gennaio 2020. Per una analisi dettagliata delle fasi del processo di recessione dall'Unione europea, cfr. la voce *Brexit*, in Consiglio europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/>), 03/09/2020.

²⁴ Cfr., tra tutti, P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, in Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari, Università di Firenze, 2018, p.482 s.

²⁵ Esistono altri elementi per studiare il modello dell'integrazione europea, come confermano altri autori: "*Two main factors of integration are distilled from classic theories of European integration: interdependence and politicization*", in F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, cit., p.765. Cfr., per ulteriori indicazioni, N. Kauppi, K. Palonen, C. Wiesner. *The Politification and Politicisation of the EU*, in Manchester University press, Vol. 19, n. 1, 2016, p.73 s.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Per uno studio sullo sviluppo dell'attività legislativa e sull'efficacia del processo decisionale europeo, cfr. H. Schulz., T. König. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, in American Journal of Political Science, Vol. 44, n. 4, 2000, pp. 653-664.

sicuramente come elemento essenziale e fondante di questa trattazione. Un processo a fasi discontinue, di lenta progressione e, a fasi alterne, di ingegneria costituzionale che si è sempre espresso nella dialettica che intercorre tra Stato-nazione, la quale vive contemporaneamente le dimensioni della devoluzione delle competenze all'ente sovranazionale, da un lato, e la struttura sovranazionale, dall'altro. Tale struttura è stata più volte tema saliente nel dibattito politico europeo e spesso si è tentato di accentuarne la forma in senso federale, provocando lo scandire di fasi di un processo necessariamente instabile, in quanto sempre alla ricerca di punti di equilibrio che rischiano, d'altra parte, di non divenire mai punti "di arrivo" di tale processo²⁸. Sebbene l'esegesi di tale processo non è l'obiettivo del presente testo, nell'ottica di dare un quadro razionale e determinato per gli studiosi di diritto (e non) che affrontano il tema dell'Unione europea, si è sentita la necessità di ripercorrere un excursus storico-normativo²⁹ del processo di integrazione europea.

1.2 La nascita delle Comunità europee e la parziale limitazione di sovranità

Le aspirazioni, i progetti e le idee che portarono a compimento il progetto europeo sono numerose e di diversa configurazione e risalgono lontano nel corso del tempo. Si pensi alla proposta di Aristide Briand, ministro degli esteri francese, presentata con un *memorandum* alla Società delle nazioni nel 1930, che per primo propose una "Unione europea" di stampo confederale con l'obiettivo di un'unione politica tra gli Stati partecipanti senza, però, mettere in discussione la loro sovranità. Una diversa concezione di impronta federalista è quella presentata dal "Manifesto di Ventotene per l'Europa libera e unita" del 1941, in cui i tre autori (Spinelli, Rossi e Colorni) accomunati da un "sentimento europeo comune" affermano: "*Il problema che in primo luogo va risolto, e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione dell'Europa in stati nazionali sovrani [...]*"³⁰.

Va citato a questo proposito il contributo di Jean Monnet³¹ che discostandosi dal progetto federalista, prevedendo un'immediata unione politica, si basava su un diverso metodo funzionalista e graduale. L'idea che soggiaceva alla proposta del politico francese, qualificato ancor oggi uno dei padri fondatori dell'Unione europea, si muoveva nell'ottica di una necessaria unione in senso politico per frenare i nazionalismi che si affermavano nel continente europeo³². Ma tale processo doveva avvenire in senso graduale attraverso la messa

²⁸ Cfr., tra tutti, U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 5 s.

²⁹ In riferimento al potere legislativo in capo alle istituzioni europee, cfr. H. Schulz, T. König, *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, cit., p.653 s.; P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri, *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p.480 s.

³⁰ Manifesto di Ventotene, cfr. la voce *Per un'Europa libera e unita: il manifesto di Ventotene*, in Senato (sito web-.it), ed. italiana (URL=https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Per_unEuropa_libera_e_unita_Ventotene6.763_KB.pdf), 03/09/2020.

³¹ Cfr. I. Eriksson Haider, *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union*, in *International Journal of legal information*, vol. 30/2, 2002, p. 466 s.

³² "In the words of Jean Monnet: «Nothing can be achieved without institutions». These ideas were the origins of the European Union", Ivi, p. 467.

in atto di “*forme di coesione, solidarietà in specifici settori, così da costruire progressivamente una situazione di fatto di integrazione tra Paesi europei, che sarebbe sfociata, quasi naturalmente, in un’unione politica*”³³.

Nell’intento di introdurre la prima fase dell’integrazione europea va sicuramente sottolineato il momento storico decisivo in cui si misero in atto i “primi passi delle Comunità”, quello relativo allo scenario post-bellico del secondo conflitto mondiale che rappresenta un *pivot* essenziale per cogliere le richieste dei Paesi europei di garantire una ripresa economica e conseguire una futura pace nel continente³⁴. Non dimenticando che all’indomani di questo momento storico, la Comunità europea (futura Unione) si troverà a fronteggiare un altro assetto geo-politico decisivo: il periodo bipolare della c.d. guerra fredda³⁵.

In questo più generale contesto storico-ideologico prende vita il percorso di integrazione europea con una visione decisamente di stampo funzionalista, vale a dire l’idea di progredire per settori e per questa via far crescere l’integrazione, che, non trascurando una graduale devoluzione dei poteri sovrani di quei Paesi che aderiscono alle prime Comunità, conferma l’identità di (quello che sarà poi definito come) un progetto atipico. Un’impostazione non rigorosamente federale ma non necessariamente meno “integrante” delle altre, tant’è che ha consentito, specie sul piano dell’integrazione giuridica ed economica, dei risultati inattesi³⁶.

Da questo più generale scenario prende vita la prima organizzazione con la quale inizia il rinomato processo, caratterizzato sin da subito da un “progressivo trasferimento” di poteri sovrani da parte degli Stati membri a enti che vengono definiti “Comunità sopranazionali”.

Il primo esempio rappresentativo è la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA) del 1950. Nei manuali di storia europea, storia dell’integrazione e diritto dell’Unione europea, per introdurre il processo di integrazione viene spesso riportato una porzione del discorso del francese Robert Schuman il cui significato storico è quello di coniugare funzionalismo e prospettiva federalista (tale importanza si evince anche dalla scelta della data del 9 Maggio come “Festa dell’Unione europea”). Rispetto al discorso invocato, una delle frasi storiche di Schuman, e per certi versi descrittive della Comunità europea dell’epoca, che riesce a coniugare bene le idee espresse pocanzi è da sempre: “*L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto*”³⁷.

³³ U. Villani. *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.2.

³⁴ Come sostiene Casaroli: “*E’ mia impressione che proprio la svolta violenta e distruttrice dell’ultima grande Guerra, europea e mondiale, abbia impresso all’idea dell’unità, o almeno dell’integrazione europea, un impulso decisivo [...]*”, in A. Casaroli. *L’integrazione europea: uno sviluppo che nasce dalla storia*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 58, n. 3/231, 1991, p. 329.

³⁵ Per un riferimento puntuale, cfr. K. K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, cit., p. 350 s.

³⁶ Cfr., tra tutti, R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.8 s.

³⁷ Dichiarazione Schuman, 9 Maggio 1950. Cfr. la voce *Dichiarazione Schuman*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europeday/schuman-declaration_it), 03/09/2020.

Si tralasciano, in genere, altri estratti del suo discorso³⁸, le cui parole meglio rappresentano la devoluzione del potere sovrano che i Paesi della neonata Comunità trasferiscono alla stessa³⁹.

Si rende noto da codeste parole la volontà di elargire ad un ente sovranazionale parte del potere detenuto sino ad allora dagli Stati (membri) partecipanti, con la convinzione che non avendo il controllo sulla produzione di carbone e ferro nessun Paese sarebbe stato in grado di combattere una (nuova) guerra.⁴⁰ La proposta di Schuman fu accettata e i sei Stati firmatari (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) giunsero alla firma a Parigi il 19 aprile 1951 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) che, entrato in vigore l'anno successivo, richiama il primo importante passo per la costruzione della futura Unione⁴¹.

Come già accennato dal discorso di Schuman, la Comunità aveva un complesso sistema organizzativo all'interno del quale le principali istituzioni da segnalare per il nostro ricorso storico sono: un'Alta autorità che, come organo collegiale composto da individui indipendenti⁴², detiene sia poteri esecutivi che normativi nei confronti degli Stati membri e sulle loro imprese; un'Assemblea comune composta dai "rappresentanti dei popoli degli stati riuniti nella Comunità"⁴³ formata da soggetti designati dai parlamenti nazionali; una Corte di giustizia in rappresentanza del potere giudiziario, che assicurava il rispetto del diritto di interpretazione e applicazione del Trattato. E in ultima istanza un Consiglio (speciale) dei ministri composto da un ministro per ciascuno Stato membro, competente ad emanare pareri. A questa prima Comunità, il cui assetto istituzionale a grandi linee ricalca l'assetto dell'Unione europea⁴⁴, faranno seguito (circa cinque anni dopo) altre due.

Di fatto, gli stessi Stati firmatari del precedente trattato saranno gli artefici della nascita, con i Trattati firmati a Roma nel 1957, della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (CEEa o Euratom). Con il sorgere delle tre Comunità nel panorama europeo si andava manifestando la trasmissione del potere a suddetti "enti sopranazionali" coinvolgendo molteplici settori e garantendo, parallelamente, l'adesione di altri paesi⁴⁵.

Infatti, dalla iniziale condivisione di un solo settore economico, si è giunti alla creazione di un mercato comune fondato sulla leale concorrenza, sulla libera circolazione delle persone, merci, servizi e capitali,

³⁸Per saperne di più su R. Schuman, cfr. la voce *Robert Schuman l'architetto del progetto di integrazione europea*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_pioneers_robert_schuman_it.pdf), 03/09/2020.

³⁹"Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace [...]", Ibid.

⁴⁰Cfr. la voce *EU Pioneers*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_it), 03/09/2020.

⁴¹L'aspetto politico dell'iniziativa della CECA va ricercato nell'avvenimento ove "per la prima volta in Europa due, e poi più Stati accettavano di porre la loro sovranità, sino allora considerata inviolabile, sotto un'alta Autorità che non era la loro, benché da essi costituita", in A. Casaroli. *L'integrazione europea: uno sviluppo che nasce dalla storia*, cit., p.331 s.

⁴²Cfr., tra tutti, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 5 s.

⁴³Ibid.

⁴⁴Cfr. R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., spec. p.16 s.

⁴⁵Per una più accurata illustrazione della storia dell'Unione europea, cfr. la voce *La storia dell'Unione europea*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/about-eu/history_it), 03/09/2020.

unitamente all'istituzione di politiche comuni in ambito agricolo, commerciale e dei trasporti.⁴⁶ Relativamente al percorso appena delineato ha fatto seguito un processo di unitarietà istituzionale nel territorio delle Comunità. Il quadro istituzionale delle tre Comunità si è andato man mano conformando, ad esempio come accadde per l'Assemblea comune (poi denominata Parlamento europeo⁴⁷) e la Corte di giustizia.

Nello specifico, va ricordato che l'assetto istituzionale della giovane CEE ricalcava per certi versi quello della CECA, condividendo con essa sin dalla nascita, l'Assemblea e la Corte di giustizia. In più, in questa conformazione erano presenti anche la Commissione e il Consiglio; ove se quest'ultima istituzione rappresentava il baricentro del sistema, alla Commissione -inizialmente- era riservato un solo potere di impulso normativo e di controllo, vista anche la portata più generale delle norme contenute nel Trattato sulla Comunità europea. Va, per correttezza, ricordato che la CEEA (o Euratom) fu istituita per dare impulso alla (sempre più proficua) nascita di industrie nucleari, con l'obiettivo così di migliorare il tenore di vita degli Stati membri.

Il citato congiungimento dell'assetto istituzionale delle Comunità fu sicuramente favorito da un dialogo tra le stesse istituzioni, ad esempio con la stipulazione di una "Convenzione interistituzionale" che avvicinava le posizioni dell'Assemblea comune, della Corte di giustizia e del Comitato economico e sociale. Si noterà come nel progresso della trattazione il ruolo delle convenzioni che legano le intenzioni comuni delle istituzioni, soprattutto in relazione alla procedura legislativa ordinaria, saranno fondamentali per descrivere le relazioni e le intenzioni comuni delle stesse. Il (sotto-) processo di unificazione istituzionale delle Comunità europee trova una sua prima conclusione nell'aprile del 1965, ove con il Trattato di fusione degli esecutivi furono predisposti un Consiglio e una Commissione unici per la Comunità europea (quest'ultima assimilando a sé l'Alta autorità della CECA).⁴⁸

Le tre Comunità, la loro articolazione istituzionale e il loro sempre più stretto legame, rappresentano la base fondante del processo di integrazione europea che, muovendo i suoi primi passi, come si intuisce dalla descrizione del contesto storico-istituzionale sin ora svolta, approderà ad una inevitabile trasfusione di poteri in capo alle c.d. "Comunità sopranazionali".

La nozione di "comunità", attraverso l'utilizzo di una terminologia innovativa per l'epoca (nella quale riecheggia il percorso di integrazione europea nelle sue prime fasi), esprime l'idea di un modello nuovo di integrazione tra i Paesi aderenti⁴⁹ ed evoca un rapporto più stretto e intenso rispetto a quello delle classiche organizzazioni tradizionali. Le differenze che intercorrevano tra le organizzazioni internazionali classiche e le Comunità europee furono presto prese in considerazione in dottrina⁵⁰ e sono state terreno di studio per lungo

⁴⁶ Cfr., per tutti, P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p.483.

⁴⁷ Per approfondimenti, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁴⁸ A tal proposito si ricorda che vennero unificati il sistema di finanziamento delle attività comunitarie e la struttura di bilancio, basato su un bilancio generale e una procedura di adozione unica. Cfr. R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 18-20.

⁴⁹ Per un'analisi accurata della definizione di Comunità (europea): cfr. *Ivi*, pp. 1-10 e U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 1-15.

⁵⁰ Per un'analisi della dottrina sullo sviluppo dell'integrazione europea, cfr. K.K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, cit., 327 s.; I. Eriksson Haider. *European integration: history and perspectives, report*

tempo, consentendo ben presto alla stessa giurisprudenza di prenderne atto. Come viene ben ricordato nella storica sentenza della Corte di giustizia europea del 1963 causa 26/62, *Van Gend en Loos*, in cui la corte dichiarò:

*“Lo scopo del Trattato C.E.E., cioè l’instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti [...]. Ciò è confermato dal preambolo del Trattato il quale, oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini.”*⁵¹.

Emergono chiaramente gli elementi innovativi che tale sentenza della Corte pone in essere in riferimento al carattere “sopranazionale”: tra cui la partecipazione dei cittadini alla vita della Comunità⁵² e, soprattutto, il trasferimento parziale di sovranità dagli Stati membri alle Comunità (poi Unione). L’elemento del trasferimento di sovranità appare chiaro se in riferimento alla potestà legislativa. Infatti, gli organi dell’Unione, come osserva la Corte, sono investiti di poteri sovrani nei confronti degli Stati membri e dei loro cittadini.⁵³ Questo potere legislativo-normativo degli organi delle Comunità si riscontra nel Trattato CEE⁵⁴ all’art. 249 (oggi art. 288 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea), secondo il quale le istituzioni assolvono i loro compiti⁵⁵ con l’adozione di regolamenti, direttive e decisioni⁵⁶.

Stabilendo la portata generale degli atti attraverso i caratteri della generalità, obbligatorietà, nonché della diretta applicabilità stabilita per il regolamento⁵⁷, si comprende come si scandisce il rapporto tra diritto dell’Unione (allora ancora diritto delle Comunità europee) e diritto interno e si segna l’iniziale passaggio (seppur ancora parziale) di sovranità. Una conferma di tale dinamica di inter-correlazione, sempre più stretta, tra diritto dell’Unione e diritto degli Stati membri è confermata, ancora una volta, dalla giurisprudenza europea che, in un’altra storica sentenza del 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*⁵⁸ stabilisce:

from a colloquium retracing the evolution of the European Union, cit., 466 s. e F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, cit., p.764 s.

⁵¹ Sentenza della Corte 5 febbraio 1963, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa 26/62.

⁵² Una partecipazione sempre più presente, come sarà confermato dal passaggio da un Parlamento composto da membri degli Stati nazionali a membri direttamente eletti dai cittadini dell’Unione e il successivo rafforzamento dei suoi poteri. Per un approfondimento, cfr. capitolo V del presente elaborato.

⁵³ Cfr. U. Villani. *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.10 s.

⁵⁴ Si fa riferimento al Trattato che istituisce la “Comunità Economica Europea”, cfr. la voce *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG>), 03/09/2020.

⁵⁵ Per un’analisi dell’obiettivo del processo decisionale, le sue tipologie e l’adozione degli atti, cfr. H. Schulz, T. König. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, cit., p.655 s.

⁵⁶ L’articolo 249 Trattato CE dispone: “per l’assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri”.

⁵⁷ “Proprio in virtù di questa diretta applicabilità di larga parte del diritto dell’Unione vanno riconosciuti, quali soggetti di tale ordinamento, non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini”, in U. Villani. *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.11.

⁵⁸ Sentenza *Costa c. Enel*, causa 6/64 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=IT>), 03/09/2020.

“Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica quindi una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia [...]”.

Si comprende, sin da subito, in che modo il diritto delle Comunità europea, oggi diritto dell'Unione europea, si afferma con forza attraverso il suo carattere di sopranazionalità, sul diritto interno degli Stati membri, andando ad “intaccare” la vita dei cittadini dell'Unione, degli imprenditori dei Paesi aderenti (visto il carattere economico, più che sociale, dei primi Trattati dell'Unione), degli agricoltori, dei liberi professionisti (ecc.). Il c.d. trasferimento di sovranità, quindi, attraverso il potere legislativo destinato agli organi delle Comunità va ad abbracciare una moltitudine di materie e settori in cui esso si realizza.

In considerazione del suddetto Trattato, che istituisce la Comunità europea, è utile prendere visione di due temi che saranno utili per il seguito dell'analisi: il riferimento al preambolo del TCEE (poi TCE con il Trattato di Maastricht) e l'analisi dell'esercizio del potere legislativo come stabilito all'interno del Trattato. Per quanto concerne il riferimento al “Preambolo”⁵⁹ del Trattato va ribadito che il riferimento a *“un'unione sempre più stretta fra i popoli europei”* è per molti in dottrina un primo tentativo di sottolineare una futura unione politica che passa (necessariamente) per processi di legittimazione democratica (come la già richiamata elezione diretta del Parlamento europeo).

Inoltre, si vuole mettere in evidenza come la Comunità europea possa formarsi solamente con un *“un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza”* (in riferimento alla strategia funzionalista determinata, in prima battuta, dalla sfera economica) che si può realizzare mediante *“la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo”*, così a sostegno dell'idea di una futura un'unione politica (e un'Unione) che passi per fasi progressivamente ben definite⁶⁰.

L'altra base di analisi del c.d. Trattato istitutivo è la normativa che definisce la procedura attraverso la quale si realizza l'esercizio del potere legislativo, conosciuta come procedura di consultazione, da parte degli organi preposti dalla Comunità attraverso le norme del Trattato. Tra le istituzioni preposte dal seguente trattato troviamo all'art. 138 (TCEE) il riferimento all'Assemblea, composta di delegati che i Parlamenti nazionali sono richiesti di designare tra i propri membri. In merito, è da segnalare il paragrafo 3 del suddetto articolo che prevede come l'Assemblea *“elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri”*⁶¹.

⁵⁹ Vedi nota 54.

⁶⁰ Per un raffronto del tema sul futuro dell'Unione europea (come espressione delle riforme introdotte dai Trattati) e la sua relazione con i compiti assolti dalle istituzioni, cfr. A. Somma. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in Mulino- Rivisteweb, Materiali per una storia della cultura giuridica, Fascicolo 1, 2018, p.167 s. e H. Schulz, T. König. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, cit., p. 654 s.

⁶¹ Art. 138 TCEE, vedi nota 54.

Oltre alle istituzioni a cui è affidato il potere decisionale in questa prima fase storica per l'Unione (o meglio le Comunità europee), ossia il Consiglio e la Commissione, le altre istituzioni sancite dal TCEE sono la Corte di giustizia, che mira ad assicurare il rispetto *“del diritto e nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato”*⁶² e un Comitato economico e sociale, organo di carattere consultivo a cui gli organi predisposti all'esercizio del potere normativo (Consiglio e Commissione) hanno facoltà di richiedere pareri, oppure sono tenuti a richiederli nei casi sanciti all'interno del Trattato.

Come già ricordato, il Consiglio, formato da rappresentanti degli Stati membri scelti dagli stessi, per il *“raggiungimento degli scopi stabiliti dal presente Trattato”*⁶³ provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri e dispone di un *“potere di decisione”*⁶⁴. Tale potere decisionale viene esercitato dal Consiglio congiuntamente alla Commissione, a cui è stato assegnato il nobile compito di *“assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune della Comunità”*⁶⁵, attraverso l'adozione di regolamenti, direttive e decisioni; formulando inoltre raccomandazioni e pareri. In questa prima versione, che stabilisce l'assetto del potere decisionale in capo agli organi della Comunità (o meglio delle Comunità), il ruolo dell'Assemblea è ridimensionato, e bisognerà attendere il passaggio all'Atto unico europeo per un primo rafforzamento.

Oltre a ciò, al Consiglio non è sempre permesso deliberare a maggioranza qualificata ma in molte delle materie stabilite da Trattato deve ottenere una deliberazione unanime affinché le decisioni (normative) possano diventare effettive. Ciò avviene nel caso in cui il Consiglio stabilirà disposizioni a cui gli Stati membri dovranno dare attuazione (art. 138 TCEE), e contestualmente nell'ipotesi in cui dovrà tenere conto del lavoro svolto dalla Commissione e proporre degli emendamenti, come recita l'art. 149: *“Quando, in virtù delle disposizioni del presente Trattato, un atto del Consiglio sia stato emanato su proposta della Commissione, il Consiglio può emanare un atto che costituisca emendamento della proposta stessa, soltanto con deliberazione unanime”*⁶⁶.

Viene aggiunto che la Commissione può emendare la propria proposta sino a che il Consiglio non si esprima in merito, *“specie quando l'Assemblea sia stata consultata in merito alla proposta”*⁶⁷. Nonostante il velato riferimento all'intervento dell'Assemblea nel potere decisionale, è il Consiglio in questa prima fase dell'integrazione europea, insieme al ruolo giocato dalla Commissione, a detenere le redini del potere decisionale⁶⁸.

⁶² Art. 164 TCEE, vedi nota 54.

⁶³ Art. 145 TCEE, vedi nota 54.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Art. 155 TCEE, vedi nota 54.

⁶⁶ Art. 145 TCEE vedi nota 54 (sottolineatura aggiunta successivamente).

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Per avallare tale tesi si prende in considerazione l'art. 152 TCEE: *“Il Consiglio può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni, e di sottoporre tutte le proposte del caso”*.

1.3 L'Atto unico europeo e la procedura di cooperazione

Il processo di integrazione europeo prosegue e una delle sue tappe riformatrici si raffigura nell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo (d'ora in poi come AUE) nel 1987⁶⁹. Nel contempo si è sentita la necessità, all'interno delle Comunità europee, di un'unitarietà istituzionale⁷⁰, già più volte profilata nelle intenzioni, che ha determinato l'istituzione di un Consiglio e di una Commissione unici nelle Comunità europee nel 1965 e della elezione diretta del Parlamento europeo a partire dal 1978⁷¹.

Non vanno di certo dimenticati, nell'evoluzione della storia europea, i mutamenti rilevati sotto il profilo soggettivo, relativi alla partecipazione di altri Paesi alle Comunità europee, rispetto a quelli prettamente oggettivi, di cui si occuperà questa trattazione più avanti, rilevabili nelle politiche e nelle istituzioni delle stesse.

Questo citato processo di allargamento dei “confini” delle Comunità⁷² ha determinato anche la necessità di adattare le norme dei Trattati in riferimento al funzionamento delle istituzioni europee (ad esempio in merito la loro composizione e i metodi di votazione), instaurando così equilibri politici, sia nei rapporti tra gli Stati stessi che tra loro e le istituzioni dell'Unione.

L'Atto unico europeo presenta la volontà delle Comunità europee di stabilire una strada comune attraverso la modifica dei Trattati originari. È la prima spinta necessaria al processo di riforma (politico) europeo che porterà sino all'attuale conformazione dell'Unione europea⁷³.

Prima di addentrarci ad esaminare il contenuto dell'Atto unico europeo, va ricordato che quest'atto faceva seguito ad un progetto di Trattato che istituiva l'Unione europea denominato poi “Trattato Spinelli” (in onore del suo principale artefice) che, anche se non entrato mai in vigore⁷⁴ avrebbe avuto l'intenzione di modificare la Comunità europea creando una vera e propria “legge” europea e un procedimento democratico di adozione della stessa⁷⁵. La mancata entrata in vigore e la successiva attuazione degli effetti del Trattato

⁶⁹ L'obiettivo è evidenziare le tappe significative del processo europeo in relazione al potere legislativo detenuto dalle istituzioni. Cfr., per tutti, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 15-18.

⁷⁰ Per approfondimenti, cfr. paragrafo 1.1 del presente testo.

⁷¹ Così come aveva stabilito la Conferenza del vertice di Parigi tenutasi nel dicembre del 1974. Cfr. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p. 484 s. e la voce “*Il Parlamento europeo precedenti storici*”, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/11/il-parlamento-europeo-precedenti-storici>), 03/09/2020.

⁷² Per quanto concerne questo “processo di inclusione” di altri Stati membri, si ricorda che dal nucleo originario dei sei Stati fondatori si è progressivamente arrivati ad un numero di ventotto, prima della riforma Brexit che ha portato l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Un primo allargamento si ha proprio in riferimento al Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca membri a partire dal primo gennaio del 1973. Successivamente sono entrati nell'Unione europea la Grecia (dal 1981); il Portogallo e la Spagna (membri dal 1986); l'Austria, la Finlandia e la Svezia (membri dal 1995); Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica slovacca, la Slovenia, l'Ungheria (membri dal 2004); la Bulgaria e la Romania (membri dal 2007); infine la Croazia (membro dal 2013). Ad oggi sono molti gli stati ancora in attesa di aderire all'Unione europea. Per un riferimento cfr. la voce *Paesi*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_it), 03/09/2020.

⁷³ Per un'analisi (accurata) della dottrina sul tema dell'integrazione europea, cfr. F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, cit., p. 765 s.; I. Eriksson Haider. *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union* cit., p. 467 s. e K. K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, cit., p.327 s.

⁷⁴ Mai entrato in vigore non avendo ottenuto la ratifica di alcuni Stati membri.

⁷⁵ Cfr., specialmente, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 16 s.

Spinelli, frenò il “salto di qualità” che voleva essere compiuto dall’allora Comunità europea verso una più democratica Unione. Il Trattato citato (e mai entrato in vigore) avrebbe stabilito un potere legislativo esercitato congiuntamente da Parlamento e dal Consiglio dell’Unione con la partecipazione attiva della Commissione, e predisposto che un atto sarebbe stato adottato a seguito dell’approvazione (congiunta) di Parlamento e Consiglio. Non a caso tale procedura ricorda molto l’architettura della procedura legislativa ordinaria⁷⁶.

Se il progetto orchestrato dal Trattato Spinelli fallisce, si passa, come spesso accade nella “storia europea”⁷⁷ ad un processo più graduale⁷⁸, in direzione -per certi versi- più funzionalista e che si identifica nel già citato Atto unico europeo (e poi come vedremo nel Trattato di Maastricht).

Tra le novità viene citata, innanzitutto, una prima forma di cooperazione in materia di politica estera⁷⁹ attraverso la denominazione ufficiale dei vertici semestrali in “Consiglio europeo” che riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri, accompagnati dai ministri come, in realtà, già accadeva con delle riunioni informali a partire dagli anni ’60. Un altro passo decisivo compiuto dall’AUE fu quello di fissare una data precisa per il completamento del mercato interno entro la quale la CEE avrebbe dovuto adottare misure specifiche e necessarie. La fissazione del termine per il 31 dicembre 1992, preceduta dall’uscita nel 1985 di un intenso programma stabilito dalla Commissione europea all’interno del suo libro bianco, fu coronata da un sostanziale successo, necessario, come sostenuto in dottrina, per dare una “spinta psicologica” all’Unione (economica e poi politica).

L’AUE operò anche nell’espandere il potere d’intervento delle Comunità, istituendo nuove politiche, che sarebbero rientrate nell’ambito di competenza dell’Unione, come la politica di coesione economica e sociale volta a ridurre il divario tra tutte le regioni dell’Unione (facendo particolare attenzione a quelle meno favorite), la politica ambientale e la politica di ricerca e sviluppo economico.

Infine, per arrivare a trattare il punto nevralgico toccato dall’AUE⁸⁰, si ricorda come tale atto modifichi i Trattati originari delle comunità semplificando la procedura di decisione del Consiglio: precisamente sostituendo l’unanimità con la maggioranza qualificata, come regola di votazione delle deliberazioni, in alcuni specifici settori “vitali” per lo sviluppo del processo di integrazione europeo. Ciò è confermato dall’art. 6 par. 3 della sezione I, capo II dell’AUE⁸¹ recante “*disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità economica europea*”: “*i termini «il Consiglio stabilisce su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale» sono sostituiti dai termini «Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabilisce»*”.

⁷⁶ Cfr. par. 2 cap. I del presente testo.

⁷⁷ In riferimento alla storia dell’integrazione europea e delle sue tappe. Per un approfondimento, cfr. A. Casaroli. *L’integrazione europea: uno sviluppo che nasce dalla storia*, cit., pp. 323-339.

⁷⁸ Cfr. N. Kauppi, K. Palonen, C. Wiesner. *The Politification and Politicisation of the EU*, cit., p. 328 s.

⁷⁹ Viene introdotta tale forma di cooperazione “formalmente” nel perimetro del processo di integrazione europea, seppur al di fuori dei Trattati comunitari. Cfr., tra tutti, R. Adam., A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.18 s.

⁸⁰ Per un’analisi del nuovo processo di *decision-making* definito dall’AUE; cfr. H. Schulz, T. König. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, cit., p. 655 s.

⁸¹ Per una visione completa dell’AUE, cfr. la voce *L’Atto unico europeo*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum:xy0027>), 03/09/2020.

L'altro grande successo dell'AUE, come è già intuibile dalla lettura dell'articolo citato pocanzi, è aver riconosciuto al Parlamento europeo un ruolo più incisivo nella formazione degli atti della Comunità, consentendogli di influire sull'adozione di alcuni di essi. È ravvisabile tale innovazione soprattutto se la si confronta con il ruolo del Consiglio che, sino a questa riforma, ha detenuto il quasi-monopolio del potere decisionale.

Si inaugura con l'AUE una procedura decisionale più inclusiva per il Parlamento europeo, conosciuta con il nome di "procedura di cooperazione". Così viene stabilito dal paragrafo 2 del suddetto articolo⁸² che recita: "[...] *i termini «previa consultazione dell'Assemblea» sono sostituiti dai termini «in cooperazione con il Parlamento europeo»*". L'articolo successivo al qui presente trattato riguarda appunto la modifica dell'art. 149 del TCEE recante il processo legislativo di adozione degli atti della Comunità economica europea, trasformandolo, come vedremo, in un processo cooperativo tra Consiglio e Parlamento europeo. Quest'ultimo, per la prima volta, inizia ad acquisire importanza come organo decisionale, vista (anche) la sua natura di diretta rappresentanza dei cittadini dell'Unione.

Molti degli autori che per primi studiarono la neonata procedura di cooperazione si resero conto delle notevoli novità introdotte dall'AUE. Come intuibile, ci si è scontrati spesso in dottrina con autori che rappresentavano visioni opposte del futuro della Comunità europea⁸³: c'è chi sostiene come la necessità di legittimazione democratica europea sia realizzabile attraverso un rafforzamento dei poteri di controllo in capo ai parlamenti nazionali, ma sia al contempo indipendente dal potere (normativo-decisionale) dei governi nazionali secondo la visione intergovernativa. Altri propugnatori di un'organizzazione più sovranazionale sostengono che si arriverà a rafforzare la democrazia dell'Unione solamente cedendo più potere agli organi sovranazionali, in particolare al Parlamento europeo⁸⁴.

La nuova procedura di cooperazione⁸⁵, semplificando il suo percorso, aggiunge una fase alla vecchia procedura di consultazione, stabilendo che la decisione del Consiglio vada inviata al Parlamento per una seconda lettura. La possibile proposta emendata va poi esaminata dalla Commissione che la trasmette al Consiglio. Quest'ultimo, stavolta, potrà modificare la proposta solamente raggiungendo una deliberazione unanime (dei suoi membri). L'inaugurazione di questa procedura rappresenta per molti studiosi un insuccesso del procedimento legislativo europeo rendendo, vista la sua più complessa articolazione⁸⁶, più difficile raggiungere un compromesso per l'adozione dell'atto stesso. Quel che è certo, è che l'indecisione non è certo causata dall'architettura (ancora) di gran lunga di stampo intergovernativo della procedura legislativa, come sostengono i sovranazionalisti, né i più limitati poteri della Commissione sono il risultato di un trasferimento

⁸² Art. 6, Sez. I, capo II, dell'AUE.

⁸³ Per un approfondimento dei temi, cfr. M. Castaldo. *L'Unione europea nella tempesta*, in Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 84, n. 1/333, 2017, pp. 41-53; J. C Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in Journal of common Market studies (JCMS), Vol. 53/4, 2015 p. 703 s.; e A. Somma. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, cit., p.167 s.

⁸⁴ Cfr. C. Crombez. *Legislative Procedures in the European Community*, in British Journal of Political Science, Vol. 26, n. 2, 1996, p. 199 s.

⁸⁵ Art. 7, sez. I, capo II, dell'Atto unico europeo.

⁸⁶ In riferimento alla "procedura di consultazione" stabilita dall'art. 149 del TCEE, per leggere la norma, vedi nota 54.

troppo ingente di “potere normativo” ad altre istituzioni (come ad esempio il Parlamento europeo), come sostengono gli intergovernamentalisti.

Piuttosto, i nuovi poteri della Commissione (per certi versi anche minoritari non essendo più considerata l'unico interlocutore del Consiglio), l'introduzione della regola della maggioranza qualificata (per la maggior parte delle materie su cui può deliberare il Consiglio) e l'inaugurazione del ruolo del Parlamento europeo come co-protagonista della procedura normativa, se da un lato provocano maggior incertezza nell'adozione dell'atto normativo, dall'altro determinano un nuovo equilibrio istituzionale, dove il potere della Commissione europea è ridotto a favore del Parlamento europeo.

Mentre il Consiglio detiene ancora le redini della procedura decisionale, ci si avvicina maggiormente ad una trasformazione dell'assetto istituzionale della Comunità europea ove il potere legislativo sarà in capo all'istituzione direttamente eletta e il potere esecutivo rappresentato dalla Commissione⁸⁷. Le maggiori “competenze in ambito decisionale” acquisite in questa procedura dal Parlamento si intravedono (ad esempio) nel potere c.d. di veto detenuto da questa istituzione, il quale può essere superato solo con una deliberazione del Consiglio all'unanimità. Il nuovo equilibrio, così determinato dalle regole della procedura, è sicuramente sfavorevole a una più celere adozione degli atti ma propizio ad un bilanciamento tra le volontà degli Stati (rappresentati dai membri facenti parte del Consiglio) e dei cittadini dell'Unione (per adesso ancora Comunità europea).

La procedura legislativa, così come sancita dall'art. 149 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, è modificata dall'art. 7 dell'AUE che se in prima battuta (cfr. paragrafo 1) lascia inalterato il primo procedimento di adozione degli atti europei -stabilendo che il Consiglio può emanare un atto che rappresenti un emendamento alla proposta della Commissione solamente deliberando all'unanimità-, nel paragrafo successivo ripercorre le tappe della (nuova) procedura di cooperazione.

Infatti, il paragrafo 2 dell'art. 7 dell'AUE esordisce stabilendo che se “*un atto del Consiglio va preso in cooperazione con il Parlamento europeo [...]*”⁸⁸ va, quindi, seguita una procedura specifica. Questa procedura si articola in più fasi: la prima fase è rappresentata dall'adozione della posizione comune da parte del Consiglio che stavolta (presa in carico la proposta della Commissione) vota a maggioranza qualificata, previo parere del Parlamento. Successivamente, la posizione comune è trasmessa al Parlamento europeo, il quale, una volta che il Consiglio e la Commissione hanno esaurientemente informato l'istituzione delle motivazioni che hanno portato alla decisione della c.d. posizione comune, ha tre mesi di tempo per approvare la propria posizione comune. Trattasi in questo caso di emendamenti alla proposta del Consiglio o (sempre a maggioranza assoluta dei suoi membri) rigetto della posizione comune del Consiglio.

Nella fase seguente la posizione del Parlamento europeo viene ri-trasmessa alla Commissione per un ulteriore riesame, che prenderà in considerazione sia la proposta originaria di posizione comune del Consiglio, sia quella preposta dal Parlamento europeo, per poi essere trasmessa nuovamente al Consiglio, aggiungendo

⁸⁷ Cfr., per tutti, C. Crombez. *Legislative Procedures in the European Community*, cit., p.201 s.

⁸⁸ Vedi nota 86.

gli eventuali emendamenti proposti dal Parlamento. In quest'ultima fase, infine, il Consiglio adotta la proposta della Commissione o la può modificare, votando -necessariamente- all'unanimità⁸⁹.

Tenendo ben presente (come previsto dall'AUE), che la Commissione, fintanto che il Consiglio non abbia deliberato, può sempre modificare la sua proposta iniziale⁹⁰, si conclude, pertanto, la procedura di cooperazione.

1.4 *Dal Trattato di Maastricht al Trattato costituzionale ed al Trattato di Lisbona: la nascita della procedura di codecisione*

Uno degli sviluppi più significativi per il processo di integrazione europea è costituito dalla firma il 7 febbraio del 1992, a Maastricht, del Trattato sull'Unione europea, entrato poi in vigore nel novembre del 1993, che sancisce il passaggio dalla Comunità economica europea a una più ampia organizzazione, l'Unione europea. Il passaggio dalla CEE alla sola Comunità europea (con la soppressione del termine "economica" dalla sua denominazione) non si manifesta come meramente formale ma determina una trasformazione sostanziale dell'ente europeo, o per meglio dire, intende evidenziare il passaggio da una Comunità essenzialmente economica e commerciale ad una dimensione più elevata di carattere sociale, culturale e per certi versi propriamente "politica".

Questo lento transito verso l'Unione, che nel Trattato c.d. di Maastricht trova un punto di svolta, avvia, in questa fase, una serie di mutamenti che caratterizzeranno l'Unione europea per molti anni nella sua "evoluzione"; mutamenti che vedranno l'accentuarsi dei loro effetti proprio sull'architettura istituzionale così come determinata nel 1957.

Questa mutazione dell'edificazione istituzionale si presenta specialmente con la nascita dell'Unione europea a tre pilastri. L'archetipo di questa struttura composta da un primo pilastro comprensivo delle precedenti Comunità europee (CECA; CEE, CEEA) che, non perdendo formalmente la loro identità, diventano "parte costituente"⁹¹ dell'Unione⁹² sono a loro volta affiancate da nuove forme di cooperazione degli Stati membri in due materie: la politica estera e di sicurezza comune (sotto il pilastro della c.d. PESC) e l'altra materia riguardante il tema della giustizia e affari interni (inglobata sotto il pilastro c.d. GAI).

⁸⁹ Così come sancito dalla lett. E, art. 7 dell'AUE (Atto unico europeo): "Il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata, adotta la proposta riesaminata dalla Commissione. Il Consiglio può modificare la proposta riesaminata dalla Commissione soltanto all'unanimità", vedi nota 81.

⁹⁰ "Finché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure di cui ai paragrafi 1 e 2", art. 7, par. 3, capo I, titolo II. Vedi nota 81.

⁹¹ R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 19 s.

⁹² Essendo poi successivamente sopresse con il Trattato di Lisbona.

Da un punto di vista formalmente giuridico al seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht coesistono ben quattro trattati: il (neonato) Trattato sull'Unione europea comprendente le materie di politica estera e di sicurezza comune, insieme a quelle relative a giustizia e affari interni; il Trattato sulla Comunità economica europea (adesso Comunità europea⁹³); il Trattato sulla Comunità europea dell'energia atomica e il Trattato sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio⁹⁴.

Questa articolazione a tre pilastri, superata dal Trattato di Lisbona, rappresenta al meglio "l'anima dicotomica europea"⁹⁵ (a cui si è tentato di dare seguito attraverso una complessa architettura istituzionale che si rifletterà sul procedimento legislativo) che vede contrapporsi da un lato il c.d. "metodo comunitario" di carattere sovranazionale delle "anziane" Comunità europee, e dall'altro il c.d. "metodo intergovernativo tradizionale" caratterizzato da strumenti di cooperazione intergovernativa, ove le decisioni, se pur nelle mani delle istituzioni dell'Unione, dipendono formalmente dagli esecutivi degli Stati membri.

Come è desumibile, se la dimensione sovranazionale è ricollegabile al primo pilastro dove operano pienamente le istituzioni, le procedure e il sistema di fonti originari delle Comunità europee; negli altri due pilastri (specialmente nella PESC) il metodo intergovernativo diventa protagonista, con il ruolo sempre maggiore nel procedimento legislativo acquisito dai governi degli Stati membri.

Prima di argomentare i più rilevanti mutamenti al livello funzionale delle istituzioni (soprattutto in relazione al procedimento di adozione degli atti europei) operati dal Trattato di Maastricht, si vuole ricordare in questa sede, sottolineando solamente i profili più significativi, le altre aree (o dimensioni) di intervento del suddetto trattato che definiscono ulteriori e fondamentali sviluppi.

In prima battuta, non si può non ricordare l'iniziativa operata con il Trattato di Maastricht per il passaggio ad una moneta unica europea, l'euro. Tale passaggio, le cui fondamenta si ergono proprio da Maastricht in poi, implica la determinazione dei ritmi e delle condizioni necessarie per attuarlo (attraverso anche il rispetto di rigorosi parametri economici e finanziari che gli Stati membri devono rispettare).

Ma non occupandosi solamente degli aspetti economico-finanziari⁹⁶, il Trattato sull'Unione europea darà una particolare attenzione ai temi sociali, nel caso specifico in riferimento ai diritti della persona. Sotto questo profilo va segnalato, infatti, che il Trattato riconosce quali principi generali del diritto comunitario (oggi dell'Unione europea) i diritti umani fondamentali, così come determinati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, nonché dalle tradizioni costituzionali degli stati membri. Questo accresciuto interesse dell'Unione per i profili umani e sociali è riscontrabile anche nell'aumento delle politiche europee in nuovi settori, quali ad esempio: l'istruzione, la cultura, la sanità pubblica ecc⁹⁷.

⁹³ Adesso Trattato sulla Comunità europea (TCE). In questo elaborato si fa riferimento alla versione consolidata di tale Trattato così come pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea nel 2002.

⁹⁴ Cfr., per tutti, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 18 s.

⁹⁵ P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p.487 s.

⁹⁶ Con il Trattato di Maastricht si introduce l'ufficio del Mediatore europeo (European Ombudsman), cfr. I. Eriksson Haider. *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union*, cit., p. 476 s.

⁹⁷ Vedi nota 95.

A tal riguardo è con il Trattato di Maastricht del 1992 che viene riconosciuta una cittadinanza europea⁹⁸, e conseguentemente la definizione del doppio *status* giuridico per ogni cittadino dei Paesi dell'Unione⁹⁹.

In ultimo, è necessario ricordare che il Trattato di Maastricht pone fine al dibattito sul modello da attuare per l'integrazione europea accettando definitivamente un metodo “non uniforme” di integrazione¹⁰⁰ per gli Stati membri dell'Unione. Questo modello di integrazione differenziata¹⁰¹ si rileva al tempo stesso su due fronti: in primo luogo con la concessione al Regno unito di un Accordo sulla politica sociale inserito in uno specifico Protocollo (numero 14), vista l'ostilità del Paese alla normativa contenuta nel Trattato originario del 1992. In secondo luogo, utilizzando una prospettiva più ampia, la possibilità concessa ad alcuni Stati membri di rientrare (o meno) in specifici settori dell'integrazione; concessioni determinate da clausole dette di *opting in* o *opting out* e da un generale meccanismo di applicabilità, il c.d. meccanismo di cooperazione rafforzata¹⁰².

Accanto a queste rilevanti novità, si istituisce con il Trattato di Maastricht una nuova procedura di adozione degli atti delle istituzioni europee, denominata dalla prassi “procedura di codecisione”. Va anzitutto rilevato che il (nuovo) trattato, assieme al TCE¹⁰³, perseguiva molteplici obiettivi a cui si collegavano principi cardine della normativa europea: come il principio di sussidiarietà (che l'AUE aveva ricollegato alla sola politica ambientale), il quale diventa norma generale ma limitante rispetto all'azione svolta dalle istituzioni europee; o anche il principio di attribuzione delle competenze (poi formalmente definito dal Trattato di Lisbona), il quale rappresenta un elemento cardine dell'organizzazione dell'Unione europea¹⁰⁴.

Questi elementi, insieme alle funzioni esercitabili dagli organi europei¹⁰⁵, sono caratterizzanti del nuovo assetto istituzionale dell'Unione in cui le decisioni non sono relegate “all'esclusivo” volere del Consiglio. In questa prospettiva, la “nuova” procedura di codecisione va ben oltre i risultati dell'AUE, che trasforma l'assemblea elettiva da istituzione di “contorno” a partecipatrice (formale) del processo

⁹⁸ In merito l'introduzione della cittadinanza europea, cfr. I. Eriksson Haider. *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union*, cit. p. 477 s.

⁹⁹ Ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea è contestualmente cittadino del Paese di riferimento e cittadino europeo. Per un approfondimento sul tema della cittadinanza europea e sui diritti che i cittadini europei possono esercitare, cfr. la voce *Cittadinanza dell'UE*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship_it), 03/09/2020.

¹⁰⁰ Per un'indagine accurata, cfr. F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, in cit., 764 s.; e I. Eriksson Haider. *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union*, cit., p.466 s.

¹⁰¹ Il modello ad integrazione differenziata trova nel dibattito dottrinale molte denominazioni, ad esempio: “Europa a più velocità”, “modello a geometria variabile”, “Europa *à la carte*”, “modello a geometria variabile”, “modello a cerchi concentrici”.

¹⁰² Per un approfondimento sul meccanismo di cooperazione rafforzata, e più in generale sul modello di integrazione differenziata dell'Unione europea, cfr. la voce *Glossario delle sintesi-cooperazione rafforzata*, in Eur-lex, ed.italiana (URL=https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=it) e la voce *Cooperazioni rafforzate*, in Treccani, ed. italiana (URL=[http://www.treccani.it/enciclopedia/cooperazioni-rafforzate-dir-ue_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/cooperazioni-rafforzate-dir-ue_(Diritto-on-line)/)), 03/09/2020.

¹⁰³ Come previsto dal Titolo II, relativo alle Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea per istituire la Comunità Europea, art. G: “*Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea è modificato conformemente alle disposizioni del presente articolo al fine di creare una Comunità europea*”, lettera A: “*L'espressione “Comunità economica europea” è sostituita dall'espressione «Comunità europea»*”, in G.U.C.E., C 191/5 del 29.7.92 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN->), 03/09/2020.

¹⁰⁴ Cfr., tra gli altri, P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p.484 s.

¹⁰⁵ Non chiaramente espressi ma rilevabili all'art. 2 del TCE, vedi nota 60.

decisionale¹⁰⁶ (o di cooperazione), elevando il Parlamento europeo a legislatore dell'Unione con il potere di co-decidere, per l'appunto, con il Consiglio.

Questa procedura che equipara il ruolo del Parlamento a quello del Consiglio, rappresenta al meglio la (ricercata) legittimazione democratica voluta dall'AUE, e ancor prima dal citato Trattato Spinelli¹⁰⁷ e che trova, nel Trattato di Maastricht, finalmente attuazione. Si vedrà come senza un "accordo reciproco" tra le due istituzioni, nessun atto europeo può essere effettivamente adottato. Questo accresciuto ruolo del Parlamento europeo costituiva, come sostenuto da molti studiosi in dottrina, una garanzia rispetto alla progressiva estensione del voto a maggioranza qualificata in capo al Consiglio; corrispondente (in necessaria conseguenza) all'incremento del *deficit* democratico dell'Unione¹⁰⁸.

La celebre procedura di codecisione è contenuta nel capo 2 del TCE alla voce "Disposizioni comuni a più istituzioni", con precisione partendo dall'art. 251 dove è scritto: "*Quando nel presente trattato si fa riferimento al presente articolo per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue*" stabilendo quasi una procedura "para-ordinaria"¹⁰⁹ se la si confronta con la procedura esemplificata che si definisce nel successivo articolo (art. 252 TCE).

In questa prima procedura così come sancita dalle norme citate si vede il richiamo alla modernità dei Trattati¹¹⁰ con la Commissione che per prima presenta una proposta al Parlamento e al Consiglio. Una volta ricevuta tale proposta è il Consiglio che, previo parere del Parlamento europeo, deliberando a maggioranza qualificata può adottare (o non adottare) l'atto¹¹¹: approvando tutti gli emendamenti del Parlamento; adottarlo se il Parlamento non propone emendamenti; oppure, il Consiglio può adottare una posizione comune¹¹².

Successivamente, se l'atto non sia stato adottato e sia stata acquisita una "posizione comune" da parte del Consiglio allora il Parlamento "*entro un termine di tre mesi da tale comunicazione*"¹¹³ deve provvedere ad accettare (o rifiutare) la posizione comune integralmente o proporre emendamenti all'atto. Tali proposte di emendamento vengono votate a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono e l'atto emendato viene "riconsegnato" al Consiglio e alla Commissione. In ultima analisi, la grande novità¹¹⁴, che rende (ancor una

¹⁰⁶ Va ricordato per chiarezza che il Parlamento europeo partecipava al procedimento legislativo, sino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, sia con la procedura di cooperazione, sia con la procedura di "parere conforme" destinata ad alcuni settori specifici come l'adesione di nuovi Stati membri, la conclusione di accordi internazionali, in cui si richiedeva il necessario consenso (detto "parere conforme") del Parlamento europeo.

In più si vuole sottolineare come la procedura di codecisione sia il prodotto di un delicato equilibrio tra una spinta che concede maggiori poteri al Parlamento europeo e, nel contempo, la resistenza degli Stati membri di volere potere decisionale all'interno del sistema europeo. Per un approfondimento del tema, cfr. N. Verola. *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, in Luiss university press, 2020, p.1 s.

¹⁰⁷ Cfr. Cap. I, par. 1.2 del presente testo.

¹⁰⁸ Cfr. cap. V del presente elaborato.

¹⁰⁹ Il termine fa riferimento a una nozione oggettiva di procedura ordinaria rispetto ad altre procedure c.d. speciali o semplificate, e in un senso più "soggettivo" fa riferimento all'attuale procedura legislativa dell'Unione europea, sancita dall'art. 289 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

¹¹⁰ Quando si parla solamente di "Trattati" si fa riferimento al Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, così come sanciti dal Trattato di Lisbona.

¹¹¹ Art. 251 TCE (per una visione del TCE vedi nota 93).

¹¹² "*Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la posizione comune. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione*", *Ibid.*

¹¹³ Vedi nota 111.

¹¹⁴ La quale in una forma più articolata si presenta anche nell'attuale procedimento legislativo ordinario (art. 294 TFUE).

volta) evidente il ruolo preminente del Consiglio (e del suo “complice”, la Commissione) è rinvenibile al par. 3 dell’art. 251 ove è stabilito:

“Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato nella forma della posizione comune così emendata; tuttavia il Consiglio deve deliberare all'unanimità sugli emendamenti su cui la Commissione ha dato parere negativo [...]”.

Nell’ultima fase di tale procedimento -se non vengono approvati dal Consiglio tutti gli emendamenti- il presidente del Consiglio, di comune accordo con il presidente del Parlamento, convoca il Comitato di Conciliazione. Il contributo del Comitato, come si noterà nel proseguo del presente saggio, sarà determinante per affermare (anzitempo) il ruolo dei triloghi e la più generale volontà delle istituzioni di accordarsi (preventivamente) durante il procedimento decisionale.

In fin dei conti, si evidenzia -se pur con il più presente ruolo assunto dal Parlamento- il carattere “autorevole” del Consiglio, espressione del tratto intergovernativo, e della Commissione, espressione della volontà delle Comunità, che si caratterizzano come attori essenziali del processo legislativo europeo in questa sua prima versione storica.

Tutte le innovazioni introdotte con il Trattato di Maastricht vengono perfezionate con due trattati successivi: il Trattato di Amsterdam¹¹⁵ del 1997, che, per quanto concerne il profilo strettamente decisionale, contribuisce ad un ampliamento progressivo del potere legislativo del Parlamento europeo estendendo la sua applicazione a più di 40 basi giuridiche (tra cui i trasporti, l'ambiente, la giustizia e gli affari interni, l'occupazione e gli affari sociali) ed estende l’impiego, seppur ancora limitato, del voto a maggioranza qualificata all’interno del Consiglio¹¹⁶. Inoltre, il Trattato di Amsterdam introduce la novità all’interno della procedura di codecisione di poter concludere accordi in prima lettura; questa novità sarà indispensabile per l’istituzione (e lo sviluppo) della pratica dei triloghi, come vedremo in seguito.

E il Trattato di Nizza del 2001 che, muovendosi sulle stesse basi, ha comportato delle novità in merito al funzionamento delle istituzioni: relative alla composizione della Commissione, al meccanismo della ponderazione del voto, alla successiva estensione del voto a maggioranza qualificata del Consiglio a più ambiti di riferimento e, in ultimo, (in senso più generale) all’ampliamento del campo di applicazione della procedura di codecisione e della cooperazione rafforzata¹¹⁷.

Come spesso è accaduto per altre tappe dell’integrazione, i lavori di Nizza si concludevano con la possibilità di convocare una conferenza intergovernativa. Stavolta, però, l’obiettivo era di più ampio raggio

¹¹⁵ Tra le novità introdotte dal Trattato di Amsterdam, si rammenta l’impiego di pratiche per la c.d. “cooperazione rafforzata”, cfr. I. Eriksson Haider. *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union*, cit., p. 472 ss.

¹¹⁶ Le altre modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam si ricollegano alla creazione di un Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune nel secondo pilastro (PESC) e a una “comunitarizzazione” del terzo pilastro (GAI). Infatti, le materie già appartenenti a tale pilastro, in merito la circolazione delle persone, l’asilo, l’immigrazione e i visti, vengono sottratte al Trattato sull’Unione europea e passano nell’ambito del Trattato sulla Comunità europea.

¹¹⁷ Per una visione approfondita delle novità introdotte dai Trattati di Amsterdam e Nizza, cfr. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p. 488 s. e Villani U. *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.17 s.

con la volontà di trasformare radicalmente l'intero assetto istituzionale e normativo dell'Unione, dunque un'ultima revisione che sanciva la reale trasformazione in senso politico dell'Unione.

L'esito dei lavori svoltosi a Roma nel 2003 aveva condotto ad un progetto di Trattato che istituiva “una Costituzione per l'Europa”¹¹⁸¹¹⁹. Questa iniziativa ha portato alla firma a Roma, nel 2004, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; il quale, se fosse entrato in vigore, avrebbe tra le altre novità determinato l'identificazione della procedura di codecisione con la “procedura legislativa ordinaria”¹²⁰.

Il Trattato in questione (comunemente chiamato “Costituzione europea”) non era frutto solo della volontà dei governi (e quindi degli Stati membri) ma è stato redatto da una Convenzione. Questa Convenzione era un organo collegiale composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, della Commissione, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali¹²¹. Il processo partecipativo e inclusivo della Convenzione aveva l'obiettivo di integrare e dar voce a tutti gli attori dell'Unione così da avere un consenso “il più unanime possibile” sul progetto di revisione dei Trattati fondativi. Si è in accordo con Verola quando sostiene che tutt'oggi il processo “costituzionale” europeo è definito come atipico, in quanto la successione di accordi (faticosamente) negoziati all'unanimità dovrebbe rappresentarne il nucleo primario¹²².

È noto, che la Costituzione europea, pur avendo ricevuto numerose ratifiche¹²³, non è mai entrata in vigore¹²⁴. Inoltre, tenendo conto dei risultati dei referendum tenutisi in Francia e in Olanda nel 2005, i Capi di Stato o di governo con una dichiarazione adottata al termine del Consiglio europeo di Bruxelles del giugno del 2005, hanno determinato la c.d. “pausa di riflessione” per favorire un più ampio dibattito sulle riforme strutturali che si sarebbero volute introdurre con il trattato in essere. Il tema della “Costituzione europea” è spesso lasciato in secondo piano nel dibattito dottrinale europeo (probabilmente per il suo successivo insuccesso), ma alcune sue caratteristiche sono rilevanti al fine di sviscerare alcuni temi che ricorreranno nella storia europea in senso lato, e più specificatamente nel proseguo di questa analisi.

Va ricordato che il “Trattato Costituzionale” è il figlio del metodo della Convenzione e delle sue “*game rules*” e che il risultato (che si auspicava di ottenere con la “Costituzione europea”) era ben più ampio di qualsiasi altro risultato ottenuto attraverso un negoziato intergovernativo.

In proposito, al fine di sostenere la tesi di questo elaborato, gli elementi del c.d. “metodo convenzione” (che vanno sviscerati dalla presentata vicenda) sono sia l'eterogeneità degli attori che partecipano alla

¹¹⁸ R. Adam, A. Tizzano. Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 21.

¹¹⁹ La Dichiarazione di Laeken, adottata dal Consiglio europeo nel 2001, aveva permesso la creazione di una “Convenzione per l'avvenire dell'Europa” preparatoria della formale Conferenza intergovernativa del 2003-2004. La Convenzione, composta da rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento Europeo e della Commissione, aveva condotto alla creazione del testo sopra citato.

¹²⁰ Trasformazione che sarà poi completata con il Trattato di Lisbona (cfr. cap. I, par. 2 del presente testo).

¹²¹ Cfr., per tutti, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 22 s.

¹²² Cfr. N. Verola. Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione, in Astrid, 2003, p.2 s. (URL= <http://www.astrid-online.it>). In più, cfr. *ID.*, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, cit., p.2 s.

¹²³ L'Italia ha provveduto mediante legge del 7 aprile 2005, n. 57.

¹²⁴ Alcuni autori in dottrina hanno visioni contrastanti in merito alla Carta Costituzionale europea, ad esempio Castaldo sostiene che “più che un trattato era un gran pasticcio, che in realtà non voleva nessuno e, di fatti, cadde miseramente con il referendum in Francia e Olanda [...]”, in M. Castaldo. *L'Unione europea nella tempesta*, cit., p.42.

Convezione che le sue procedure decisionali¹²⁵. Questa composizione eterogenea dei membri facenti parte della Convenzione¹²⁶ se da un lato appariva con la forma di una simil- “assemblea costituente” con l’obiettivo di riformare l’assetto “costituzionale” europeo, ed era quindi indirizzata ad un più ampio e necessario consenso (come citato pocanzi), dall’altro creava delle irrimediabili fratture.

Questi *cleavages* hanno reso sicuramente più complesso il dibattito in Convenzione, si pensi alle linee di frattura cruciali tra le istituzioni europee e quelle nazionali; la linea di frattura fra gli organi esecutivi (governi e Commissione) e legislativi; e per ultimo le linee di fratture già preesistenti tra le istituzioni comunitarie (si pensi allo storico contrasto tra Commissione e Consiglio, o alla contrapposizione fra Parlamento europeo e Consiglio).

D’altra parte, è altrettanto innegabile, che un punto di forza della Convenzione sta sicuramente nella “*parlamentarizzazione*”¹²⁷ della sua composizione. Tale composizione in senso più “parlamentare” ha favorito, dal punto di vista dei processi di legittimazione, l’evoluzione di tale organismo che, per certi versi, ha anche influenzato la qualità dei processi decisionali (si pensi al carattere elettivo della maggior parte dei membri della Convenzione). Per ragioni di chiarezza è altrettanto importante evidenziare il “*controlimite*” che non ha permesso di forgiare i metodi di lavoro della Convenzione ad “immagine e somiglianza” dei Parlamenti, e tale soglia è rappresentata dalla Conferenza intergovernativa (CIG) cui spettavano le decisioni finali di tutte le pronunce (precedentemente prese) in Convenzione.

L’altro aspetto determinante in merito alla Convenzione è il ricorso al metodo del “*consensus*”¹²⁸. Il regolamento interno approvato all’inizio dei lavori stabiliva che le raccomandazioni della Convenzione fossero adottate “*per consensus*” e, dunque, il ricorso al voto sembrava obsoleto. Con la suddetta cifratura del regolamento interno si passa dal “consenso” come dato politico, al “*consensus*” come procedura decisionale¹²⁹. Un corpo eterogeneo, come quello che partecipò alla Convenzione, difficilmente poteva ricorrere allo strumento del voto e quindi (non bisogna sorprendersi se) si è ricorsi ad un metodo più diplomatico come il *consensus*.

Ma è proprio questo carattere “spurio”¹³⁰ della Convenzione -miscela tra eterogeneità e deliberazione consensuale- che ha fatto in modo che le procedure negoziali informali giocassero un ruolo rilevante (e fondamentale) per raggiungere un risultato finale di grande portata con la nascita di una “Costituzione per l’Europa”.

¹²⁵ Si fa riferimento a come l’inclusione dei “Parlamenti” in senso ampio (Parlamento europeo e Parlamenti nazionali) sia favorevole ad uno sviluppo propositivo della forma di governo europea in senso “parlamentare”. E come le dinamiche dei negoziati informali, anche in questa fase, hanno giocato un ruolo positivo in merito al procedimento legislativo.

¹²⁶ “Oltre che dal Presidente e dai due Vicepresidenti la Convenzione sarà composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione. I paesi candidati all’adesione parteciperanno appieno ai lavori della Convenzione. Saranno rappresentati alle stesse condizioni degli Stati membri attuali (un rappresentante del Governo e due membri del Parlamento nazionale) e parteciperanno alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri”, in N. Verola. *Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione*, cit., p. 2.

¹²⁷ Ivi, pp. 3-4. IN più, sul carattere “negoziale” dell’Unione europea, cfr. N. Verola. *Il punto d’incontro. Il negoziato nell’Unione europea*, cit., p.10 s.

¹²⁸ Per un approfondimento di tale metodo, cfr. cap. IV, par. 1.2 del presente testo.

¹²⁹ Vedi nota 122.

¹³⁰ *Ibid.*

2. Il Trattato di Lisbona e la procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea

2.1 Premessa

Quando il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles nel giugno del 2007, chiarisce espressamente l'abbandono del "progetto costituzionale" e che sarà affidato ad una conferenza intergovernativa il mandato di elaborare un nuovo Trattato di riforma, si comprende che si è vicini ad un'altra tappa fondamentale del processo di integrazione europea. Il Trattato di Lisbona, sottoscritto il 13 dicembre del 2007, dopo la conferenza intergovernativa tenutasi nel giugno dello stesso anno, rappresenta proprio tale tappa¹³¹.

Le implicazioni che questo nuovo Trattato avrà in riferimento all'architettura dell'organizzazione internazionale, all'assetto istituzionale europeo, alle politiche dell'Unione e la ripartizione delle sue competenze, all'articolazione della procedura legislativa ordinaria (così come sancita all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)¹³², sono solo alcuni dei temi che ci si accinge ad affrontare e che vengono introdotti con il neo-trattato riformatore. Si può di certo affermare che, utilizzando un criterio scrupolosamente oggettivo, le novità introdotte nell'Unione europea con il Trattato di Lisbona saranno di rilevanza e portata storica sia per la conformazione dell'Unione in quanto tale, sia per i cittadini, per le istituzioni comunitarie e per gli Stati membri che convivranno nella "nuova" Unione europea.

A tal fine sarà compito del presente capitolo delineare il cammino che ha condotto l'Unione alla firma del Trattato di Lisbona e (conseguentemente) citare le innovazioni introdotte. Sarà, di seguito, discussa nel dettaglio la procedura legislativa ordinaria nelle varie fasi della sua esecuzione, introducendo gli aspetti procedurali peculiari relativi ai c.d. colegislatori (Parlamento europeo e Consiglio).

In conclusione, si esamineranno speditamente le principali vicende che hanno investito l'Unione europea dopo il 2009, facendo una particolare attenzione alle metodologie di risoluzione delle crisi. Tale impostazione è anche la rappresentazione indiretta del "processo di democratizzazione dell'Unione"¹³³ e delle istituzioni europee che, per quanto perseguito sin dalle prime Comunità europee, è un processo ancora in un graduale stato di avanzamento.

¹³¹ Per una visione del pensiero della dottrina sulla tappa europea del Trattato di Lisbona, cfr. J. C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p. 703 s. e A. Somma. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, cit., p.167 s.

¹³² Art. 294 TFUE.

¹³³ F. Donati. *Trattato di Lisbona e Democrazia nell'UE*, in Rivista AIC, n.3, 2014, p. 3.

2.2 L'architettura dell'Unione europea con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Il Consiglio europeo nel giugno del 2005 annunciava, nelle sue Conclusioni, l'apertura di un "periodo di riflessione" atto a rendere ciascuno Stato membro libero di scegliere se continuare o meno il processo di ratifica ma, sino al giugno di due anni dopo, tale pausa rimase una regola non registrandosi nessun passo in avanti nell'ottica riformista. Bisognerà attendere la Presidenza finlandese, nel secondo semestre del 2006, per un rilancio dello spirito europeista. Tale spinta si palesa nell'ottica delle elezioni europee del 2009 e quindi nella necessità di individuare (e riformare) un nuovo quadro politico-normativo e istituzionale dell'Unione¹³⁴.

La svolta decisiva avviene con la nomina del cancelliere tedesco Angela Merkel alla Presidenza del Consiglio, per il turno semestrale che spettava alla Germania. La Presidenza tedesca si assunse l'onere di chiudere il periodo di riflessione istauratosi nell'Unione dal 2005 e, con un'azione diplomatica incisiva, la Germania riuscì a far accantonare l'idea del Trattato costituzionale dando così (indirettamente) avvio al processo che diede poi vita al Trattato di Lisbona, aprendo uno spazio di manovra alla successiva Presidenza portoghese, subentrata nel secondo semestre del 2007. Si arriverà, infine, alla conferenza intergovernativa di Lisbona del 2007 e quindi alla elaborazione del Trattato che, dopo le ratifiche degli Stati membri¹³⁵, entrerà in vigore a partire dal 1° dicembre 2009.

Il nuovo Trattato si presenta in forma di accordo modificativo dei Trattati esistenti, del resto la sua denominazione ufficiale è "Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea". Il Trattato di Lisbona con il suo carattere specificatamente emendativo si prefigge di determinare un sostanziale riassetto dei trattati precedenti¹³⁶.

Si compone di 2 articoli, l'uno modificativo del TUE, l'altro del TCE. Ma questa apparente semplicità di conformazione non si coniuga affatto con i suoi ampi effetti riformatori (andando a determinare una ristrutturazione dell'assetto organico dell'Unione) e con la sua complessa articolazione interna (intervenedo al livello normativo) che manifesterà, d'altronde, un carattere labirintico del testo, pieno di rinvii e tecnicismi giuridici¹³⁷, di conseguenza di difficile lettura e comprensione.

¹³⁴ Cfr. F. Clementi. *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 44 s.

¹³⁵ In realtà il processo delle ventisette ratifiche è stato più travagliato di quanto si poteva sperare. Anzitutto, il Trattato ha incontrato una bocciatura nel referendum irlandese nel giugno del 2008; solo dopo varie concessioni a tale Paese, decise dal Consiglio europeo di Bruxelles del giugno del 2009, si ottenne un risultato positivo da un secondo referendum tenutosi in Irlanda nell'Ottobre del 2009. Anche in Germania si dovettero affrontare degli ostacoli, vista la pronuncia della Corte costituzionale tedesca, la quale ha dichiarato con una sentenza del 30 giugno del 2009 che una delle leggi emanate in Germania per l'attuazione del Trattato di Lisbona era in contrasto con la Costituzione e si richiedeva una modifica (poi successivamente attuata) per rafforzare i poteri del *Bundestag*. Si segnalano infine le ostilità manifestate dalla Polonia e Repubblica ceca. Solo dopo le concessioni del Consiglio europeo, tenutosi nell'ottobre del 2009, ai due paesi la situazione si sbloccò e con la firma sull'atto di ratifica del Presidente della Repubblica ceca (il 3 novembre 2009) il Trattato di Lisbona entrò in vigore il 1° dicembre 2009. Cfr., per tutti, U. Villani. *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p.23 s.

¹³⁶ Per uno studio sui meriti e "contro-meriti" del Trattato di Lisbona, cfr. M. Castaldo. *L'Unione europea nella tormenta*, cit., pp. 42-47.

¹³⁷ Cfr. G. Tosato. *L'architettura del nuovo Trattato*, in F. Bassanini– G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, in Astrid, p. 49 s. (URL=www.astrid.it).

A differenza della c.d. Costituzione per l'Europa¹³⁸ che avrebbe unificato in un solo Trattato quello sull'Unione europea e quello sulla Comunità europea, il Trattato di Lisbona lascia inalterato l'assetto dei due Trattati che come chiarisce l'art. 1, co. 3 del TUE: “[...] *hanno lo stesso valore giuridico*”¹³⁹.

Le modifiche del TUE partono da alcune integrazioni al preambolo, proseguendo con la ristrutturazione del testo in sei titoli (poi diventati otto) che riproducono in larga misura la struttura attuale dell'Unione e le innovazioni del (precedente) Trattato Costituzionale. Di non minor rilievo sono le misure operate al TCE, a partire dalla sua stessa denominazione che diviene “Trattato sul funzionamento dell'Unione europea” (d'ora in poi TFUE); segue l'eliminazione del soggetto della “Comunità”, che più esattamente viene riassorbito all'interno dell'Unione¹⁴⁰ e, in più, vengono aggiunte altre modifiche riguardanti la classificazione delle competenze dell'Unione, il mercato interno, le politiche comuni e il funzionamento delle istituzioni¹⁴¹.

In realtà, il nuovo Trattato e la sua conformazione rappresentano il compromesso tra i sostenitori del testo costituzionale e chi non credeva sin dall'inizio in una costituzione per l'Unione europea. La soluzione comune alle due correnti è ottenuta con un Trattato di riforma che da una prima lettura formale risulta (come indicato da una parte della dottrina) un passo indietro rispetto al processo costituzionale; se si considera, inoltre, la preservazione dell'architettura in due Trattati e il mancato rispetto del principio di trasparenza (e semplicità) che la Conferenza di Laeken avrebbe voluto affermare¹⁴².

Si sancisce così la possibilità, attraverso i gruppi di norme nei rispettivi Trattati, di correggere discipline settoriali senza modificare strutturalmente l'architettura istituzionale. Un sistema a doppio binario che è costituito da un testo-base, il TUE, che delinea (con le sue norme interne) “leggi fondamentali dell'Unione” e un Trattato più espressamente applicativo, il TFUE, per settori specifici delle politiche dell'Unione e quindi (per questa sua caratteristica funzionale) più suscettibile a future modifiche. Per questo motivo si giustifica nei confronti del primo una disciplina più rigida di revisione, mentre in riferimento al secondo uno schema più semplificato che permette, restando nella suddetta metafora, la creazione di un sistema a “[...] *due livelli, con il trattato applicativo in posizione subordinata rispetto al trattato base*”¹⁴³.

Ciò fa sì che le modifiche del primo Trattato vadano necessariamente conformate ai principi che sanciscono il secondo (in relazioni alle possibili future modifiche). In linea di massima, si può affermare che per quanto il Trattato di Lisbona abbia una struttura complessa, articolata e di difficile lettura, esso produce effetti di semplificazione e riassetto del sistema dell'Unione e dei suoi Trattati fondativi.

¹³⁸ Cioè il Trattato di Roma del 2004, mai entrato in vigore. A riguardo, cfr. cap. I, par. 1.3 del presente testo.

¹³⁹ Per prendere visione integrale del TUE e degli altri Trattati che istituiscono l'Unione europea, cfr. la voce *Trattati dell'UE*, in Europa.eu (sito web), ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/law/treaties_it), 03/09/2020.

¹⁴⁰ Con l'incorporazione della Comunità all'interno dell'Unione si supera un'architettura complicata e contorta risalente al tempo di Maastricht.

¹⁴¹ Cfr., tra gli altri, F. Donati. *Trattato di Lisbona e Democrazia nell'UE*, cit., p.4 s.

¹⁴² Da una più approfondita lettura, invece, si coglie il carattere innovativo (sostenuto stavolta da un'altra branca di studiosi) passando da “[...] *un'anomalia, ad una felice invenzione*. (Il Trattato) *opera un riordino e semplificazione del sistema, articolandolo su due gruppi distinti di norme primarie*”, in F. Donati. *Trattato di Lisbona e Democrazia nell'UE*, cit., p.6 (parentesi aggiunta in seguito).

¹⁴³ *Ivi*, p.7.

Questa articolata disciplina (per alcuni “completa”) elaborata dal Trattato, si arricchisce con i protocolli e gli allegati allo stesso, che come sancisce il TUE all’art. 51: “(*i protocolli e gli allegati ai Trattati*) *ne costituiscono parte integrante*”.

È sicuramente apprezzabile l’unificazione dell’Unione europea e della Comunità europea in un solo soggetto, l’Unione. Questa neonata unità si riflette necessariamente sulla personalità giuridica del nuovo soggetto, fissando all’art. 47 del TUE¹⁴⁴ che: “*L’Unione ha personalità giuridica*”. Deve notarsi che l’unificazione tra gli enti europei non è assoluta, perché permane (stabilendo a sua volta dei propri rapporti con l’Unione) la Comunità europea dell’energia atomica (CEEa o Euratom) alla quale il Trattato di Lisbona dedica uno specifico protocollo che modifica il Trattato istitutivo dell’ente.

Altre novità sostanziali introdotte con il Trattato di Lisbona e di notevole rilievo si sostanziano nell’abolizione dei tre pilastri (pilastro comunitario, PESC e GAI) e, pertanto, in una tendenziale generalizzazione delle regole proprie dell’originario diritto comunitario (adesso diritto dell’Unione europea). In realtà, tale tendenza riguarda solo il terzo pilastro (la cooperazione di polizia e giudiziaria penale) visto che la PESC resta soggetta a proprie regole specifiche che ne perpetuano il carattere meramente intergovernativo¹⁴⁵. Per quanto concerne la struttura organizzativa dell’Unione, i progressi più rilevanti consistono nell’istituzione di un Presidente del Consiglio europeo¹⁴⁶ e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (avente il doppio incarico di Presidente del Consiglio “Affari esteri” e di vicepresidente della Commissione).

Molto importante, ai fini di questo elaborato, è il consolidamento dei poteri in capo al Parlamento europeo¹⁴⁷, soprattutto in relazione all’adozione degli atti dell’Unione, diventando la codecisione procedura legislativa ordinaria¹⁴⁸. Ciò (sicuramente) accresce la legittimità democratica dell’Unione europea se si ricollega tale vicenda con il parallelo rafforzamento dei poteri in capo ai parlamenti nazionali nel controllo del principio di sussidiarietà¹⁴⁹.

¹⁴⁴ In sostituzione dell’art. 281 del TCE che assegnava alla Comunità europea una personalità giuridica.

¹⁴⁵ Si è in accordo con Verola quando sostiene che gli Stati membri dell’Unione abbiano ceduto “pezzi” della loro sovranità a 2 condizioni: da un lato, la possibilità di avere voce in capitolo nel processo decisionale europeo; e, dall’altro lato, di avere delle certe “garanzie” nel momento in cui l’autorità sovranazionale avesse “imposto” qualche politica. A tal riguardo, cfr. N. Verola, *Il punto d’incontro. Il negoziato nell’Unione europea*, cit., p. 2 s., spec. 30 s. In più, cfr., U. Villani, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.25 s.

¹⁴⁶ Eletto con un mandato di due anni e mezzo dal Consiglio europeo.

¹⁴⁷ Per un approfondimento, cfr. cap. V del presente testo.

¹⁴⁸ Per un’analisi dell’efficienza del processo decisionale, cfr. H. Schulz, T. König, *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, cit., p. 654 ss.

¹⁴⁹ Per un approfondimento del “meccanismo di controllo della sussidiarietà”, cfr. la voce *Il meccanismo di controllo della sussidiarietà*, in Commissione europea (sito web), ed. italiana (URL=https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_it), 03/09/2020.

2.3 La procedura legislativa ordinaria: fasi e svolgimento

Il procedimento legislativo dell'Unione vede di regola, attraverso la partecipazione di più istituzioni o organi, diverse modalità di adozione degli atti europei (sviluppatesi nel corso del processo di integrazione europeo). Ricollegandosi al contesto comunitario (ossia allo scenario europeo sino al citato Trattato di Lisbona) se nel quadro del TUE (II e III pilastro) il potere decisionale non spetta al solo Consiglio ma questa istituzione è chiamata spesso ad esercitarlo in (quasi) completa solitudine; per quanto concerne il TCE, il Consiglio rimane pur sempre organo centrale del procedimento legislativo. Tuttavia, il suo potere è bilanciato dalla partecipazione alla decisione -in modalità e forme differenti- di diverse istituzioni e organi espressivi che, avendo degli interessi differenti da quelli dei governi, rendono le procedure di decisione numerose. Spetta a chi propone l'atto, all'istituzione che lo adotta, individuare la base giuridica di riferimento e, quindi, la procedura da seguire; anche se tale scelta non è libera, come precisa la Corte di giustizia, visto che va operata attraverso criteri soggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale.

Quando ad un atto sono applicabili più basi giuridiche in riferimento tanto al TUE, quanto al TCE, verranno adottati due atti paralleli di contenuto analogo, mentre se esse appartengono allo stesso trattato, l'istituzione deve adottare gli atti corrispondenti sulla base di entrambe le norme considerate.

Seguendo questo profilo più generale ci si è trovati dinnanzi a vari procedimenti decisionali che, a prescindere dal Trattato di riferimento, sono utili per ricostruire l'evoluzione "dell'architettura costituzionale europea" in relazione al potere decisionale e quindi di conseguenza all'equilibrio (istituzionale) che esso determina. Si è illustrato il funzionamento della procedura di consultazione così come stabilita all'interno del TCE, della procedura di cooperazione così come determinata nell'AUE, della procedura di codecisione messa a punto dal Trattato di Maastricht nel 1992.

Orbene, partendo dall'analisi sin qui svolta, si vuol procedere nel trattare il profilo "europeo moderno"¹⁵⁰ con l'illustrazione della procedura legislativa ordinaria, così come prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'art. 294 (TFUE).

Prima di procedere alla citata rassegna occorre tenere in considerazione che i procedimenti decisionali all'interno della -moderna¹⁵¹- Unione europea sono molteplici (si ponga attenzione ad esempio, al fatto che il TFUE richiama la possibilità di procedure semplificate) ma al fine di un'attenta analisi del tema del procedimento legislativo per l'adozione degli atti dell'Unione, nonché quello specifico dei negoziati informali, ci si occuperà della sola procedura legislativa ordinaria¹⁵².

La procedura legislativa ordinaria prevede il principio di parità tra Parlamento europeo, direttamente eletto dai cittadini e rappresentativo degli stessi, e il Consiglio, rappresentante della volontà degli Stati membri.

¹⁵⁰ L'analisi si concentra sul periodo storico dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona del 2009. A tal proposito, cfr. J. C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p. 703, spec. 718 s.; M. Castaldo. *L'Unione europea nella tempesta*, cit., p. 41 s.; N. Kauppi., K. Palonen, C. Wiesner. *The Politification and Politicisation of the EU*, cit., p. 72 s.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Per un'analisi accurata dell'efficienza del "decision-making process", cfr. H. Schulz, T. König. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, cit., p. 656 s.

Sulla base di una proposta della Commissione europea, i due colegislatori dovranno adottare congiuntamente un testo identico, ergo l'atto non viene adottato se non c'è accordo sul medesimo testo da parte di entrambe le istituzioni. Se una proposta legislativa è respinta in qualsiasi fase della procedura, e se il Parlamento e il Consiglio non sono in grado di raggiungere un compromesso, la procedura ha fine e l'atto non è adottato.

In primis va ribadito che, come stabilisce l'art. 293 del TFUE, la Commissione può modificare la propria proposta finché il Consiglio non ha deliberato. Mentre il primo paragrafo dell'art. 294 del TFUE stabilisce: *“Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue”*¹⁵³.

Si procede, a questo punto, ad una più accurata analisi della c.d. procedura legislativa ordinaria. La Commissione, che detiene il “diritto di iniziativa”¹⁵⁴, presenta una proposta di atto legislativo al Parlamento e al Consiglio¹⁵⁵; tale proposta è preceduta dalla sua adozione da parte del Collegio dei Commissari sulla base di una procedura scritta o orale.

Un aggiornamento in riferimento a tale potere di iniziativa della Commissione è introdotto dal Trattato di Lisbona prescrivendo che l'istituzione in questione debba (obbligatoriamente) motivare la propria decisione nel caso decida di non dare seguito alla proposta. Seguendo, invece, il normale corso della procedura, inizia la c.d. fase di prima lettura: il Parlamento e il Consiglio esaminano parallelamente la proposta della Commissione e, tuttavia, in questa fase, è il Parlamento a doversi esprimere per primo. La presa di posizione del Parlamento può comportare l'approvazione della proposta senza emendamenti, oppure la sua modifica o respingimento.

In questa prima fase toccherà, poi, al Consiglio adottare la propria posizione approvando quella del Parlamento (definita di prima lettura); in tal caso l'atto è adottato, oppure si stabilirà di modificare la proposta. Facendo seguito a quest'ultima eventualità, la posizione del Consiglio in prima lettura, viene trasmessa al Parlamento in vista della seconda lettura¹⁵⁶. Si tenga ben presente che i colegislatori possono pervenire in qualsiasi momento a un accordo informale (attraverso l'uso dei c.d. triloghi¹⁵⁷). In questo specifico caso si potrà giungere ad un accordo in prima lettura, se il Parlamento e il Consiglio concordano un compromesso che modifica la proposta della Commissione (prima che il Parlamento voti in prima lettura), o ad un accordo raggiunto all'inizio della seconda lettura (se il testo del compromesso viene concordato prima che il Consiglio

¹⁵³ Art. 294, co. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

¹⁵⁴ La Commissione è l'unica istituzione dell'UE che ha il potere di intraprendere la procedura legislativa in ambito UE. Essa presenta proposte di atti giuridici dell'UE di propria iniziativa, su richiesta di altre istituzioni dell'UE o in seguito ad un'iniziativa dei cittadini. Può essere presentata anche su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della BCE o su richiesta della Corte di giustizia (art. 294, par. 15 TFUE). Per ulteriori approfondimenti, cfr. la voce *Proposta legislativa*, in Consiglio europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>), 03/09/2020.

¹⁵⁵ “La proposta della Commissione è trasmessa contemporaneamente anche ai parlamenti nazionali e, se previsto dal trattato, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni”, in *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana, p. 11 (URL=<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b812b1f7-10ab-40c7-8cb1-747c9fda9083/handbook-olp-it.pdf>), 03/09/2020.

¹⁵⁶ *Ivi*, pp.12-13.

¹⁵⁷ Per un'analisi dettagliata del procedimento dei triloghi si rimanda al Cap. III, par. 1 del presente testo.

voti in prima lettura). Sono, in generale, posti limiti di tempo ai colegislatori per giungere all'adozione delle rispettive posizioni.

Di fatto, la procedura legislativa (in questa prima fase e nelle successive) si articola in “sottofasi”, se si considerano gli *iter* di approvazione o modificazione della proposta che hanno luogo nelle rispettive istituzioni.

Per quanto concerne il Parlamento, la proposta è deferita dal Presidente del Parlamento alla commissione competente per il merito affinché la esamini¹⁵⁸. La commissione competente per il merito nomina il relatore, il cui compito sarà quello di condurre la proposta attraverso le varie fasi della procedura, inclusi i casi di negoziato (informale) con il Consiglio e la Commissione¹⁵⁹. Qualora la proposta di atto legislativo figuri nel programma di lavoro della Commissione, la commissione competente per il merito può già nominare un relatore per seguire anzitempo la proposta stessa (articolo 47 del REG)¹⁶⁰. Il relatore, competente per l'elaborazione del progetto della commissione, è il primo deputato a proporre emendamenti alla proposta, mentre gli altri gruppi politici (ossia quelli che non sono direttamente rappresentati dal relatore) possono designare dei “relatori ombra” con l'incarico di presentare la posizione politica del gruppo di appartenenza. E solo allorquando il relatore ha presentato il suo¹⁶¹ progetto di relazione, ogni deputato può proporre degli emendamenti alla proposta (a patto che siano confermati da un membro della commissione interessata)¹⁶².

Una volta fissato il termine per la presentazione degli emendamenti (tenuto conto della possibilità di presentare emendamenti orali durante la votazione degli stessi) si discutono in commissione, nel corso di una o più riunioni, i progetti di relazione e gli emendamenti. La commissione competente per il merito approva a maggioranza semplice la relazione in forma di emendamenti alla proposta della Commissione, e tale votazione ha luogo per appello nominale (articolo 208 del REG)¹⁶³. Sulla base della propria relazione, la commissione può decidere di avviare, con le altre istituzioni, negoziati informali precedenti la prima lettura del Parlamento¹⁶⁴. Una volta che la commissione ha approvato la sua relazione, in forma di emendamenti, alla proposta della Commissione (o non l'ha approvata), si presenta tale relazione al Parlamento in seduta plenaria

¹⁵⁸ Si ricorda che l'esame di una proposta della Commissione europea in questa fase può anche coinvolgere più commissioni attraverso la procedura delle commissioni competenti per parere (articolo 53 del regolamento del Parlamento europeo), la procedura con le commissioni associate (articolo 54 del regolamento) e la procedura con le commissioni congiunte (articolo 55 del regolamento). Nel caso in cui ci sia un conflitto di competenza tra più commissioni, la questione della competenza è deferita alla Conferenza dei presidenti di commissione entro quattro settimane dalla comunicazione in Aula. Per una visione approfondita del tema, cfr. il Regolamento del parlamento europeo (URL=https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_IT.html); e la Guida alla procedura legislativa ordinaria (vedi nota 156), cit., 03/09/2020.

¹⁵⁹ Durante i negoziati interistituzionali il relatore e i relatori ombra sono assistiti da un “gruppo amministrativo responsabile del progetto” coordinato dalla segreteria della commissione competente per il merito, e (quanto meno) l'unità CODE, il Servizio giuridico, la direzione degli Atti legislativi, il servizio stampa del PE e in base ai casi previsti altri servizi pertinenti. Cfr., tra tutti, Guida alla procedura legislativa (vedi nota 156), cit., p.16.

¹⁶⁰ Regolamento del Parlamento europeo, vedi nota 158.

¹⁶¹ In relazione al suo gruppo politico.

¹⁶² Articolo 208 del REG.

¹⁶³ Si sottolinea che molto spesso prima che si proceda alla votazione in commissione, hanno luogo discussioni informali tra il relatore e i relatori ombra. Tali incontri, che prendono il nome di “riunioni dei relatori ombra”, hanno lo scopo di avvicinare il più possibile le posizioni dei vari gruppi politici e spesso conducono a degli “emendamenti di compromesso”. Cfr., tra tutti, la Guida alla procedura legislativa ordinaria (vedi nota 156), cit., p.17.

¹⁶⁴ Cfr. cap. III, par. 1 del presente testo.

per la votazione finale in Aula¹⁶⁵ (articolo 59 del REG). Quando si tratta di fascicoli legislativi di un “certo rilievo” (politico) la votazione in Aula è preceduta da una discussione.

Il Parlamento, deliberando a maggioranza semplice, può approvare in prima lettura la proposta della commissione in versione integrale, oppure aggiungendo degli emendamenti; può, altresì, respingere suddetta proposta.

In alternativa, come si vedrà in seguito, in merito ai negoziati interistituzionali, alcuni soggetti specifici possono chiedere -dopo l’approvazione dell’atto legislativo- di rinviare lo stesso alla commissione competente per l’avvio dei negoziati; oppure, se la posizione del Parlamento in prima lettura rispecchia un accordo provvisorio (antecedentemente raggiunto con un compresso) la posizione di prima lettura viene trasmessa al Consiglio che, se la approverà senza modificarla, determina la conclusione della procedura legislativa (e l’adozione dell’atto). Tenendo presente che i casi dei negoziati saranno esaminati successivamente, si affronta il “normale” iter procedurale, prevedendo che la posizione (necessariamente adottata dall’istituzione nell’ipotesi) si trasmetta al Consiglio.

Quest’ultima istituzione può iniziare i suoi lavori preparatori simultaneamente al Parlamento ma la posizione in prima lettura del Consiglio non può essere adottata se il Parlamento non ha trasmesso la propria in prima lettura. L’unica alternativa che spetta al Consiglio è adottare un “orientamento politico”, ossia un accordo politico per informare il Parlamento delle sue volontà in merito la proposta della Commissione.

In seno al Consiglio la proposta passa tramite tre stadi: il gruppo di lavoro, il Coreper¹⁶⁶ e il Consiglio. La proposta è trasmessa al gruppo di lavoro competente per essere discussa; le tempistiche del gruppo di lavoro coincidono, a grandi linee, con l’esame della proposta da parte della commissione competente in Parlamento. Una volta che si sono svolte le discussioni nel gruppo di lavoro, in base all’importanza del fascicolo legislativo, quest’ultimo prosegue il suo cammino verso il Coreper (solo raramente viene trasmesso direttamente al Consiglio). In seno al Coreper, dove si cerca di colmare le differenze che non si è riusciti a redimere all’interno del gruppo di lavoro, la proposta può essere inviata nuovamente al gruppo di lavoro (eventualmente) con allegati dei suggerimenti per la risoluzione delle controversie o può essere sottoposta al Consiglio¹⁶⁷.

Lo scopo è di arrivare in riunione di Consiglio con nessuna (o poche) questioni da affrontare, ergo la maggior parte delle questioni tecniche e politiche sono risolte al livello di Coreper o gruppo di lavoro¹⁶⁸. Il Consiglio, luogo formale e unico dove possono avvenire votazioni sulla proposta della Commissione così come ricevuta dal Parlamento, può altresì decidere di rinviare la proposta al gruppo di lavoro o al Coreper con dei suggerimenti, fornendo orientamenti o presentando eventuali compromessi.

¹⁶⁵ Si passa alla votazione in Aula anche se i negoziati in prima lettura sfociano in un accordo provvisorio approvato dalla commissione competente per il merito.

¹⁶⁶ Coreper sta per "comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea". Il suo ruolo e le sue diverse formazioni sono illustrati all'articolo 240, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Inoltre, cfr. la voce *Coreper*, in Consiglio europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>), 03/09/2020.

¹⁶⁷ Un'altra strada che il Coreper può adottare in prima lettura è quella di un mandato negoziale per i successivi negoziati interistituzionali, anche se il più delle volte è l'orientamento generale del Consiglio a fungere da mandato. Per approfondimenti cfr. Cap. III, par. 1 del presente testo.

¹⁶⁸ Cfr., per tutti, Guida alla procedura legislativa ordinaria (vedi nota 156), cit., p. 23 s.

A questo punto, il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata (o all'unanimità se la Commissione ha espresso parere negativo) può approvare la posizione del Parlamento in prima lettura e l'atto legislativo risulta adottato nella posizione corrispondente a quella del Parlamento (vista l'approvazione di tutti gli emendamenti alla proposta della Commissione proposti dal Parlamento). Oppure, se il Consiglio non è in grado di accettare integralmente la posizioni del Parlamento europeo, esso adotta la propria posizione in prima lettura che viene successivamente trasmessa al Parlamento europeo. Come si evince dal paragrafo 6 dell'art. 294 del TFUE: *“Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione”*¹⁶⁹.

Ha inizio così la seconda fase della procedura legislativa ove i colegislatori sono vincolati da scadenza rigorose fissate dal Trattato¹⁷⁰; in questa fase il Parlamento può approvare, respingere o modificare la proposta del Consiglio in prima lettura. I lavori che si svolgono all'interno della commissione parlamentare incaricata (o commissioni) vedono il relatore (solitamente lo stesso deputato incaricato in prima lettura) elaborare un “progetto di raccomandazione” che deve essere presentato dalla commissione competente per il merito in Aula, ove è espressa l'approvazione, la modifica o il rigetto della posizione del Consiglio in prima lettura.

Tale progetto contiene gli emendamenti proposti dal relatore e dai membri (titolari o sostituti) facenti parte della commissione competente (gli unici oltre il relatore a poter proporre formalmente gli emendamenti). Il Presidente della commissione competente per il merito e il Presidente del Parlamento decidono riguardo la ricevibilità¹⁷¹ degli emendamenti presentati, rispettivamente, in commissione o in Aula. Anche in seconda lettura è possibile riscontrare riunioni informali tra il relatore (di maggioranza) e i relatori ombra, così per tentare di avvicinare quanto più possibile le posizioni dei vari gruppi politici; si noterà come l'informalità sarà una costante perpetua -e per certi versi necessaria- della procedura legislativa in essere o, in un senso più esteso, per raggiungere un compromesso.

Tenuto presente che la commissione potrebbe (nel contempo) avviare dei negoziati informali con il Consiglio (il cui mandato negoziale è rappresentato dalla posizione del Parlamento in prima lettura); seguendo l'iter tradizionale, la commissione competente vota a maggioranza semplice dei suoi membri (ossia a maggioranza dei voti espressi) e la raccomandazione che fuoriesce dalla deliberazione viene sottoposta al voto dell'Aula.

Prima del voto, spettante all'Aula, possono essere proposti degli emendamenti solo se pervengono dalla commissione competente per il merito, da un gruppo politico o un numero di deputati che rappresentano

¹⁶⁹ Art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹⁷⁰ Ognuna delle due istituzioni (Parlamento e Consiglio) ha a disposizione tre mesi (prorogabili a loro volta di un mese), che per il Parlamento europeo hanno inizio a decorrere a partire dall'annuncio in aula della posizione in prima lettura del Consiglio, cfr. Guida alla procedura legislativa (vedi nota 156), cit., p.25.

¹⁷¹ In particolare durante la fase della seconda lettura sono posti dei vincoli più stringenti alla ricevibilità degli emendamenti, conformemente all'articolo 69 paragrafo 2 del REG, gli emendamenti alla posizione del Consiglio sono ricevibili solo se hanno lo scopo di: ripristinare completamente o parzialmente la posizione approvata dal Parlamento in prima lettura; raggiungere un compromesso tra Consiglio e Parlamento; modificare una parte del testo della posizione del Consiglio che non figura nella proposta presentata in prima lettura o vi compare con diverso tenore; tener conto di un fatto o di una nuova situazione giuridica intervenuti dopo l'approvazione della posizione del Parlamento in prima lettura.

la soglia bassa (corrispondente almeno 38); inoltre, il Presidente del Parlamento europeo può chiedere alla commissione che ha redatto la raccomandazione o al Consiglio di esprimere delle osservazioni (funzionali in questo caso a dare un esito positivo alla deliberazione). Il Parlamento, in questa fase, può approvare la posizione del Consiglio in prima lettura senza emendamenti (eventualmente anche come esito di un accordo preso con la commissione competente in sede di negoziato interistituzionale); in alternativa, se non sono presentati emendamenti o proposte di reiezione (o se essi non sono approvati con il quorum necessario di 353 voti favorevoli su 705 totali¹⁷²), il Presidente si limita ad annunciare l'approvazione dell'atto proposto (all'Aula), dunque, non tenendosi una votazione formale.

La fase di seconda lettura del Parlamento europeo si conclude con l'approvazione integrale o il rigetto della posizione del Consiglio in prima lettura. Tale decisione fa in modo che termini anche la procedura legislativa¹⁷³, oppure, nel caso della modifica tramite degli emendamenti alla proposta, questa è ri-trasmessa al Consiglio stesso (il parere in seconda lettura è trasmesso anche alla Commissione che dovrà formula dei pareri)¹⁷⁴. Il Consiglio una volta ricevuta la proposta dispone di tre mesi per concludere la seconda lettura e adottare, così, una sua (seconda) posizione in merito l'atto. L'istituzione in questione può approvare gli emendamenti del Parlamento deliberando a maggioranza qualificata, oppure all'unanimità sugli emendamenti dove la Commissione ha espresso parere negativo, in tal caso l'atto è adottato.

Se il Consiglio non riesce ad approvare tutti gli emendamenti del Parlamento, viene convocato il Comitato di conciliazione. Quest'ultima fase, detta appunto "di conciliazione", consiste in negoziati che hanno come interlocutori principali il Parlamento e il Consiglio nel quadro del Comitato di conciliazione e ha l'obiettivo, come prescrive il paragrafo 10 dell'art. 294 del TFUE: *"di giungere ad un accordo su un progetto [...] entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura"*.

Tenendo presente il ruolo assolto dalla Commissione che, come stabilito dal TFUE, prende parte ai lavori del Comitato e formula ogni iniziativa necessaria per riavvicinare le parti (ossia le posizioni di Parlamento e Consiglio), si attende l'esito del Comitato. Se questo esito è negativo, e quindi entro sei settimane dalla convocazione non si approva un progetto comune, allora l'atto non risulta adottato.

Altrimenti, se il Comitato riesce ad avvicinare (o riavvicinare a seconda dei precedenti) le posizioni delle parti in essere e, di conseguenza far approvare un progetto comune, si dà inizio alla terza fase del procedimento legislativo, denominata "terza lettura" (secondo l'art. 294 del TFUE). In quest'ultimo passaggio le due istituzioni hanno nuovamente sei settimane per approvare, attraverso il progetto comune, l'atto

¹⁷² Dal 1° febbraio 2020, il Parlamento europeo avrà a disposizione 705 seggi, rispetto ai 751 (il massimo consentito dai Trattati UE) precedenti al ritiro del Regno Unito dall'UE, il 31 gennaio 2020. Prima di questa data il quorum della maggioranza qualificata in seno al Parlamento europeo era raggiunto con 376 voti favorevoli, su un totale possibile di 751.

Dei 73 seggi del Regno Unito, 27 sono stati ridistribuiti ad altri Paesi, mentre i restanti 46 sono posti in riserva per eventuali futuri allargamenti. Per maggiori informazioni, cfr. la voce *Ridistribuzione dei seggi del Parlamento europeo dopo la Brexit*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200130IPR71407/ridistribuzione-dei-seggi-del-parlamento-europeo-dopo-la-brexit>), 03/09/2020.

¹⁷³ In caso di reiezione della proposta la procedura può essere avviata nuovamente solo con una nuova proposta da parte della Commissione.

¹⁷⁴ Cfr. per tutti, Guida alla procedura legislativa ordinaria (vedi nota 156), cit., p. 26 s.

legislativo procedendo come segue: “il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato”¹⁷⁵.

Attraverso l'adozione (o non adozione) dell'atto legislativo, esito positivo o negativo, a sua volta, del lavoro Comitato di conciliazione, nella fase della c.d. “terza lettura” si conclude la procedura legislativa ordinaria.

2.4 L'assetto istituzionale dell'Unione europea post-Lisbona: problemi di legittimazione democratica e uno scorcio verso possibili riforme

Il Trattato di Lisbona si presenta nella storia dell'integrazione europea non come un punto di arrivo ma come l'inizio di un lungo percorso che l'Unione europea si troverà ad affrontare e che impone una breve analisi sugli equilibri istituzionali configurati a seguito della sua entrata in vigore il 1° dicembre del 2009.

In questa breve rassegna -in chiave storico-istituzionale- si vogliono evidenziare gli aspetti al livello “micro” determinati dal sopracitato Trattato, intesi come gli elementi di novità a cui si dovrà dare attuazione nell'ambito amministrativo e istituzionale dell'Unione. D'altra parte, l'analisi proposta, volendo far emergere il nuovo assetto istituzionale dell'Unione, non può non riallacciarsi alle dinamiche c.d. *macro*, intese come le sfide che l'Unione europea dovrà affrontare¹⁷⁶ a partire dalla crisi finanziaria proveniente dagli Stati Uniti tra il 2008 e il 2009. Quello che è certo è che le risposte che l'Unione riesce a dare in definiti periodi di crisi si ricollegano automaticamente all'equilibrio istituzionale¹⁷⁷ e, più nello specifico, alle metodologie di tali soluzioni connesse (in primo luogo) al potere decisionale dell'Unione così come sancito nei Trattati fondativi e (in secondo luogo) al più ampio -e storico- dibattito tra metodo intergovernativo e comunitario che da sempre caratterizza la storia d'integrazione europea¹⁷⁸.

Volendo brevemente ricostruire il percorso della storia dell'integrazione europea, così come delineata pocanzi, si prende in esame il periodo tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 con la nomina del Presidente del Consiglio europeo e l'Altro rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza permettendo sia al Consiglio europeo, che alla Commissione¹⁷⁹, di “iniziare ad operare nella pienezza della composizione e dei

¹⁷⁵ Art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹⁷⁶ Cfr. J. C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p. 703 s.

¹⁷⁷ Cfr. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., pp. 512-515 e R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 23 s.

¹⁷⁸ “The manner in which this integration has taken place has largely eschewed the classical Community method. We have seen integration take place in the absence of supranationalism, with new institutions created that have concentrated the powers and activities of national governments and national representatives”, in J. C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p. 717.

¹⁷⁹ Di cui ne è membro l'Alto rappresentante con il ruolo di vicepresidente.

poteri loro attribuiti con il Trattato di Lisbona”¹⁸⁰. Queste due istituzioni saranno protagoniste nel successivo dibattito che si affronterà in merito alla loro relazione con il Parlamento europeo e alla “mancata affermazione”¹⁸¹ di una legittimazione democratica in capo all’Unione europea.

È nel periodo storico in cui si cerca di dar compiuta attuazione alle novità introdotte con il Trattato di Lisbona che l’Unione europea si troverà a fronteggiare la prima crisi, stavolta di carattere economico-finanziario, proveniente da oltre oceano, che propagandosi in Europa con grande tempestività, andrà colpendo i debiti sovrani di alcuni Stati membri (tra i primi la Grecia).

Inizia con la crisi finanziaria la stagione delle “crisi multiple”, come ricorda Fabbrini, che si manifestano in vari settori di policy: il settore della politica economica¹⁸², con la crisi finanziaria figlia primogenita della crisi *sub-prime* del mercato immobiliare americano del 2008; nel settore di policy dell’ordine e della giustizia, con la crisi dei flussi migratori (che vede la sua data di inizio nel 2014) visto il numero sempre maggiore di richiedenti asilo e di migranti che si riversano attraverso il Mediterraneo sulle coste di molti Stati membri dell’Unione; infine, la policy inerente la difesa e la sicurezza (del territorio) con gli assalti terroristici che colpiscono i Paesi europei¹⁸³.

Momenti di crisi che non sembrano giungere ad una conclusione se ci si trova a scrivere il presente testo in un momento difficile della storia, non solo italiana e europea, con la sopravvenuta crisi sanitaria mondiale imputabile al c.d. Covid-19¹⁸⁴, che sicuramente rientrerà nei libri di storia, anche (e soprattutto) europei.

In questo marasma di eventi, e forse proprio a causa degli stessi, si insidiano le ideologie più euroscettiche nel dibattito europeo; esse hanno portato il Regno Unito ad uscire dall’Unione europea¹⁸⁵ con un lungo percorso di recessione giunto al termine nel 2020.

Il comune denominatore di questi momenti di crisi, che l’Unione si è trovata a fronteggiare, è rappresentato dalle strategie di risoluzione. Esse fanno emergere il protagonismo dell’istituzione del Consiglio europeo¹⁸⁶ che, dopo aver rafforzato i propri poteri con il Trattato di Lisbona, diventa l’epicentro decisionale dell’Unione. Si prenda come esempio l’avvenimento della crisi finanziaria nei primi mesi del 2010; per molto tempo nell’agenda europea predominava il tema di risoluzione della crisi attraverso strumenti di solidarietà finanziaria nei confronti degli Stati membri più colpiti e anche un necessario coordinamento delle politiche

¹⁸⁰ R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit., p.23.

¹⁸¹ In un’accezione di «completa realizzazione».

¹⁸² Per uno studio sui metodi messi in campo in Unione europea per risollevarsi dalla crisi finanziaria, cfr. par. “*il coordinamento delle politiche economiche*, (p. 182 s.), e par. “*ristrutturazione del debito sovrano*” (p. 186 s.), in A. Somma. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell’Unione europea*, cit., p.167 s.

¹⁸³ Cfr., tra gli altri, S. Fabbrini. *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017, spec. p.124 s.

¹⁸⁴ Acronimo dell’inglese *Coronavirus Disease 19*, conosciuta anche come malattia respiratoria acuta da *SARS-CoV-2* o *malattia da coronavirus 2019* o anche *morbo da coronavirus 2019*, è una malattia infettiva respiratoria causata dal virus denominato SARS-CoV-2 appartenente alla famiglia dei coronavirus, cfr. la voce *COVID-19*, in Wikipedia, ed. italiana (URL= <https://it.wikipedia.org/wiki/COVID-19>), 03/09/2020.

¹⁸⁵ Dopo il referendum, fortemente voluto dal premier David Cameron, tenutosi il 23 giugno del 2016.

¹⁸⁶ A discapito dei poteri decisionali non solo in capo al Parlamento europeo, ma anche alla Commissione europea che, sin dal Trattato di Maastricht, con il Trattato di Lisbona vede ridimensionato il suo ruolo nel procedimento legislativo. Cfr., tra gli altri, M. Castaldo. *L’Unione europea nella tempesta*, cit., p.47 s. e J. C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p. 703 s.

economiche europee. In quei mesi di grave difficoltà economico-finanziaria è stato il Consiglio europeo a prendere la *leadership* per la riforma della *governance* economica europea, negoziando direttamente molte delle misure da adottare¹⁸⁷.

La dimensione intergovernativa, incarnata nel Consiglio europeo, sarà quindi protagonista indiscussa di quei delicati momenti storici. Non si vuole in questa sede analizzare gli strumenti messi in campo per risolvere queste crisi ma, per l'appunto, il metodo utilizzato per porvi rimedio.

Dalla vicenda della crisi finanziaria, e dagli altri episodi in cui questo “metodo di risoluzione intergovernativo” si è riproposto in medesima forma, si rileva il ruolo ancora marginale del Parlamento europeo che, nonostante la nomina a colegislatore dell'Unione, non è stato in grado di esercitare a pieno i suoi poteri, andando così ad intaccare la “legittimità democratica” dell'Unione e la sua stessa *governance*. Se da un lato il Consiglio europeo si afferma in relazione al “potere decisionale” a discapito del Parlamento europeo, dall'altro questa istituzione sarà la detentrica dell'indirizzo politico dell'Unione, a svantaggio stavolta della Commissione¹⁸⁸.

Esaminando il pensiero di alcuni autorevoli autori, tra cui lo stesso Fabbrini¹⁸⁹, il metodo intergovernativo, per quanto repentinamente risponda alla crisi, risulta un metodo inefficace non riuscendo a creare “risposte efficaci” a crisi che si manifestano nello stesso campo di riferimento¹⁹⁰.

Così facendo l'Unione europea si è come paralizzata con l'affermazione di un metodo intergovernativo che, nella buona intenzione di dare una risposta efficace alla crisi, ha privato il processo decisionale di legittimazione (in relazione al ruolo acquisito dal Parlamento europeo, per alcuni autori addirittura di una “*yes institution*”¹⁹¹, ossia di una istituzione chiamata solamente ad approvare soluzioni decise in altre sedi). A questo punto del percorso proposto si vuole concentrare l'attenzione sul tema dell'assetto istituzionale post-Lisbona e dei relativi problemi di “legittimità democratica”, come sopramenzionato, per ricercare i lineamenti di tale assetto e scorgere possibili future soluzioni.

Il Trattato di Lisbona ha inserito all'interno del TUE un nuovo Titolo II, contenente una serie di disposizioni volte a rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione. Soprattutto sotto il profilo dell'importanza assunta dall'art. 10 del TUE che recita al primo paragrafo: “*Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*”¹⁹². Gli equilibri che si determinano dal consolidamento della *governance* europea operato con il Trattato di Lisbona, trovano una loro legittimazione nel fondamento descritto dal suddetto art. 10 (TUE) e, quindi, un loro caposaldo nella democrazia rappresentativa (anche se la

¹⁸⁷ Cfr., tra tutti, R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p.24 s.

¹⁸⁸ Infatti, secondo l'art. 17 del TUE: “*La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine*”, in la voce *Trattato sull'Unione europea*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF), 03/09/2020.

¹⁸⁹ Cfr. S. Fabbrini. *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, cit., p. 2 s.

¹⁹⁰ L'autore afferma: “*Poiché le crisi multiple si sono verificare nel campo delle politiche intergovernative interne ai vari Stati membri (si pensi alla crisi dei debiti sovrani e il suo impatto sulla Grecia), non si può riconnettere ad un altro metodo intergovernativo la loro soluzione. La governance intergovernativa che aveva funzionato nelle condizioni ordinarie del pre-2008 non è riuscita a reggere alle condizioni straordinarie del post-2008*”, in Ivi, p.169.

¹⁹¹ A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p.11.

¹⁹² P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p. 512.

rappresentatività risulta integrata da altri principi di democrazia partecipativa e di cooperazione interparlamentare)¹⁹³.

È da questa dinamica che si individua la “doppia anima”¹⁹⁴ dell’Unione che vede contrapporsi metodi decisionali differenti (intergovernativo e rappresentativo), così bilanciati con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e si va formando un doppio grado di legittimazione delle istituzioni, rispettivamente attraverso una legittimazione indiretta riferita ai governi degli Stati membri rappresentati dal Consiglio e dal Consiglio europeo e una legittimazione diretta da parte dei cittadini dell’Unione rappresentati dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali.

È risaputo che si è voluto fronteggiare il problema del *deficit democratico* all’interno dell’Unione europea sin dalla sua prima manifestazione, determinando, così, l’elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979. Ma più in generale si è cercato di dar rilievo a tale legittimazione democratica nella storia dell’integrazione europea con il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo¹⁹⁵, soprattutto in relazione al suo potere decisionale (come sin qui descritto) e con l’inserimento del suddetto principio democratico (rappresentativo) nel Trattato di Lisbona.

Quel che si può affermare, a questo punto della trattazione, è che nel primo tempo di questa tappa fondamentale (l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona) si è cercato di istituire un modello di “uniformità” tra il modello intergovernativo, affermatosi con la costante centralità del Consiglio e l’affermazione del Consiglio europeo, e quello rappresentativo, determinato con il potenziamento dei poteri affidati ai parlamenti nazionali e le sempre maggiori prerogative conferite dal Trattato al Parlamento europeo (si pensi al ruolo di colegislatore nella procedura legislativa ordinaria o al rapporto “quasi fiduciario” che detiene con la Commissione)¹⁹⁶, o, come si osserva in dottrina, una “*coesistenza dei (due) modelli decisionali*”¹⁹⁷.

Nel secondo tempo di questo momento storico dell’integrazione europea, invece, l’obiettivo di realizzare un’unione politica in seno all’Unione, che deve tassativamente passare per la legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative, si è rallentato.

Questo processo di integrazione a “geometria variabile” è dovuto soprattutto al più imponente ruolo acquisito dal Consiglio europeo e probabilmente dalla “inabilità” del Parlamento europeo di imporsi, almeno sino ad ora, come istituzione promotrice dello sviluppo politico e sociale dell’Unione.

Per questa ragione, la maggior parte delle riforme che gli studiosi propongono sono indirizzate nella ridefinizione (o meglio “ristrutturazione”) dell’istituzione parlamentare: nel senso più ampio del concetto, facendo in modo che il “perno rappresentativo” (il Parlamento europeo) sia ancora “*l’architrave del sistema di democrazia sovranazionale dell’Unione europea*”¹⁹⁸ con poteri decisionali e di controllo efficaci; e nel

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ivi*, p. 514 s.

¹⁹⁵ Per un *excursus* sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, cfr. cap. V del presente testo e J.C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p. 704 s.

¹⁹⁶ Vedi nota 187.

¹⁹⁷ Cfr., tra gli altri, F. Donati. *Trattato di Lisbona e Democrazia nell’UE*, cit., p. 4 s. e P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, cit., p.480 s.

¹⁹⁸ *Ivi*, p.519.

senso più limitato all'istituzione, con l'attuazione di modifiche che vadano nella direzione di definire un potere di iniziativa legislativa per il Parlamento o, ancor prima, formulare una legge elettore uniforme europea.

Tuttavia, nonostante le sin qui sensate proposte di riforma si è notato che questa strategia di “*democratization through parlamentarization*”¹⁹⁹ non ha evitato un sempre maggior senso di disaffezione dei cittadini²⁰⁰ verso il processo di integrazione europeo. Per questo motivo, bisogna impegnarsi sempre più a promuovere strumenti (in chiave di migliore efficacia) di democrazia partecipativa (per richiamare il primo canale di legittimazione democratica dell'Unione) e meccanismi di cooperazione interparlamentare (per ricordare il secondo canale di rappresentanza ove i parlamenti nazionali si vedono man mano coinvolti nel procedimento legislativo europeo con gli strumenti dell'*early warming*).

Dunque, il processo di integrazione risulta ancora incompleto e in fase di evoluzione (o devoluzione, se ci si riferisce al più generale sentimento euroscettico professato da molti partiti contemporanei o specificatamente al caso *Brexit*) e l'assetto istituzionale post-Lisbona sta dispiegando ancora oggi i suoi effetti.

Se, d'altra parte, è vero che si registra nel dibattito politico europeo una “[...] *generalizzata convinzione della inadeguatezza della procedura decisionale dell'Unione ad affrontare una serie di problematiche comuni ai paesi europei*”²⁰¹, sarà compito anche di questo elaborato procedere a una più accorta analisi del procedimento legislativo, in merito alla dinamica, sempre più presente nel dibattito odierno, dei negoziati interistituzionali²⁰².

Ed indagare quale sia il futuro della *governance* europea²⁰³ che, alla luce delle tappe dell'integrazione e del ruolo progressivamente determinante delle istituzioni europee nelle varie fasi storiche²⁰⁴, si avvia verso un nuovo periodo di sviluppo²⁰⁵ e mutamento, nel quale il Parlamento europeo potrebbe giocare un ruolo chiave per gli equilibri istituzionali e politici.

¹⁹⁹ V. Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A legal framework for Participatory Democracy*, in EOL, 2010, p. 123.

²⁰⁰ Cfr. N. Kauppi, K. Palonen, C. Wiesner. *The Politification and Politicisation of the EU*, cit., p. 78 s. e K.K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, cit., p. 343 s.

²⁰¹ A. Adinolfi, *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, in atti del convegno “Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa”, Firenze, 2017, p.1.

²⁰² Considerando, in accordo con gran parte della dottrina, che: “*Il processo decisionale si è sviluppato in modo informale, sfuggendo a molti dei quadri legislativi che caratterizzavano il processo legislativo sovranazionale al di là dello stato-nazione*”, in C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, cit., p.717 (traduzione).

²⁰³ Per un'analisi dottrinale sul futuro dell'Unione europea, cfr. S. Fabbrini. *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, cit., p.5 s.; K.K. Patel. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, p.327 s.; A. Somma. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, cit., 167 s.; e N. Kauppi, K. Palonen, C. Wiesner. *The Politification and Politicisation of the EU*, cit., p. 72 s.

²⁰⁴ In relazione al “potere decisionale” e legislativo rivestito prima (prevalentemente) da Consiglio e Commissione, poi anche dal Parlamento europeo e Consiglio europeo (soprattutto con le modifiche operate dal Trattato di Maastricht in poi).

²⁰⁵ Si è d'accordo con parte della dottrina quando sostiene la necessità di “rilanciare il processo di integrazione”. Si considerano le parole di Somma: “*Il futuro dell'Europa è insomma più incerto che mai e ciò nonostante, o forse proprio per questo, si moltiplicano gli sforzi per rilanciare l'integrazione del Vecchio continente, e con essi il tentativo di accreditarla come l'unico antidoto contro i mali di cui esso soffre*”, in A. Somma. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, cit., p. 167.

CAPITOLO II

Le relazioni istituzionali e il loro impatto sul principio di equilibrio istituzionale: un confronto necessario per un processo decisionale più efficace

1. Il tema degli accordi interistituzionali

1.1 Premessa

L'intento degli accordi interistituzionali è quello di facilitare (e organizzare) la cooperazione tra le istituzioni, in particolare tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo. Questo tipo di accordi, sviluppatosi durante il processo di integrazione, sono un indicatore chiave per lo studio che si sta compiendo.

Per riuscire, infatti, a svolgere un'analisi fattuale e puntuale sul ruolo dei triloghi (o sul più esteso ruolo delle istituzioni nel processo decisionale) rispetto al criterio di equilibrio istituzionale, non si può non partire da un'indagine imperniata sugli accordi interistituzionali. Molto spesso durante il processo di integrazione europeo lo spazio normativo non specificatamente rinvenuto nei trattati è stato compensato e sanato grazie all'intervento della cooperazione istituzionale; molti autori²⁰⁶ sostengono che si è più volte sopperito a questo "vuoto" con gli accordi in essere da parte del Parlamento europeo per rafforzare il suo ruolo (soprattutto in riferimento al processo decisionale²⁰⁷).

Si conclude, quindi, che l'analisi dei triloghi va sicuramente riferita all'esame degli accordi tra istituzioni (seppur in maniera sintetica e lineare); i quali più volte presuppongono metodologie, regole e principi che le istituzioni firmatarie concorrono a dover rispettare. Molto spesso tali accordi trattano del processo legislativo, così da divenire parte integrante del suo studio, non a caso l'art. 295 TFUE²⁰⁸ cita la possibilità per le istituzioni di concludere accordi vincolanti.

In questa breve rassegna, si tratterà l'esame degli accordi interistituzionali, dalla loro prima formazione all'interno del panorama comunitario, analizzandone, sinteticamente, le caratteristiche salienti.

²⁰⁶ Per una panoramica sul ruolo degli accordi interistituzionali e sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, cfr. M. Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in Cuadernos Europeos de Deusto, 2015, p.101 s.; L. Donatelli. *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: Dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento europeo*, in School of Government: LUISS Guido Carli: Working Paper Series 10/2013, p.1 s.; H. Farrel, A. Héritier. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, in Swedish Institute for European Policy Studies, n. 7, 2003, p.5 s.

²⁰⁷ Cfr. cap. I del presente elaborato

²⁰⁸ Art. 295 TFUE, cita la possibilità per le istituzioni di concludere accordi vincolanti: "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". Inoltre, cfr. la voce *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in Eur.lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>), 03/09/2020.

Successivamente, dopo un rapido excursus storico-giuridico, si focalizzeranno gli accordi interistituzionali che interessano la procedura legislativa, e quindi indirettamente anche la pratica dei triloghi.

Questi accordi di vario genere, che rivediamo nella definizione più ampia di accordi interistituzionali, ricomprendono una serie di regole e principi che le istituzioni tengono a rispettare e che riguardano, per quello che concerne l'intento di chi scrive, i “concordati tripartiti”²⁰⁹, oggetto del presente testo.

1.2 Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento europeo

In un panorama giuridicamente complesso come l'ordinamento europeo, ove nel persistente processo di integrazione si sono devolute sempre -e diverse- competenze, o al livello sovranazionale o intergovernativo²¹⁰, si è avvertita la necessità (da un occhio esterno come quello della dottrina, ma anche da uno fronte interno prettamente istituzionale) di creare un dialogo duraturo tra le istituzioni. La necessità del dialogo, ossia della cooperazione interistituzionale è dovuta al tema delle competenze stabilite all'interno dei Trattati e la loro ripartizione.

Questa analisi evidenzierà in che modo il Parlamento europeo abbia sfruttato questa ripartizione di competenze per rafforzare il proprio ruolo (rispetto a quelli del Consiglio e della Commissione); come conseguenza di questo processo, anche tramite le dinamiche determinate da questi accordi, si sente più spesso parlare -in conformità della dinamica della forma di governo europea- di una “*parlamentarizzazione*”²¹¹ del principio democratico al livello comunitario.

Esistono, a questo proposito, vari atti che vanno fatti rientrare nella categoria di accordi interistituzionali attraverso cui le istituzioni, lavorando insieme, riescono a formalizzare metodi di comportamento, e schemi di cooperazione regolati (e “normati”) per la ripartizione delle rispettive competenze, nonché apposite procedure per migliorare l'azione istituzionale in vari settori²¹².

²⁰⁹ Si utilizza la definizione perché riprende il tema della “determinazione istituzionale”, ossia del volere delle istituzioni coinvolte nei triloghi di facilitare il raggiungimento di un accordo stabilendo regole generali, principi e metodologie procedurali all'interno dei negoziati. Per un approfondimento cfr. cap. III del presente elaborato.

²¹⁰ Rispettivamente in senso generale prima verso le Comunità europee, poi verso l'Unione europea; in un senso più ristretto prima verso la Commissione e il Consiglio (nella prima parte del processo di integrazione); poi, invece, verso il Parlamento europeo e il Consiglio europeo a partire dal Trattato di Amsterdam del 1999. A tal proposito, cfr. R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 2 s.; e R. Baratta. *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2019, p.1 s.

²¹¹ P. Ridola, in P. Haberle, *Colloquio sulla costituzione europea*, in Dir. Rom. Att., 1999, p.185 s.

²¹² Come specifica la dottrina: (accordi) “con cui le istituzioni comunitarie mettono per iscritto in modo formale l'accordo raggiunto in merito alle modalità di comportamento, meccanismi di coordinamento delle rispettive competenze o modalità di cooperazione in determinate procedure, nell'ottica di migliorare il loro svolgimento ed evitare o risolvere possibili conflitti”, in L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in Il Mulino- Rivisteweb, Diritto pubblico, n.1, 2013, p.3.

Questi dispositivi di vario *nomen* includono atti di valore politico (come l'esternazione di una posizione comune di un'istituzione su principi generali dell'ordinamento); oppure, possono assumere carattere specificatamente giuridico²¹³, impegnando le istituzioni in uno (o più) ambiti delle loro relazioni.

Come già accennato, questi accordi si inseriscono nella "vita istituzionale" sin dagli esordi del processo di integrazione, se in prima battuta nell'ordinamento comunitario i trattati non prevedevano esplicitamente la facoltà per le istituzioni di concludere accordi interistituzionali, in seguito, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, si può osservare una tendenza nel diritto primario all'utilizzo di atti atipici per raggiungere obiettivi stabiliti nei trattati. Questa metodologia è stata poi accolta nei trattati con le riforme operate dal Trattato di Lisbona, difatti, oggi, l'efficacia di questi atti si ricollega all'art. 295 TFUE²¹⁴ il quale si limita a sottoscrivere che gli accordi interistituzionali possono assumere carattere vincolante.

La dottrina ha poi categorizzato questa tipologia di atti, facendoli rientrare nella classe dei c.d. atti atipici, ossia quelli che non sono elencati nell'art. 249 TCE. Se con questo elemento potrebbe essere attuata una prima loro qualificazione, tuttavia, d'altra parte, non c'è un assenso comune sulla funzione che essi dovrebbero assolvere²¹⁵. Si sottolinea, perciò, come la mancata ripartizione efficace delle competenze, che non sono state bene indicate nei Trattati, ha segnato una loro ridefinizione non più in norme (o atti) inseriti nei Trattati -a cui sarebbe successa una loro modifica *in itinere*- ma, più spesso, tali modifiche sono state messe per iscritto in atti, non inseriti all'interno dei trattati ma nati dalla prassi, come gli accordi interistituzionali²¹⁶.

Questa necessità di cooperare al livello istituzionale nasce dalla logica evoluzione dell'architettura istituzionale, a cui, però, non corrisponde un progressivo sviluppo delle regole che disciplinano i rapporti tra le istituzioni. Quindi, questi accordi interistituzionali rappresentano un significativo prodotto del processo d'integrazione comunitaria; da ciò si deduce che se la dinamicità della forma di governo europeo può essere ricollegata agli innumerevoli cambiamenti dell'assetto istituzionale, tali accordi costituiscono necessariamente l'espressione sistemica di tale dinamicità²¹⁷. La relazione rilevata, che di per sé riconferma l'utilizzo sempre più frequente degli accordi²¹⁸, pone in essere come questa dinamicità crei delle costanti tensioni tra i rapporti interistituzionale che si tenta di risolvere attraverso dei compromessi tra le istituzioni.

Le nasciture relazioni (poi moderate attraverso l'utilizzo degli accordi in questione) sono consentite nell'ordinamento comunitario-europeo se prevedono -e determinano- il rispetto del principio di leale collaborazione²¹⁹ e l'osservanza del principio di equilibrio istituzionale che, scaturiti da un'interpretazione

²¹³ Il carattere "vincolante" di questi atti va esaminato caso per caso e, come si vedrà nel seguito della trattazione, è stato più volte fonte di dibattito in dottrina e di pronunce da parte della Corte di giustizia europea.

²¹⁴ Vedi nota 208.

²¹⁵ Cfr. P. Slominski. *The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 1, 2007, pp. 2-3.

²¹⁶ Cfr., tra tutti, L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.5 s.

²¹⁷ *Ivi*, p. 7.

²¹⁸ Tali accordi che spesso sono una rappresentazione estensiva di norme (di per sé) laconiche, riflettono lo stato dei rapporti di forza tra le istituzioni. A tal riguardo, cfr. H. Farrel, A. Héritier. *Formal and Informal Institutions Under Decidation: Continuous Constitution-Building in Europe*, cit., p. 6 s. e L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.10 s.

²¹⁹ Gli obblighi congiunti di leale collaborazione tra gli Stati membri e l'Unione, così come sanciti dall'art. 4 par. 3 TUE (ex. art. 10 TCE), sono dichiarati dalla giurisprudenza validi anche per il dialogo interistituzionale.

estensiva dei trattati, manifestano il grande limite di adattamento al concetto dinamico di sistema istituzionale, precedentemente espresso.

Quest'ultimo principio, che sarà meglio dettagliato nel proseguo della trattazione, appare un elemento fondante dell'ordinamento comunitario (per quel che interessa in questa sede) e ha l'obiettivo di agevolare, e non ostacolare, l'esercizio delle competenze delle altre istituzioni. Così come stabilito nella storica sentenza della Corte di giustizia (CE) del 1990, *Parlamento c. Consiglio*, causa 70/88 quando prescrive: “[i Trattati] infatti [hanno] instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili²²⁰”. Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni²²¹”.

Le istituzioni possono, perseguendo determinati obiettivi politici, concludere accordi interistituzionali nel rispetto dei limiti (oltre che dei rispettivi ambiti di competenza) stabiliti all'interno dei Trattati, tra cui, appunto, il rispetto di suddetti principi. Le istituzioni negli anni hanno continuato a strutturare un dialogo costante, sviluppando una cooperazione sempre più formale e formalizzata; anche se le tensioni istituzionali continuano a perdurare, vista anche la “politicità” delle tematiche oggetto di accordi sottoscritti. Di fatto, accade più volte che gli atti in questione siano impiegati dalle istituzioni per tentare di accrescere il proprio ruolo²²² (istituzionale) o affermare una posizione politica.

È interesse di chi scrive cercare di catalogare questo genere di atti (atipici), che mirano ad un rafforzamento del dialogo interistituzionale tra due (o più²²³) istituzioni. La classificazione, proposta in questa sede, fa affidamento sugli effetti che gli accordi interistituzionali hanno, rispettivamente, nei confronti del tema centrale della presente trattazione, i triloghi, e in riferimento (specifico) al procedimento legislativo.

Alla prima categoria qui proposta corrispondono gli accordi interistituzionali che vengono ricompresi nel più vasto insieme della c.d. “*better regulation*”, a tal proposito si cita l'accordo legiferare meglio del 2003 e la sua più recente versione del 2016²²⁴, il cui obiettivo sarebbe quello di “[...] rendere il processo legislativo dell'UE più trasparente, aperto ai contributi delle parti interessate e più agevole da seguire”²²⁵. Questi atti

A tal proposito cfr. Corte di giust. CE, *Repubblica ellenica c. Consiglio*, causa 204/86

(URL=<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dba85549e448b54d5b820c85d9e40eb217.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLaxr0?text=&docid=94922&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1700403>), 03/09/2020.

²²⁰ Corte giust. CE, 22 maggio 1990, *Parlamento c. Consiglio*, causa 70/88, punto 21 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0070&from=IT>), 03/09/2020 (parentesi aggiunta successivamente).

²²¹ *Ivi*, punto 22.

²²² Seguendo questa linea “il conflitto è stato spesso il frutto di una deliberata opzione politico-istituzionale del Parlamento per rafforzare il proprio ruolo, inizialmente solo consultivo, nel processo decisionale”, in L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.10.

²²³ Si constaterà come specifici accordi interistituzionali siano bilaterali (Commissione e Parlamento europeo) ed altri, invece, di carattere più ampio, coinvolgendo le 3 istituzioni del procedimento legislativo (Consiglio, Parlamento e Commissione).

²²⁴ Per un riferimento puntuale cfr. cap. IV del presente elaborato.

²²⁵ Cfr. la voce *Accordo “Legiferare meglio”*, in Consiglio europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/better-regulation/>), 03/09/2020.

saranno poi approfonditi successivamente, quando si tratterà, appositamente, di come la prassi e la giurisprudenza hanno tentato di “regolamentare” l’assetto dei negoziati interistituzionali.

La seconda categoria qui proposta è di più difficile illustrazione. A tal proposito, se si vuole osservare l’impatto che gli accordi interistituzionali hanno avuto in riferimento al procedimento legislativo appare indispensabile frazionare tali atti conformemente ai loro orientamenti.

Se il primo orientamento -come obiettivo specifico dell’accordo- ha tentato di rendere più agevole e trasparente il procedimento legislativo (con il fine di implementare la qualità del processo decisionale con discipline specifiche) sin dalle sue prime manifestazioni; il secondo orientamento, che si delinea in questa sede, è quello che si propone di limitare l’insorgere di conflitti interistituzionali, regolamentando -attraverso questo genere di accordi- il processo legislativo. A tal riguardo, va segnalato che a questo orientamento si fanno corrispondere anche le tipologie di accordi sanciti da due istituzioni per disciplinare le loro relazioni, purché si connettano ai rapporti di forza che determinano, altresì, il peso che le istituzioni detengono nel procedimento legislativo

Per l’analisi proposta si intende partire, appunto, da quest’ultimo orientamento (anche per un fattore strettamente cronologico) e si ricorda come le istituzioni abbiano tentato di “procedimentalizzare la cooperazione stessa”²²⁶ attraverso la *Dichiarazione comune sull’istituzione della procedura di conciliazione* del 1975²²⁷, con cui si inaugurò la “procedura di concertazione”²²⁸. Qualche anno dopo, una nuova negoziazione interistituzionale riguardante il tema del bilancio, portò alla conclusione della *Dichiarazione comune sulle varie misure per migliorare la procedura di bilancio* del 1982²²⁹. Questi primi atti, volti a disciplinare le forme di “concertazione” (e cooperazione) tra le istituzioni, sono un esempio lampante di come questi accordi interistituzionali rientrino a pieno titolo nello studio del processo decisionale europeo, dell’assetto istituzionale e del conseguente (oltre che dinamico) equilibrio istituzionale, sotto forma di veri e propri negoziati nei quali le istituzioni contrattano le reciproche prerogative²³⁰.

Seguendo questa linea di analisi si può certamente affermare che, dopo l’introduzione della procedura di codecisione con il Trattato di Maastricht del 1993, la pratica del dialogo interistituzionale, volto alla cooperazione efficace per migliorare il procedimento legislativo, ha continuato il suo percorso, prevedendo un accordo che illustra in maggior dettaglio l’attività del comitato di conciliazione. E, successivamente all’entrata in vigore di tale procedura, Parlamento, Consiglio e Commissione hanno sentito -di “comune accordo”- la necessità di stabilire modalità di esercizio e una “buona pratica” della procedura in questione con una *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche per la nuova procedura di codecisione*²³¹, coprendo l’esecuzione dell’intera procedura di codecisione, dalla prima lettura sino alla firma congiunta dell’atto.

²²⁶ L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, cit., p.12.

²²⁷ Dichiarazione 4 marzo 1975, in GUCE 1975, L89/1.

²²⁸ Per un riferimento puntuale, cfr. cap. I della presente trattazione.

²²⁹ GUCE, 1982, C194/1.

²³⁰ Cfr., per tutti, L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, cit., p.12.

²³¹ GUCE, 1° ottobre 1990, C279.

Quando il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, riformerà l'assetto istituzionale e normativo dell'Unione europea, determinando, contestualmente, l'accoglimento della procedura di codecisione come procedura legislativa ordinaria, le istituzioni avvertono il bisogno di dialogare, attraverso la firma di un nuovo accordo interistituzionale, concordando regole di "buona condotta" (così come le abbiamo definite) da porre in essere nel processo decisionale. Da questo contesto scaturisce, nel 2007, la nuova *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione* (articolo 251 del trattato CE)²³² ispirata alla omonima dichiarazione del '99, producendo, altresì, effetti simili ma di diverso impatto.

Si ricomprendono in questa "micro categoria" anche gli accordi quadro tra due istituzioni, rientrando nell'"assortimento di atti atipici"²³³ quegli atti che incidono sul rapporto tra Parlamento e Commissione. Sin dal 1990 queste due istituzioni regolano i loro rapporti attraverso un accordo, aggiornato nel 2000 in conseguenza delle novità introdotte dal Trattato di Amsterdam. Gli accordi aiutano la comprensione delle relazioni "di potere" che si instaurano tra le istituzioni, con l'obiettivo (implicito) di un quieto vivere; non a caso l'accordo quadro tra Parlamento europeo e Commissione²³⁴ evidenzia, nella fase storica della sua sottoscrizione, l'ampio rafforzamento del ruolo dell'istituzione elettiva. Come ribadito, questo accordo è di preziosa lettura, ai fini di questo elaborato, esaminando le regole che esso predispone in merito al procedimento legislativo²³⁵; infatti, si legge come la Commissione si impegni ad informare "in maniera analoga" anche il Parlamento delle proprie iniziative. Stabilendo, di fatto, una "parità formale" del ruolo dei colegislatori.

Così si intravede come l'istituzione che detiene il monopolio dell'iniziativa decida di utilizzare tale prerogativa cooperando persino con il Parlamento²³⁶. Parallelamente all'altro tipo di accordo interistituzionale, anche l'accordo quadro ha una sua forma di rinnovamento nel contesto europeo post-Lisbona. Infatti, nel 2010 viene firmato dalle stesse istituzioni un (ulteriore) accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea²³⁷, seguendo la scia del precedente.

La trattazione specifica del contenuto degli accordi interistituzionali sarà approfondita più avanti. Non si può non constatare, peraltro, che nell'insieme appena delineato potrebbero, anche se in forma indiretta, rientrare altre categorie (o sotto-categorie) di atti, ad esempio quelli che disciplinano l'indirizzo e controllo del Parlamento sulla Commissione; ma tale tipologia non è pertinente all'obiettivo che ci si propone, non perseguendo l'intenzione primaria di intravedere quanto questi accordi abbiano inciso sul procedimento legislativo e sul principio di equilibrio istituzionale; e, in particolare, constatare quanto i rapporti e le relazioni istituzionale instaurati all'interno del processo decisionale siano cruciali per suddetto equilibrio.

²³² GUUE, 2007/C 145/02.

²³³ Terminologia ripresa dalla linea di pensiero della dottrina, cfr. H. Farrel, A. Héritier. *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, cit., p.7 s.; I. Eiselt, P. Slominski. *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 12, n. 2, 2006, p. 209 s.

²³⁴ GUCE, C5-0349/2000, C121 (2001).

²³⁵ Ivi, Allegato I.

²³⁶ Cfr., per tutti, L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.18 s.

²³⁷ GUUE, L 304/47, 2010.

Focalizzando nuovamente il percorso di analisi, si segnala che nella classificazione iniziale di questa “seconda tipologia di atti” va citato l’accordo interistituzionale del 1998 sugli orientamenti comuni, relativo alla qualità redazionale della legislazione comunitaria²³⁸. La grande attività legislativa, adoperata dopo l’entrata in vigore della procedura di codecisione (Trattato di Maastricht), ha determinato, a sua volta, l’approvazione di altri atti: si richiama, a tal riguardo, l’accordo del 1994 sul “Metodo di lavoro accelerato ai fini della codifica ufficiale dei testi legislativi”²³⁹ e l’accordo interistituzionale del 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla pratica della rifusione²⁴⁰ degli atti, il quale stabilisce le modalità della rifusione, che deve essere giustificata in base ai motivi esplicitamente indicati dalla relazione.

La classificazione sin qui operata, attraverso la valutazione dell’influenza che tali accordi hanno su l’impianto dei negoziati interistituzionali e sulla procedura legislativa, è funzionale al lavoro di analisi del testo, evidenziando, nel contempo, come questi “*atti concordati*” siano uno “*strumento interpretativo del principio di leale collaborazione tra le istituzioni*”²⁴¹.

Infine, si vogliono puntualizzare due elementi per una più completa trattazione: in primo luogo, una categorizzazione di questi atti è stata rivolta, parecchie volte, al loro contenuto; si pensi alla Dichiarazione n. 3 allegata al Trattato di Amsterdam, che chiarisce come “*con il termine accordi interistituzionali non si intende indicare un nomen juris recante determinate caratteristiche, se non in considerazione del contenuto dell’atto, che inerisce all’esercizio concordato delle (reciproche) competenze*”²⁴².

Ma, si vuole anche mettere in evidenza (dettaglio già saltato all’occhio dei lettori più attenti) che non esiste una definizione comune (e unanime da parte della dottrina) di questi atti, neanche se ci ricollega alla giurisprudenza europea. Se, infatti, in un primo momento, nel corso degli anni ’80 quando il contenuto degli accordi riguardava la disciplina del bilancio, tali atti venivano pubblicati sulla serie L (legislazione) della Gazzetta²⁴³, successivamente non c’è stata una regolamentazione puntuale prevedendo, così, che in base alla disciplina, l’atto in questione possa essere ricompreso anche sulla serie C (comunicazioni ed informazioni).

Quest’ultimo elemento ribadisce anche un (ultimo) aspetto riguardante gli accordi interistituzionali, ossia la valenza giuridica degli atti. Il fatto che gli accordi non siano pubblicati di norma nella serie L (ove sono pubblicati gli atti di diritto primario), non fa sicuramente venir meno il carattere vincolante (in linea teorica) dell’atto nel caso esso sia pubblicato nella serie C²⁴⁴, ma di certo, rende questa sua caratteristica di più difficile dimostrazione.

La complessità del sistema giuridico e istituzionale dell’Unione (con le numerose riforme apportate ai trattati istitutivi e la devoluzione delle competenze verso l’Unione²⁴⁵) e la sempre maggiore richiesta di trasparenza e democraticità del procedimento legislativo hanno reso indispensabile un dialogo costante tra le

²³⁸ GUCE, C/773 del 17.3.1999.

²³⁹ GUCE, C/102, 4.4.1996

²⁴⁰ GUCE, C/77, 28.3.2002.

²⁴¹ R. Baratta, *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all’Atto finale di Nizza*, cit., p.744.

²⁴² L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, cit., p. 34.

²⁴³ Allora Gazzetta ufficiale della Comunità Europea (GUCE).

²⁴⁴ Dove di norma sono pubblicati tutti gli atti non previsti dall’art. 249 TCE (c.d. atti atipici).

²⁴⁵ Per un riferimento, cfr. cap. I del presente elaborato.

istituzioni. Queste richieste hanno prodotto una proliferazione, sempre maggiore, di accordi interistituzionali e la dottrina²⁴⁶ -ben presto- si è mossa per una classificazione degli atti in questione, attraverso diversi criteri²⁴⁷ (ci si riferisce in questo caso ad accordi interistituzionali redatti prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona): una base giuridica rinvenibile nei Trattati; accordi che trovano la loro fondatezza in base ad un'interpretazione dell'art. 10 TCE²⁴⁸; interventi di autoregolazione delle relazioni interistituzionali; o accordi fondati sull'art. 218 TCE²⁴⁹.

Gli elementi finora rappresentati appaiono necessari per cogliere la valenza giuridica dell'atto ed i suoi effetti: occorre comprendere se la conclusione di un accordo interistituzionale vincoli le istituzioni attraverso la volontarietà di produzione dell'atto e determini obblighi introdotti dalla sua formulazione; oppure (persino) prevedere se il tipo di atto considerato possa produrre effetti su terzi. Se si vuol comprendere la veridicità delle possibilità esposte, si deve far riferimento all'operato della Corte di giustizia, interessante per stabilire se questi atti hanno o meno, effetti giuridici. A tal proposito, la giurisprudenza comunitaria ha affermato il principio della prevalenza della sostanza²⁵⁰ sulla forma, stabilendo in via di principio un'efficacia giuridica vincolante²⁵¹ per gli accordi interistituzionali.

Il tema in questione è da un sempre fonte di “riflessione in ambito comunitario”. Infatti, già a partire dal 1977 il Consiglio e la Commissione sono state chiamate ad esprimersi, per volere del Parlamento, con due interrogazioni scritte sugli effetti giuridici delle dichiarazioni comuni; rammentando la “volontà comune”²⁵² delle istituzioni di impegnarsi -reciprocamente- per rispettare i termini dell'atto e lasciare alla Corte (di giustizia) la valutazione definitiva sulla portata giuridica dell'atto.

La giurisprudenza constata, in definitiva, che se l'atto in questione non inserisce misure sanzionatorie nell'ipotetico caso di violazione dell'accordo e se, di conseguenza, manca un parametro di riferimento che possa valutare gli impegni assunti, allora, mancherebbero gli elementi che caratterizzano il temperamento “vincolante” dell'atto stesso. Seguendo questa linea di pensiero, accade che gli atti siano classificati come meri accordi di valore politico sanciti tra le istituzioni firmatarie.

²⁴⁶ Per una visione generale degli accordi interistituzionali, tipologia ed effetti, cfr. F. Snyder. *Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations*, in EUI Working Paper Law, n. 95/4, European University Institute Research Repository, p.1 s.; B. Driessen., *Interinstitutional conventions and institutional balance*, in *European Law Review*, Vol. 33, n.4, 2008, p.550 s.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Vedi nota 219.

²⁴⁹ Art. 218, par. 1 TCE stabilisce: “Il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della loro collaborazione”. Cfr. la voce *Trattato che istituisce la Comunità Europea (versione consolidata)*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu>), 03/09/2020.

²⁵⁰ In ottemperanza del parametro della “prevalenza della sostanza sulla forma”, la Corte è giunta a considerare impugnabili, e quindi vincolanti, le «istruzioni interne» adottate dalla Commissione per la definizione delle competenze dei propri dipendenti nei confronti dei terzi nell'ambito del controllo diretto ad assicurare il rispetto della normativa comunitaria (cfr. Corte giust. CE, 9 ottobre 1990, *Francia c. Commissione*, causa 366/88). D'altra parte, “la Corte non è mai giunta ad affermare espressamente se, in assenza di un minimo di forme essenziali, e dunque indipendentemente dalla circostanza che, all'esito di una verifica in concreto del contenuto dell'atto, se ne riscontri la pretesa a produrre effetti giuridici, si possa ritenere comunque che l'atto stesso sia idoneo a produrre effetti giuridici”, in L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.21.

²⁵¹ In correlazione sia al principio di legittimo affidamento, che al principio di leale collaborazione (ex. art. 10 TUE).

²⁵² Interrogazione scritta n. 128/77, GUCE 259/4, 27.10.77. Per un riferimento, cfr. la voce *Interrogazioni scritte: GU C259*, in Eur-lex, ed.italiana (URL=https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1592145620258&uri=OJ:JOC_1977_259_R_0001_01), 03/09/2020.

Ripercorrendo gli “insegnamenti” della dottrina possiamo, alla fin fine, trarre alcune conclusioni: la prima²⁵³ è che (per quanto sia difficile valutare l’efficacia di questo tipo di atto) l’accordo determini un vincolo giuridico sicuramente più giusto delle regole di *soft law* del diritto internazionale, attraverso la fissazione di regole di comportamento da attuare in casi determinati all’interno dell’accordo stesso.

La seconda constatazione è che sarebbe necessaria una categorizzazione di questi accordi attraverso il riferimento a norme precise all’interno dei trattati così da avere una base giuridica di riferimento su cui valutare l’efficacia dell’atto; e inoltre, aumentare la trasparenza e la chiarezza sul più generale tema dell’obbligo di cooperazione che hanno le istituzioni.

Infine, ripercorrendo la linea teorica della impossibilità di determinare una valenza giuridica “definitiva” per questi atti, altra parte della dottrina sostiene come gli accordi interistituzionali siano “*essenzialmente dei gentlemen’s agreements, e che si sostanzino in dichiarazioni di intenti di natura essenzialmente politica, che vincolano moralmente le istituzioni senza tuttavia crear obblighi giuridici*”²⁵⁴.

1.3 I principali accordi interistituzionali in relazione alla procedura di codecisione

Completata la panoramica generale concernente le caratteristiche, tipologie e funzioni degli accordi interistituzionali è compito di questo saggio esaminare i principali (e indispensabili) accordi interistituzionali che partecipano, attraverso la definizione di regole e principi da seguire, alla procedura di codecisione (ad oggi procedura legislativa ordinaria), vale a dire che disciplinano le relazioni istituzionali negli ambiti non espressamente normati dai trattati.

Gli accordi, di cui si vuole affrontare il contenuto, sono già stati qui presentati nella classificazione dei c.d. “atti atipici” rilevati. Ci si riferisce agli accordi stipulati da due (o più istituzioni) che incidono sul processo legislativo, rientranti nell’orientamento che implicitamente tocca le regole di “buona condotta” tenute tra le istituzioni stesse, e i principi -o comportamenti- da attuare in merito la procedura di adozione degli atti²⁵⁵.

L’analisi degli accordi si articola, di seguito, utilizzando un criterio cronologico per osservare come nel tempo le “strategie istituzionali” mutino insieme alla salienza di alcuni temi politici, in riferimento anche allo sviluppo dell’ordinamento europeo (con le sue innumerevoli riforme e l’inserimento della procedura

²⁵³ Cfr. W. Hummer. *From ‘Interinstitutional Agreements’ to ‘Interinstitutional Agencies/Offices’?*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 1, 2007, p.47 s.; I. Eiselt, P. Slominski. *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, cit., p. 209.

²⁵⁴ L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, cit., p. 37. In più, cfr. M. Verges, *Les pouvoirs financiers du Parlement financier du Parlement européenne*, in *Cahiers droit eu.*, 1972 e P. Zangl. *The Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline And Improvement of The Budgetary Procedure*, in *Common Market Law Review*, Vol. 26, n. 4, 1989, p. 675 s.

²⁵⁵ Per la classificazione degli accordi interistituzionali, cfr. prossimo paragrafo del presente capitolo.

legislativa ordinaria con il Trattato di Lisbona) e, in modo particolare, con l'analisi dei soggetti che rappresentano le istituzioni²⁵⁶.

Gli accordi interistituzionali di prioritaria discussione, al fine di evidenziare i rapporti (di forza e/o di potere) instauratosi tra le istituzioni, sono²⁵⁷: la Dichiarazione comune del 1999 tra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione sui metodi pratici da attuare nel campo della procedura di codecisione, e la stessa tipologia di atto, aggiornato alla sua versione più recente del 2007. Parallelamente, si vaglia l'accordo quadro tra Commissione e Parlamento nella veste di entrambe le versioni (2000 e 2010); considerato che questi documenti contengono sezioni specificatamente dedicate al processo legislativo, nonché i principi che sanciscono i legami (e il loro mantenimento) tra le istituzioni e gli strumenti indetti per facilitare il raggiungimento di un accordo.

Come ricordato in precedenza, sono numerosi gli atti che attraverso la loro natura "atipica" possono rientrare nella qui presentata categorizzazione, ma si è dovuta concentrare l'attenzione su quelli che hanno maggiormente contribuito a "soddisfare" le esigenze istituzionali di cooperazione, con l'applicazione dei principi di leale collaborazione, buona fede ed equilibrio istituzionale.

Si procede con la rassegna della *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione* (articolo 251 del Trattato CE) intravedendo quali basi e principi determinano in prima battuta l'accordo nella sua versione del 1999²⁵⁸ e, analizzando contestualmente, come tali regole e principi si siano evoluti (e poi affermati) nella più recente versione risalente al 2007²⁵⁹; quest'ultimo accordo si può denominare "di aggiornamento". Infatti, saranno sottolineati i caposaldi menzionati all'interno del primo accordo e, successivamente, rimarcati gli stessi punti con riferimento diretto alla sua versione corrente.

Il primo principio rimarcato all'interno dell'accordo è sintomatico della prassi, sempre presente all'interno del processo di integrazione europea, di formalizzare i contatti tra le istituzioni (scopo assolto anche dall'accordo stesso), vale a dire l'estensione dei contatti tra le istituzioni. Si richiama il punto 1²⁶⁰ della Dichiarazione del 2007, quando sancisce che l'evidente "prassi consolidata" dei contatti tra le presidenze delle istituzioni partecipanti alla procedura legislativa, evidenziando, anche l'intento delle istituzioni di "incoraggiare la prassi" in essere, per migliorare ed implementare il metodo di lavoro e renderlo ancora più efficace, in particolar modo nei campi di applicazione della procedura legislativa ordinaria.

La grande novità dell'accordo interistituzionale del 1999 è la ricerca di regole che possano disciplinare il raggiungimento di un compromesso già nelle fasi di prima lettura dell'accordo (così come stabilito anche

²⁵⁶ Si ricorda che la Presidenza del Consiglio ha durata semestrale ed è esercitata da ogni Paese dell'UE a rotazione. Mentre i membri del Parlamento europeo sono eletti ogni 5 anni, la Commissione viene eletta sempre "tenuta conto l'elezione del Parlamento europeo" (come sancisce l'art.17, par.7 TUE) e sia il Presidente della Commissione, che i commissari devono ottenere un vaglio parlamentare. Per un'analisi approfondita, cfr. la voce *Come sono nominati il Presidente della Commissione e i commissari?*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/news/it/faq/8/come-sono-nominati-il-presidente-della-commissione-e-i-commissari>), 03/09/2020.

²⁵⁷ Cfr. par. 2.1 del presente capitolo.

²⁵⁸ GUCE, 1° ottobre 1999, C279 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1999:279:FULL&from=IT>), 03/09/2020.

²⁵⁹ GUCE, C145/5, 30.06.2007 (URL=[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630(01)&from=EN)), 03/09/2020.

²⁶⁰ *Ivi*, punto 1 e 2.

dallo stesso Trattato di Amsterdam nello stesso anno), a questo si ricollega il tema “dell’efficacia dei metodi di lavoro” ricordato pocanzi all’interno dello stesso accordo. Di seguito, è il punto 4 della Dichiarazione (del 2007) che ricorda come l’obiettivo implicito di tale accordo è quello di “ravvicinare al massimo le posizioni” delle istituzioni coinvolte, mediante appropriati contatti istituzionali e permettere così di analizzare “il grado di convergenza in tutte le fasi della procedura di codecisione”²⁶¹. Tale punto di raccordo, che rappresenta il raggiungimento di un accordo prematuro²⁶², già nelle prime fasi della procedura, è indicativo dell’innovazione introdotta con l’accordo del 2007.

Se nel 1999 i legislatori provavano attraverso un costante “dialogo istituzionale” di concludere accordi già in prima lettura, nell’accordo c.d. aggiornato si introduce l’idea che le collaborazioni, intraprese dalle istituzioni, prendano forma di “riunioni tripartite”²⁶³. Queste “consultazioni a tre” che si sono rivelate utili ed efficaci, come esplicita la Dichiarazione, sono degli strumenti validi e flessibili che facilitano il raggiungimento dell’obiettivo (già auspicato nel 1999) di concludere la procedura di adozione degli atti fin dalle sue prime fasi. Inoltre, tali riunioni²⁶⁴ si rivelano sempre di grande utilità perché, anche se non sortiscono l’effetto di far giungere ad un accordo tra le istituzioni, contribuiscono alla preparazione del lavoro del Comitato di Conciliazione²⁶⁵; ancor più se si accertano le loro principali peculiarità: il carattere informale delle consultazioni e la loro (possibile) predisposizione in tutte le fasi della procedura (punti 7 e 8).

Quando fu sancito l’accordo del 1999, il Parlamento europeo si impegnava a “*non usare in modo strumentale le proprie prerogative a patto che il Consiglio prenda effettivamente atto che le due istituzioni nella procedura di codecisione sono sullo stesso piano*”²⁶⁶, ciò per chiarire il ruolo assolto da questa tipologia di accordi che, la maggior parte delle volte, più che mere dichiarazioni di intenti, si dimostrano atti volti a determinare un equilibrio istituzionale, visti i rapporti di potere assolti dalle varie istituzioni coinvolte. Se si afferma, attraverso questa prassi, il ruolo predominante del Parlamento europeo, si dichiara -di conseguenza- il ruolo di mediatore della Commissione (o di “paciere” se si resta nell’ottica dei rapporti di forza).

Se nella Dichiarazione del 1999 si parla di “opportuni contatti” che la Commissione deve stabilire con le altre due istituzioni, questa terminologia viene richiamata, nuovamente, nel recente accordo “di aggiornamento”. Si parla, a questo proposito, di “contatti appropriati” per agevolare lo svolgimento della procedura in prima lettura. La seconda espressione è (forse) più incline a rappresentare il ruolo di mediatore, che si evince ancora prima dell’inizio del processo legislativo, stabilendo che la Commissione esercita il diritto di iniziativa (legislativa) in maniera costruttiva, al fine di agevolare il ravvicinamento delle posizioni dei colegislatori (punto 12 e 13). La Commissione si fa garante dell’equilibrio istituzionale, essendo presente sin dalle prime fasi di avvicinamento delle posizioni delle istituzioni, sino al Comitato di Conciliazione,

²⁶¹ *Ivi*, punto 5.

²⁶² Ad oggi si parla di “accordi precoci” quando ci si collega alla prassi dei triloghi e dei c.d. *early agreements*.

²⁶³ O definite “consultazioni a tre”. Cfr. GUCE, C145/5, 30.06.2007, punto 7.

²⁶⁴ Ad oggi si definiscono veri e propri “negoziati”, per il ruolo assolto dalle istituzioni che tentano, nella cornice regolamentare di riferimento, di trovare spazio per affermare le proprie posizioni, e prevaricare le posizioni altrui.

²⁶⁵ Si ricorda che la pratica dei c.d. triloghi nasce (per taluni in dottrina) proprio all’interno del Comitato di conciliazione e poi è stata esportata al di fuori con le riforme sull’ordinamento europeo. Per un approfondimento cfr. cap. I della presente trattazione.

²⁶⁶ L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, cit., p.21.

dimenticando, talvolta, il suo ruolo di “rappresentante della volontà europea”, facendo in modo che, anche questa istituzione come le altre, svolga pressioni per far approvare l’idea iniziale, dichiarata all’interno della proposta²⁶⁷.

L’accordo del 2007 sancisce in modo minuzioso regole e principi procedurali da seguire per il raggiungimento di un compromesso (accordo) nelle prime fasi della procedura, stabilendo anche i soggetti coinvolti nel processo di negoziazione, le forme e i tempi da rispettare. Per di più, cita l’importanza del documento di lavoro “comune delle delegazioni del Parlamento europeo e del Consiglio”²⁶⁸ per identificare efficacemente i problemi e porvi rimedio. Tutto ciò per far ricorso, in ultima istanza, al Comitato di Conciliazione che, dall’entrata in vigore della procedura di codecisione, rispecchia il luogo di “parità di trattamento”²⁶⁹ ed equilibrio per i due colegislatori; con la partecipazione proattiva della Commissione che, come cita la Dichiarazione: “*partecipa ai lavori di conciliazione e prende tutte le iniziative necessarie per favorire un ravvicinamento delle posizioni*”²⁷⁰.

In ultimo, vengono richiamate, dalle dichiarazioni prese in considerazione, alcune disposizioni generali relative la procedura legislativa. A tal riguardo, è di notevole importanza rammentare (come fa la stessa Dichiarazione del 2007) il ruolo assolto dai giuristi-linguisti (che operano in stretta collaborazione sia in Parlamento che in Consiglio); figure di grande importanza, soprattutto all’interno dei negoziati interistituzionali, perché risolvono problemi e dilemmi di portata giuridica che le diverse lingue ufficiali dell’Unione portano con sé.

Si cita la “determinazione”, espressa dalla Dichiarazione del 2007 di migliorare la trasparenza del procedimento legislativo da un lato ricordando, al punto 3, che l’obiettivo della Dichiarazione in essere è quello di illustrare i metodi di lavoro e le modalità pratiche di attuazione, con l’integrazione dei principi dell’accordo Legiferare meglio (del 2003)²⁷¹. Dall’altro lato, invece, sancisce, in uno degli ultimi punti delle disposizioni generali -in coda all’accordo (punto 47) -, che i Presidenti, rispettivamente del Parlamento europeo e del Consiglio, “quando possibile”, organizzano una cerimonia congiunta di firma degli atti alla presenza dei media; elemento utile per tentare di dare maggiore visibilità all’esito della procedura, nonché alla cooperazione e al dialogo istituzionale.

Come già precedentemente accennato, l’accordo del 1990 tra Parlamento europeo e Commissione per regolare i propri rapporti, così come aggiornato nel 2000²⁷² (per adeguarlo alle innovazioni introdotte con il Trattato di Amsterdam), e l’odierno accordo-quadro, stipulato tra le due istituzioni di più recente stesura

²⁶⁷ Per questo motivo la Commissione è incline a far approvare accordi nelle prime fasi della procedura legislativa, affinché la proposta originaria venga approvata senza eccessive modifiche.

²⁶⁸ GUCE, C145/5, 30.06.2007, punto 33

²⁶⁹ “*Il comitato di conciliazione è presieduto congiuntamente dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio. Le riunioni del comitato sono presiedute a turno da ciascuno dei copresidenti*”, in *Ivi*, punto 28.

“*Il comitato di conciliazione dispone della proposta della Commissione, della posizione comune del Consiglio e del relativo parere della Commissione, degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo e del parere della Commissione su questi ultimi [...]*”, in *Ivi*, punto 33.

²⁷⁰ GUCE, C145/5, 30.06.2007, punto 27.

²⁷¹ Il contenuto dell’accordo sarà discusso successivamente in questa trattazione, cfr. cap. IV del presente elaborato.

²⁷² GUCE, C121, C5-0349/2000.

(2010²⁷³), non emanano nuove disposizioni direttamente sulla procedura legislativa, come il precedente accordo interistituzionale richiamato. D'altronde, tali atti appaiono di sensibile importanza per due ragioni: comprendere come si sono determinati i ruoli di entrambe le istituzioni e intravedere gli impegni presi dalle stesse in merito al processo legislativo²⁷⁴.

Si può di certo affermare, che l'accordo-quadro del 2000, così come poi confermato dal suo recente successore, accerta il rafforzamento del ruolo dell'istituzione parlamentare così come prospettata dalle riforme dell'ordinamento europeo²⁷⁵. Tale accordo fa in modo che il rapporto tra le due istituzioni si sostanzi in "concessioni bilaterali" che proclamano, in un verso, il ruolo consolidato del Parlamento e, nell'altro, il ruolo di "principale interlocutore" in capo alla Commissione. Probabilmente, spiegano alcuni autori, la Commissione vorrebbe farsi promotrice dello sviluppo dell'istituzione parlamentare con l'obiettivo di istituire un potere legislativo e quindi, di conseguenza, assolvere il ruolo di "governo dell'Unione"²⁷⁶.

Questo sviluppo del Parlamento europeo è visto nell'ottica di attribuzioni che la Commissione fa nei confronti dell'altra firmataria; si pensi agli impegni più "universali" (sanciti all'interno dell'accordo-quadro) della Commissione per sviluppare un "dialogo costruttivo" e costante con il Parlamento²⁷⁷. In più, si pensi all'introduzione di una sorta di sfiducia individuale per un commissario²⁷⁸ che perde la fiducia del Parlamento²⁷⁹.

Nonostante le prerogative qui illustrate da entrambe le versioni dell'accordo-quadro, si sente il dovere di citare gli allegati agli accordi che trattano, più nello specifico, il procedimento legislativo. Per quanto concerne l'accordo interistituzionale nella sua redazione più recente (2010), l'allegato IV sancisce la "collaborazione in materia di procedura e di pianificazione legislativa". Le sezioni in cui si divide l'allegato sono relative al programma di lavoro della Commissione e la programmazione dell'Unione europea, in esso viene ricordato come *"la Commissione tiene conto delle priorità indicate dal Parlamento"*²⁸⁰, per rinforzare l'idea di subordinazione consensuale dell'istituzione; le procedure di adozione degli atti, ove è scritto che la Commissione è chiamata a tenere in "massima considerazione" le proposte fatte dal Parlamento in seconda lettura (sotto forma di emendamenti); e, finanche, la terza parte è dedicata ai temi proposti dall'accordo "Legiferare meglio" (2003).

Nella seconda sezione sopracitata, sono iscritti anche gli impegni del Parlamento, in merito alla procedura di adozione degli atti, che, dal canto proprio, per facilitare e migliorare il rapporto con la

²⁷³ GUCE, L304/47, 20.11.2010.

²⁷⁴ Prendendo visione anche degli Allegati degli stessi accordi che, il più delle volte, prescrivono in maniera puntuale determinate regole relativi ai temi in discussione nel presente elaborato.

²⁷⁵ Per un riferimento specifico, cfr. cap. I del presente elaborato.

²⁷⁶ L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.15.

²⁷⁷ Così come sancito anche nell'accordo-quadro tra Parlamento europeo e Commissione del 2010, punto 1, sezione I (URL=[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=IT)), 03/09/2020.

²⁷⁸ Per un riferimento, cfr. la voce *Come sono nominati il Presidente della Commissione e i commissari?*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/news/it/faq/8/come-sono-nominati-il-presidente-della-commissione-e-i-commissari>), 03/09/2020.

²⁷⁹ *"Oppure le innumerevoli concessioni prese in carico dal Presidente della Commissione, come "l'onere di informare il Parlamento di ogni eventuale modifica sostanziale delle responsabilità attribuite ai singoli commissari [...]"*, in L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.16.

²⁸⁰ GUCE, L304/47, 20.11.2010, punto 35 (2). Vedi nota 273.

Commissione, si impegna a programmare i lavori parlamentari (tra cui gli ordini del giorno) adattandoli al programma di lavoro²⁸¹ della Commissione, al fine di “di una migliore programmazione delle discussioni prioritarie”²⁸² e, per quanto concerne le disposizioni direttamente funzionali ai negoziati interistituzionali, il Parlamento europeo si impegna a nominare i relatori sulle future proposte (ove e in misura possibile) non appena la Commissione adotta il suo programma di lavoro²⁸³.

Il potere di incidere sulla nomina della Commissione, da un lato, e il dialogo costante e agevolato dagli accordi interistituzionali dall’altro, sono solo alcuni dei notevoli mutamenti del quadro istituzionale europeo, nella sua manifestazione in qualità di “giochi di equilibrio istituzionale”. Sicuramente, il quadro sin qui dipinto è sfavorevole alla posizione del Consiglio, il quale, dal canto suo, cerca di ritagliarsi nuovamente spazio a fronte di pratiche di cooperazione che, il più delle volte, vedono un ridimensionamento del suo ruolo, specialmente se poi ricollegate alle regole che disciplinano, in diversa forma, la procedura legislativa²⁸⁴.

2. L’equilibrio istituzionale europeo e i triloghi nella procedura legislativa ordinaria

2.1 Premessa

I principi generali costituiscono un solido fondamento giuridico-strutturale all’interno dell’ordinamento europeo, infatti essi, quali fonti del diritto dell’Unione (sviluppatesi nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea) assolvono il ruolo di regolare il buon funzionamento del sistema giuridico.

Se va osservato il sempre costante e dinamico sviluppo dell’integrazione europea, accompagnato da una crescente “intenzione riformatrice” del sistema comunitario²⁸⁵, spesso vengono lasciati dei vuoti normativi (in riferimento ai trattati) e degli spazi non regolati dell’ordinamento (in senso lato), che necessitano di essere disciplinati.

L’analisi di questa porzione dell’elaborato prende il via con la definizione dei “principi generali” dell’ordinamento e, più nello specifico, del ruolo che il principio dell’equilibrio istituzionale acquisisce

²⁸¹ “Ogni anno la Commissione presenta il suo programma di lavoro”, in *Ivi*, punto 34, sez. I, allegato IV.

²⁸² *Ivi*, punto 41. Vedi nota 273.

²⁸³ Questo metodo di azione sarà utile, come si vedrà nel proseguo dell’elaborato, anche per le strategie messe in campo dal Consiglio che, prima di cambiare la propria Presidenza semestrale, prende contatto molte volte con i relatori che saranno incaricati di specifici fascicoli legislativi.

²⁸⁴ Il ragionamento in essere vale anche se si ricollega il ridimensionato ruolo del Consiglio (a favore, d’altra parte, di quello del Parlamento) allo sviluppo del processo di integrazione, o, più nello specifico, alle riforme che i Trattati hanno introdotto in merito il procedimento di adozione degli atti europei.

²⁸⁵ Si vuole notare come nel sistema europeo ogni tappa dell’integrazione europea, percorso chiamato anche come “Europa a più velocità”, si innestano delle riforme del sistema giuridico-comunitario attraverso il diritto primario.

all'interno del sistema (giuridico) europeo, vale a dire rappresentare la basilare funzione di calibrare i rapporti di forza e di potere tra le istituzioni e non ostacolare l'esercizio delle competenze altrui, nel rispetto del principio di leale collaborazione²⁸⁶.

Sono molti i principi che informano la procedura legislativa europea (come il principio democratico, principio di buona fede e leale collaborazione ecc.) e, di certo, il principio di equilibrio istituzionale è uno dei capisaldi su cui si regge l'impalcatura decisionale europea. Si condurrà un rapido ed esauriente studio di questo principio, con l'utilizzo degli insegnamenti giurisprudenziali della Corte²⁸⁷, sviscerandone la sua "indole giuridica"²⁸⁸ e le sue -indiscusse- caratteristiche.

Le attitudini del principio di equilibrio istituzionale sono di notevole importanza per comprendere quale rapporto si instaura tra le istituzioni protagoniste del procedimento legislativo ed entro quali limiti tale processo può manifestarsi.

L'introdurre la natura di questo principio giuridico è funzionale ad esaminare, ancora, gli effetti prodotti nel campo della procedura legislativa, in relazione ai soggetti che intervengono in essa. Al fine di dare completezza al presente lavoro, l'altra variabile da esaminare sarà il ruolo dei triloghi all'interno della procedura legislativa; stavolta non attraverso un loro studio (prevalentemente) qualitativo ma attraverso una celere analisi empirica-quantitativa.

L'analisi in essere permette di rappresentare un quadro (complessivo e) organizzato dei negoziati interistituzionali²⁸⁹ e in più, l'emergere di dati puntuali facilita l'obiettivo, sotteso a questo discorso, di analizzare i risultati attraverso altri parametri rilevanti all'interno dell'ordinamento europeo. Ci si riferisce al principio di equilibrio istituzionale che, in questa particolare veste, messa in relazione con la pratica di triloghi, può divenire l'indicatore esclusivo per intravederne il mutamento. Certamente, i negoziati informali non possono, nemmeno attraverso la prassi, andare a modificare la natura giuridica del principio istituzionale sopracitato ma, d'altra parte, emergeranno quali elementi determinanti della sua componente politica²⁹⁰.

Infine, è importante constatare che l'analisi produrrà i suoi effetti se si approfondiranno i temi, presentati poc'anzi, tramite una correlazione biunivoca: da un lato, individuare in che modo i triloghi impattano sul principio di equilibrio istituzionale (una volta intravista la loro forma e il loro impiego all'interno della procedura legislativa) e, per contro, misurare in che modo i rapporti intra-istituzionali determinati dal principio di equilibrio (istituzionale), così come nati dalla giurisprudenza, e dalla prassi degli accordi interistituzionali, giocano anch'essi un compito importante nelle relazioni che vengono -per necessità virtù- ad essere oggetto di contenzioso al tavolo dei negoziati interistituzionali.

²⁸⁶ Cfr. L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, cit., p.9 s.

²⁸⁷ Quando si cita la "Corte" ci si riferisce alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (URL=https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/), 03/09/2020.

²⁸⁸ Si intende, in questa accezione, la funzione del principio di divenire punto cardine della giurisprudenza europea sin dalla sua prima manifestazione, ed esercitare un ruolo indispensabile, diventando poi limite (o controlimite) all'interno del processo decisionale europeo.

²⁸⁹ Ci si riferisce al quadro giuridico-procedurale dei negoziati interistituzionali. Nella seconda parte del presente elaborato, invece, si procederà verso un'analisi più fattuale intravedendo in che modo si è tentato di "regolamentare" la pratica dei triloghi. Per un'analisi approfondita del tema, cfr. cap. IV del presente elaborato

²⁹⁰ Per comprendere la natura "giuridica" e "politica" del principio di equilibrio istituzionale, cfr. par. 2 del presente capitolo.

2.2 Le istituzioni dell'Unione europea e il principio dell'equilibrio istituzionale

Si è già esaminato in precedenza il carattere peculiare della procedura legislativa²⁹¹, analizzandone la nascita nel contesto europeo, la sua articolazione, i suoi metodi (e iter procedurali), nonché gli effetti prodotti in merito ai rapporti tra le istituzioni partecipanti (più volte modificati, anche, da accordi tra le istituzioni stesse per provare a scardinare o rimodellare il sistema determinato così dalle norme dei trattati fondativi).

Il processo legislativo riflette, in particolar modo con i triloghi, molti dei principi tradizionali del sistema europeo: quali il principio democratico (nell'accezione di democrazia rappresentativa²⁹² coniugata da elementi partecipativi), il principio di leale collaborazione, il principio di buona fede e, specialmente (nell'interesse di questo elaborato), il principio di equilibrio istituzionale. Configurato come criterio cardine nel processo di adozione degli atti europei, il principio protagonista non vuole rispondere alla stessa logica del principio di separazione dei poteri²⁹³ ma, nell'ordinamento comunitario, si prefigge l'intenzione di far in modo che tutti gli interessi legittimi rappresentati dalle istituzioni siano considerati, valutati e presi in considerazione nel processo di elaborazione degli atti²⁹⁴.

Prima di addentrarsi nel considerare l'incidenza che il principio di equilibrio determina nella procedura legislativa, è bene indagare le radici di tale principio, seguendo gli insegnamenti della giurisprudenza e le teorie della dottrina. A tal proposito, si parte con l'approfondire il significato dei c.d. principi generali del diritto europeo.

Quando si cita il "diritto complementare" si fa riferimento alle fonti non scritte del diritto dell'Unione europea, rispetto alle fonti del diritto primario o derivato. Queste fonti nascono, prevalentemente con l'operato della Corte di giustizia dell'Unione europea, per situazioni che il diritto primario, o quello derivato, non riescono (pienamente) a risolvere.

Nello specifico, quando si fa cenno a questa tipologia di fonti ci si riferisce: al diritto internazionale (inclusi gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea o dagli Stati membri), nella misura in cui le disposizioni internazionali corrono in aiuto alla Corte nell'elaborazione giurisprudenziale o nella formazione di principi generali; alla giurisprudenza della Corte di giustizia in senso stretto, vale a dire l'esercizio della Corte nell'interpretare il diritto europeo e nell'elaborazione delle sue sentenze²⁹⁵; e infine, ai già citati "principi generali" dell'ordinamento. Questi ultimi hanno permesso alla Corte (attraverso la loro elaborazione) di applicare norme in settori che non erano stati specificatamente richiamati nel diritto primario²⁹⁶. In riferimento

²⁹¹ Cfr., specialmente, cap. I del presente elaborato.

²⁹² Art. 10 TUE.

²⁹³ Il principio di separazione dei poteri "assicurerebbe il contenimento del potere dello Stato in funzione di garanzia per gli individui", in F. Martines. *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, in Il Mulino- Rivisteweb, Diritto pubblico comparato ed europeo, Fasc. 2/2018, p.317.

²⁹⁴ Nelle cui disposizioni si configura il punto di incontro (e di realizzazione) tra questi interessi, secondo le modalità stabilite dai Trattati (nello specifico art. 13.2 TUE).

²⁹⁵ Tali sentenze forniscono un'interpretazione ufficiale e giuridicamente vincolante del diritto dell'UE e sono considerate, in quanto tali, fonti del diritto.

²⁹⁶ Per uno studio più dettagliato delle fonti non scritte del diritto europeo (diritto complementare), cfr., espressamente, la voce *Le fonti non scritte del diritto europeo: il diritto complementare*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114533>), 03/09/2020.

ai principi generali, quali categoria del più generale “diritto complementare”, si manifesta il principio di equilibrio istituzionale.

Prima di passare all’esame dell’equilibrio istituzionale, si rende necessario un richiamo alle funzioni assolute dai principi generali. Essi, infatti, seguendo un autorevole pensiero²⁹⁷, svolgono all’interno dell’ordinamento europeo una triplice funzione: in primis, permettono alla Corte di colmare i gap-normativi²⁹⁸ lasciati dagli artefici dei trattati o, più in generale, dall’ordinamento dell’Unione²⁹⁹. Secondariamente, i principi generali contribuiscono a rendere una miglior interpretazione di ambiti regolati dal diritto europeo e (anche) dal diritto degli Stati membri; infine, va menzionato, essi possono essere invocati per il controllo giurisdizionale³⁰⁰.

Tali principi sono rilevanti per l’allocazione dei poteri (dell’Unione) anche in una dimensione orizzontale e verticale³⁰¹.

In riguardo a quest’ultima, seguendo la linea di pensiero dell’autore³⁰², i principi generali (come una fonte di diritto complementare) possono modificare tradizioni giuridiche di lunga durata (se) in contrasto con i fondamenti costituzionali dell’Unione³⁰³; di fatto, anche nelle aree dove l’Unione non detiene piena competenza, l’applicazione del diritto dell’Unione, assieme all’utilizzo di principi generali, può ampliare i campi di intervento delle *policy* dell’Unione europea. In più, formulando il concetto in senso “orizzontale”, i principi, in quanto risorsa di “diritto primario”, possono limitare la discrezionalità detenuta dalle istituzioni dell’Unione; entro la quale, in riferimento alla stessa procedura legislativa, si ergono le azioni e i rapporti di potere che, le istituzioni coinvolte nel processo decisionale, detengono³⁰⁴.

La doverosa premessa, sin qui fatta, funzionale ad introdurre il principio di equilibrio istituzionale, la cui applicazione è valevole a fornire parametri (ulteriori) di legittimazione per misurare il comportamento delle istituzioni nell’esercizio delle competenze attribuite dai Trattati.

²⁹⁷ Per un riferimento, cfr. K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons. *The constitutional allocation of powers and general principles of eu law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 47, 2010, p.1629 s.

²⁹⁸ Si fa cenno a materie, settori e ambiti che non vengono esplicitamente disciplinati all’interno del diritto primario, e che riescono ad essere “colmati” grazie ai c.d. principi generali (con l’ausilio del lavoro della Corte di Giustizia). *Ivi*, spec. p.1633 s.

²⁹⁹ In più l’autore esplicita la funzione di questi principi che colmano i vuoti normativi, soprattutto quando afferma: “*The ‘gap-filling’ function of general principles thus ensures the autonomy and coherence of the EU legal system*”, in K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons. *The constitutional allocation of powers and general principles of eu law*, cit., p. 1629.

³⁰⁰ L’autore spiega, in merito al controllo giurisdizionale, che la legislazione dell’UE in violazione di un principio generale deve essere considerata nulla e, riguardo al diritto internazionale, sottolinea che: “*national law falling within the scope of EU law that contravenes a general principle must be aside*”, in *Ivi*, p. 1630.

³⁰¹ In senso verticale come relazioni che intercorrono tra Stati membri e istituzioni e organi dell’Unione europea, in senso orizzontale, invece, tra le istituzioni dell’Unione.

³⁰² Per un riferimento, vedi nota 300.

³⁰³ Vedi nota 297.

³⁰⁴ Evidenziando la posizione dell’autore, egli sostiene che il diritto comunitario e, più nello specifico, i principi generali non mettano in risalto solo una dimensione di formazione del diritto in senso top-down (dall’alto verso il basso), ove solo al livello sovranazionale vengono prodotte le fonti di diritto da applicare poi all’interno dell’Unione e degli Stati membri. Anzi, il processo che si determina è inverso; di fatto, grazie al lavoro della Corte di giustizia e dei principi stabiliti all’interno delle costituzioni nazionali, i principi generali adempiono ad altre funzioni all’interno dell’ordinamento europeo. L’autore ribadisce questa prospettiva spiega: “*national constitutions and national constitutional courts play an important role in the formation and development of general principles, giving rise to a ‘bottom-up’ effect. Hence, the true function of general principles must be assessed in the light of a ‘mutual cross-fertilization’ which creates a continuous flux of ideas and exchange of opinion between the ECJ and its national counterparts*”, in K. Laenaerts, J-A Gutiérrez-Fons. *The constitutional allocation of powers and general principles of eu law*, cit., p.1630.

Se il progresso teorico di tale principio nasce (come spesso accade) dalla giurisprudenza della Corte, la sua principale classificazione e categorizzazione è lasciata, invece, all'intervento della dottrina. Infatti, si espone in breve il pensiero di gran parte della dottrina³⁰⁵, con cui si è maggiormente in accordo, secondo il quale esiste una differenza tra principi generali del diritto e principi istituzionali (come in questo caso il principio di equilibrio istituzionale). Tale differenza si evince dal ruolo caratteristico rivestito dai due modelli di principi: mentre i primi vivono quell'ambivalenza sopradescritta, relativa alla dimensione orizzontale e verticale (che in questo caso interessa i rapporti che intercorrono tra cittadini dell'Unione e istituzioni); i secondi si possono considerare una branca della dimensione orizzontale dei principi generali.

Se, infatti, questi principi vogliono individuare dei criteri fondamentali secondo i quali devono disciplinarsi i rapporti istituzionali (si pensi, ad esempio, al principio di buona fede); i secondi, come principi istituzionali mirano a regolare -per l'appunto- i rapporti tra le istituzioni. Ma di sicuro nascono e maturano la loro efficacia come (veri e propri) principi generali del diritto europeo.

Sebbene il principio di equilibrio istituzionale sia considerato un diritto derivato del ramo del c.d. diritto complementare, connesso ai principi generali, la dottrina non ha una considerazione univoca di tale diritto: se alcuni lo annotano tra i principi istituzionali -portanti- dell'Unione³⁰⁶, altri lo definiscono un principio costituzionale (o strutturale³⁰⁷ dell'ordinamento dell'Unione) e, infine, una branca di autori lo considera al di fuori dei principi base comunitari.

L'analisi presentata, esito dell'esame della seconda corrente di pensiero³⁰⁸, che attinge i suoi riferimenti teorici dall'autore Jaqué³⁰⁹, mette in luce gli aspetti peculiari del principio istituzionale, ovvero la sua scomposizione nei diversi "modi" di rappresentarlo: da un punto di vista giuridico e dal punto di vista politico. Da un punto di vista -strettamente- giuridico, l'equilibrio istituzionale può essere definito un principio "para-costituzionale"³¹⁰, il quale deve essere rispettato dalle istituzioni europee e dagli Stati membri, la cui violazione potrebbe produrre sanzioni da parte della Corte di giustizia europea. Mentre se utilizziamo una chiave di lettura in senso politico, il principio può essere valutato come un mezzo per rappresentare la forma in cui vengono organizzate le relazioni tra le istituzioni³¹¹.

³⁰⁵ Cfr., per tutti, B. De Witte. *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in Snyder (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford, 2000, p.817 s.; e J-P. Jaqué. *The principle of institutional balance*, in *Common Market law review*, vol. 41, 2004, p.383 s.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Cfr., per ulteriori indicazioni, J-P. Jaqué. *The principle of institutional balance*, cit., p.386 s.

³⁰⁸ La visione dell'equilibrio istituzionale come principio *strutturale* del sistema europeo, la cui analisi permette di evidenziare i rapporti istituzionali (all'interno del processo decisionale) e successivamente arrivare a discutere di come queste dinamiche possano determinare una "inversione di rotta" nella *governance* europea. Per il ruolo assolto dai triloghi, cfr. cap. III; per il ruolo assunto (segnatamente) dal Parlamento europeo, cfr. cap. V; per uno sguardo alla discussione sulla forma di governo europea, infine, cfr. cap. VI del presente elaborato.

³⁰⁹ Nello specifico la letteratura presente nel testo, vedi nota 307.

³¹⁰ Non si parla esplicitamente di "principio costituzionale" non essendo l'ordinamento europeo elaborato su una vera e propria costituzione. A tal proposito, si richiama l'idea di molti studiosi di dotare il sistema europeo di una "carta costituzionale"; tale vicenda è ritenuto in dottrina un insuccesso con l'accantonamento di una "Costituzione per l'Europa", cfr. cap. I del presente testo.

³¹¹ Cfr., per tutti, J-P. Jaqué. *The principle of institutional balance*, cit., spec. 383.

Questo principio è di natura “istituzionale” perché analizza gli aspetti appena proposti e accompagna la vita dell’Unione sin dalle prime manifestazioni della Comunità europee, esistendo da sempre (così come stabiliti dai trattati) relazioni e legami intra-istituzionali.

Premettendo che l’evoluzione, in senso giuridico, del principio qui discusso è dovuta principalmente al lavoro svolto della Corte di giustizia europea nelle sue innumerevoli sentenze (esaminate a breve), le quali descrivono bene i caratteri del principio durante lo sviluppo -costante e contemporaneo- dell’intera giurisprudenza europea, e che i due “modi” di leggere il principio si ritrovano spesso in sovrapposizione; bisogna ricordare (per completezza), che l’equilibrio istituzionale si formula e si manifesta grazie a due facce che lo compongono, una statica e una dinamica³¹². Solo la lettura contemporanea e parallela di entrambi i modi di interpretarlo (politico e giuridico), contestualmente ai suoi “modi di essere”³¹³, forniscono una panoramica esauriente del principio di equilibrio istituzionale.

Se si vuole, in sintesi, contribuire al pensiero di questo autore e, nel contempo, far emergere la natura strutturale (nonché costituzionale) del principio in analisi, si deve partire con l’interpretazione della sua natura giuridica. Da un punto di vista giuridico, di fatto, il principio è l’espressione delle regole che le istituzioni devono rispettare (conformandosi alle norme del diritto primario), nei limiti delle loro competenze; anche se bisogna tenere ben separato, come ricordato sopra, il principio di separazione (e poi allocazione) delle competenze³¹⁴. Un esempio di applicazione dell’equilibrio istituzionale, nella sua accezione giuridica, è la base giuridica per il processo di adozione degli atti³¹⁵.

Si è tentato di ricostruire un valido resoconto in merito all’organizzazione delle relazioni istituzionali (equilibrio istituzionale in senso politico), attraverso lo studio del processo di integrazione europeo, la descrizione della procedura legislativa per l’adozione degli atti europei e, ancora, il ruolo impersonato dai triloghi in questa dinamica.

Esaurito lo studio di questa prima branca del principio istituzionale, l’evoluzione di tale principio, in senso giuridico, stavolta, sarà analizzata a breve con un breve ricorso alla giurisprudenza della Corte, con la visione delle più importanti sentenze che hanno dato vita a questo principio generale e istituzionale e ne hanno modellato le caratteristiche e gli ambiti di applicazione.

Dinanzi a questa premessa, si sente la necessità di precisare che l’evoluzione di tale principio rispetto alle sentenze della Corte di giustizia è la sola rappresentazione “statica” della nozione (più completa) che qui

³¹² O come ricorda Platon il principio può essere visionato “*as a fact*” oppure come un “*normative principle*”, in S. Platon. *The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law*. K. Ziegler, P. Neuvonen, V. Moreno-Lax (a cura di), *Research Handbook on General Principles of EU Law* (Edward Elgar Press, Forthcoming), 2019, p.1 s.

³¹³ Ci si riferisce alle due facce che compongono questo principio, come sostiene l’autore: “*We would like to examine further these two facets of the principle, the one static, the other dynamic; at the same time, we cannot ignore the fact that these two aspects may also interact. Moreover, the case law of the Court has encouraged or prevented certain developments, depending on how the Court itself interpreted the principle*”, in J-P Jaqué, *The principle of institutional balance*, cit., p. 384.

³¹⁴ L’autore, a tal riguardo, ricorda che il principio dell’equilibrio istituzionale non si basa sul fatto che (al livello giuridico) gli autori dei Trattati abbiano determinato una distribuzione di poteri (codificati) tra le istituzioni, ove il peso di ogni istituzione è equivalente. Esso si riferisce, per contro, semplicemente al fatto che l’assetto delle Comunità era (già) basato su una divisione di poteri tra le varie istituzioni, che ha portato ad una ripartizione di competenze. La ripartizione delle competenze determina legami e connessioni tra le istituzioni stesse che provocano, a loro volta, l’instaurazione di un equilibrio. *Ivi*, p. 385 s.

³¹⁵ Cfr., per tutti, L. Ronchetti. *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, cit, p.9 s.

si vuole formulare in “senso dinamico”. Si ricorda che in tutti gli Stati membri, in cui è presente una carta costituzionale, vige il principio di separazione di poteri e di ripartizione delle competenze, poi bilanciato da meccanismi c.d. di “*check and balances*”; così, mancando una struttura costituzionale di base, spiega l'autore³¹⁶, l'Unione europea è più agevolata alla costruzione di tali meccanismi con i rapporti che si instaurano (e sviluppano) tra le istituzioni; si pensi proprio alla pratica degli accordi interistituzionali³¹⁷.

La spiegazione dinamica di tale processo (da cui nasce l'interpretazione del principio istituzionale) si riscontra dall'equilibrio così determinato, non solo dalla giurisprudenza della Corte, ma dal processo di formazione del diritto dell'Unione.

È stato spesso richiamato, a tal riguardo, l'intento del Parlamento europeo, che sin dalla sua prima elezione diretta, ha inteso colmare il *deficit democratico* nell'ambito comunitario e affermare il suo ruolo come legislatore all'interno dell'ordinamento europeo³¹⁸. Con l'affermazione del principio di equilibrio istituzionale e la sua totale indipendenza nel sistema europeo, con l'affermazione di dinamiche e regole specifiche che regolano i rapporti tra le istituzioni, anche (e soprattutto) all'interno del procedimento legislativo, si potrebbe dire concluso il percorso di ‘evoluzione dinamica’ di tale “processo di affermazione” con una possibile indipendenza del potere esecutivo, in capo alle istituzioni europee³¹⁹.

Ritornando al percorso principale sin qui delineato, quello riguardante l'evoluzione del principio di equilibrio istituzionale in una logica “statica”, si ripercorrono opportunamente le tappe della sua evoluzione.

Si intavola il discorso con la prima sentenza con la quale la Corte dà esplicita menzione del principio di equilibrio istituzionale, definendolo come un principio insito e derivato dai Trattati e, successivamente, attraverso un controllo giurisdizionale essa opera una demarcazione tra poteri discrezionali e altri poteri (c.d. esecutivi) che non comportano discrezionalità politica. Ci si riferisce alla sentenza *Meroni*³²⁰ nella quale, a prescindere dal contesto che la Corte stava disciplinando, si fa esplicito riferimento al principio che è stato un punto cardine dello sviluppo della struttura istituzionale europea, dalle prime Comunità sino all'attuale Unione³²¹.

³¹⁶ L'autore afferma: “*It was claimed that as the Community system was so specific, sui generis, there was no point in taking account of national experiences*”, in J-P Jaqué, *The principle of institutional balance*, cit., p. 387.

³¹⁷ Cfr. paragrafo 2 del presente capitolo.

³¹⁸ Inizialmente, nonostante il maggior ruolo conferito dalle riforme dei Trattati, il Parlamento poteva giocare un ruolo decisivo nell'ordinamento europeo solo se in accordo con la Commissione. Dopo l'AUE, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza si profila, invece, un'inversione di tendenza. Infatti, i cambiamenti introdotti dalle riforme (con i Trattati citati) hanno come conseguenza che il Parlamento, il quale negozia (in tutti i sensi) in posizione di parità (equità) con il Consiglio, non sente più la necessità di un'alleanza con la Commissione per poter operare o agire efficacemente.

Secondo gran parte della dottrina, la strategia dell'assemblea elettiva non era solo quella di acquisire un ruolo predominante (in posizione di eguale a quella del Consiglio) ma conquistare tale posizione a discapito della Commissione. Per questo motivo, a partire dal compromesso di Lussemburgo, la Commissione aveva le c.d. “mani legate” visto che, se da un lato perdeva molto del suo “potere” a favore dell'istituzione elettiva -sempre più centrale nella scena politica europea-, d'altra parte, questa dinamica avveniva tramite una spinta di “assoggettamento” della Commissione; vale a dire attraverso l'istituzione di accordi interistituzionali che “vincolavano” (o per meglio dire, stabilivano) l'uso dei poteri della Commissione in conformità ai poteri Parlamentari (ad esempio, la nomina del Presidente della Commissione). A riguardo, cfr. cap. I e III del presente testo; J-P. Jaqué, *The principle of institutional balance*, cit., p.387 s.; e R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., 5 s.

³¹⁹ Cfr., per ulteriori indicazioni, J-P Jaqué, *The principle of institutional balance*, cit., pp. 390-391.

³²⁰ Sentenza 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta autorità*, causa 10/57 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0010>), 03/09/2020.

³²¹ La sentenza fa esplicito riferimento al principio di equilibrio: “*secondo l' art. 3 gli obbiettivi che vi sono enunciati, non vengono imposti alla sola alta autorità bensì alle «istituzioni della comunità ... nell' ambito delle loro rispettive attribuzioni e nell'*

In seguito, il concetto di equilibrio istituzionale (e il principio ad esso connesso) è approfondito dalla sentenza c.d. *Comitologia*³²² all'interno della quale la Corte, sviluppando tale principio, ha interrotto la naturale evoluzione dello stesso all'interno dell'ordinamento giuridico-comunitario. In concreto, la giurisprudenza della Corte ha riesaminato l'ambito di applicazione di tale principio, riservandolo alla gestione dei rapporti istituzionali; così verrà, infatti, sancito in una sentenza del 1992³²³ in cui la Corte per la prima volta fa -esplicito- riferimento al fatto che il sistema di ripartizione delle competenze era volto a garantire l'equilibrio istituzionale e non solo la tutela dei singoli.

È nella sentenza *Koster*³²⁴ che, d'altra parte, la Corte modella la definizione del principio di equilibrio istituzionale, elaborando una distinzione tra poteri legislativi ed esecutivi. In questa sentenza la Corte opera la ripartizione, richiamata all'avvio di questo studio, tra il principio di attribuzione delle competenze per le istituzioni, che interviene sia in una dimensione verticale (nelle relazioni tra Stati membri e istituzioni dell'Unione), sia in una orizzontale; e il principio di equilibrio istituzionale, che regola unicamente le relazioni orizzontali tra le stesse. La Corte, attraverso questa esplicitazione, ha affermato il dovere in capo alle istituzioni di rispettare entrambi i principi che, di conseguenza, assumono pari valore giuridico.

In conclusione, si vogliono richiamare i contributi di due ultime sentenze della Corte: la sentenza *Wybot*³²⁵ del 1988 e la sentenza c.d. *Chernobyl*³²⁶ del 1991. Se nella prima la Corte, chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 10 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, chiarisce che allorquando un'istituzione vuole estendere le sue attribuzioni (termine con cui ci si riferisce al contesto dei poteri e delle competenze istituzionali) nel campo di competenza di altre istituzioni, si sta violando il principio di equilibrio istituzionali. Se questa prima sentenza delimita il campo di intervento del principio in essere, la seconda, anch'essa di portata storica, descrive le -prevedibili- implicazioni dell'equilibrio istituzionale.

Per l'appunto, nella sentenza *Chernobyl*, la Corte afferma che deve dimostrarsi, nella salvaguardia del principio di equilibrio istituzionale, un rispetto delle competenze reciproco tra le istituzioni, aggiungendo che la violazione di tale disposizione può essere sanzionata³²⁷.

interesse comune». Tale disposizione permette di ravvisare, inoltre, nell'equilibrio dei poteri che caratterizza la struttura della comunità, una garanzia fondamentale che il trattato prevede, in specie per le imprese ed associazioni cui esso si applica», Ibid.

³²² “L'espressione più chiara del principio è stata data nel contesto di 'comitatologia', vale a dire i metodi secondo i quali i comitati composti da rappresentanti degli Stati membri costituiscono un quadro nel quale la Commissione esercita i poteri esecutivi che le sono conferiti”, in J-P Jaqué, *The principle of institutional balance*, cit., p.384.

³²³ Sentenza 13 marzo 1992, *Industrie- en Handelssonderneming Vreugdenhil c. Commissione*, causa C-282/90.

³²⁴ Sentenza 17 dicembre 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide c. Koster*, causa C-25/70 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0025>), 03/09/2020.

³²⁵ Sentenza 10 luglio 1986, *Wybot c. Faure*, causa C-149/85, (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61985CJ0149>), 03/09/2020.

³²⁶ Si fa riferimento alla sentenza del 4 ottobre 1991, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-70/88 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0070%2801%29>), 03/09/2020.

³²⁷ La Corte si afferma garante dell'applicazione delle disposizioni sancite nei Trattati e, soprattutto, in relazione al principio di equilibrio istituzionale e ha il compito di far sì che nessuna istituzione possa subire lesioni dalla violazione di tale principio. Cfr. *Ivi*, par. 1 s.

Attraverso questa essenziale rassegna sulla giurisprudenza della Corte in merito al principio di equilibrio istituzionale, insieme all'analisi della dottrina descritta pocanzi, si è tentato di dipingere un quadro completo che raffigura la struttura e il funzionamento di tale principio.

In ultima istanza, si può affermare che, nonostante questo principio non si identifichi con il principio di attribuzione delle competenze, è, comunque, di rilevante importanza il suo studio per comprendere in che modo la ripartizione delle competenze è esercitata (nella pratica) dalle istituzioni, soprattutto se si connette la definizione in essere con l'esercizio dei poteri delle istituzioni coinvolte nel processo legislativo.

Una visione complessiva dei principi generali e delle loro implicazioni sui rapporti istituzionali porta quindi, in poche parole, a individuare il principio di equilibrio (istituzionale) come un elemento strutturale del sistema, strumentale al raggiungimento degli obiettivi che si prefigge l'Unione (per i quali determinate competenze sono attribuite a diverse istituzioni).

Alla luce della giurisprudenza citata, come segnala Platon³²⁸, il principio di equilibrio vive tre periodi della sua storia attraverso cui la Corte gli assegna costantemente una maggiore importanza. In un primo periodo prima del 2008, ai tempi del Trattato di Amsterdam che menziona per la prima volta il principio (1997) facendogli acquisire importanza; nel periodo in cui interviene il Trattato di Maastricht che modifica l'architettura istituzionale dell'Unione europea (1992) o alla famosa pronuncia della Corte nella sentenza *Chernobyl* (1990). In questo momento il principio è considerato un "orientamento interpretativo"³²⁹ di rilievo per la giurisprudenza della CGUE.

In un secondo momento (a cavallo del 2008) che l'autore definisce come l'eclissi del principio, quest'ultimo non si riesce ad affermare -ancora- quale elemento portante dell'ordinamento comunitario. Si pensi al nuovo Trattato di Lisbona che non riprende la nozione introdotta dal Trattato di Amsterdam, tralasciando l'espressa menzione del principio, anche se nel contempo definisce una chiara configurazione istituzionale (art. 13 TUE). Nonostante ciò, il principio si conferma ancora come un mero "orientamento" per interpretare delle disposizioni e non diveniva, esso stesso, la soluzione. Infine, il terzo periodo dopo il 2008 conferma la nascita, attraverso la giurisprudenza della Corte, del principio di equilibrio istituzionale quale "fully-fledged general principle of EU law"³³⁰. La dimostrazione di tale dinamica si ricava, ad esempio, dalla sentenza *Roquette*, dalla sentenza *Meroni*, dalla sentenza *Koster* e, in ultimo, dalla sentenza *Consiglio c. Commissione*³³¹ (2015), all'interno della quale viene sancito il potere "di ritiro" della proposta della Commissione come ricompreso nel generale potere di iniziativa legislativa.

Per questo motivo, si conclude che la (imminente³³²) analisi del principio di equilibrio istituzionale in riferimento ai triloghi (e quindi alla pratica dei negoziati tripartiti all'interno del procedimento legislativo), è

³²⁸ Cfr. S. Platon. *The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law*, cit., p. 2 s., spec. 5 s.

³²⁹ *Ivi*, p. 6 (traduzione).

³³⁰ "Principio generale completo del diritto dell'Unione europea", in *Ivi*, p. 9 (traduzione).

³³¹ Si tratta della sentenza della Corte giust. 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, causa C-409/13.

³³² Cfr. Cap. II, ultimo paragrafo del presente testo.

funzionale all'indagine finale di questo elaborato, vale a dire intravedere in che modo il principio in questione sia per l'appunto determinante per indagare la trasformazione della forma di governo europea.

L'andamento della *governance* europea è, di certo, correlata ai rapporti interistituzionali scaturiti all'interno del processo decisionale -legislativo- dai triloghi e, più in generale, dal ruolo che le istituzioni (prevalentemente il Parlamento europeo) assumono in tale processo e internamente all'ordinamento europeo, in conformità del principio di equilibrio istituzionale.

2.3 L'efficacia dei triloghi nel procedimento legislativo europeo

Si è precedentemente asserito che, prima di poter concludere quale sia l'impatto che i negoziati interistituzionali hanno in relazione alla procedura legislativa ordinaria, occorre indagare in che modo si articolasse quest'ultima. Ebbene, lo stesso ragionamento è utilizzato in questo momento della trattazione per comprendere il modo in cui i triloghi abbiano un effetto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione europea e valutarne, successivamente, lo status della *governance*.

Di certo, si constata l'impossibilità di una valutazione efficace del ruolo dei negoziati tripartiti al netto di uno studio sulla prassi di questo processo (affermatosi per lungo tempo). Prima di poter procedere è utile, infatti, ai fini di un approfondimento, associare la pratica dei negoziati agli effetti che essi determinano all'interno del sistema europeo sul principio di equilibrio istituzionale. Per far ciò è indispensabile, preventivamente, compiere un'analisi quantitativa dei dati relativa ai triloghi che possa esprimere, al meglio, l'idea di come il ricorso a queste pratiche informali sia diventato "parte integrante della procedura legislativa"³³³. E sicuramente una prassi che, consolidatasi nella più recente storia europea, si conferma detentrici di una missione cruciale nell'affermazione di dinamiche cooperative e relazionali tra le varie istituzioni.

In primis, si vogliono mettere in evidenza due dati che emergono dall'analisi della procedura legislativa e della pratica dei negoziati e aiutano a comprendere il valore dei dati. Da una parte si nota che, se la procedura di codecisione è stata introdotta con il Trattato di Maastricht (1992)³³⁴, solo dopo l'ampliamento delle sue basi giuridiche (ergo dei suoi campi di applicazione) con il Trattato di Amsterdam e Nizza e poi, definitivamente,

³³³ Cfr. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. Ricerca «*Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*», in Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari, Università di Firenze, 2018, p.479 s.; O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in Notre Europe Institut Jaques Delors, spec. p.15 s., e M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, in studio per il Comitato economico e sociale europeo, 2017, p.1 s., spec. p.16 s.

³³⁴ Si accerta dall'analisi dei dati dell'Activity report sulla Codecisione e Conciliazione della 7ª legislatura che dopo l'entrata in vigore della procedura di codecisione non erano molti gli atti adottati attraverso questo: dal 1994-1999 solo il 24% degli atti era adottato con la codecisione, mentre il 71% erano adottati con la procedura di consultazione. Si passerà poi ad utilizzare la codecisione per l'adozione del 49% degli atti tra il 2004-2009 e del 89% tra il 2009-2014, vale a dire con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Cfr. *Activity report on Codecision and Conciliation, 2009-2014, 7th parliamentary term*, in Parlamento europeo (sito web), ed. inglese (URL=http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/859059d1-8a65-4f20-a17a-6c2baa7984aa/activity_report_2009_2014_en.pdf), 03/09/2020.

con il Trattato di Lisbona, ovvero attraverso la possibilità di concludere accordi in prima lettura, si possono intravedere gli effetti della procedura decisionale in senso proprio.

Dall'altro lato, invece, si sottolinea come l'assenza di vincoli temporali nella prima fase della procedura legislativa, nel favorire una certa tranquillità³³⁵ per i colegislatori nell'analizzare la proposta della Commissione, permette un più agevole ricorso ai triloghi per il raggiungimento di un accordo e delinea una vera e propria “*comfort-zone*” per le istituzioni che nella prima fase della procedura legislativa concludono la maggior parte dei fascicoli legislativi³³⁶, grazie all'impiego dei negoziati informali³³⁷

Si prendono come punto riferimento gli *Activity report* del Parlamento europeo³³⁸ più recenti, i quali, attraverso l'analisi dei dati, tentano di spiegare l'accrescimento e le tendenze affermate nel corso della procedura legislativa nelle numerose volte in cui viene utilizzata. Inoltre, non va omissso che lo studio della dottrina, interpretando questi dati, rende la riprova delle dinamiche procedurali e relazionali nate con l'utilizzo della pratica dei triloghi.

Si procede con ordine, valutando, in primis, l'impatto sulla procedura legislativa delle proposte della Commissione che, si ricorda, detiene il potere di iniziativa legislativa. Già all'inizio dell'ottava legislatura (2014-2019) il Parlamento ha ereditato un numero senza precedenti di procedure legislative in corso: 82 delle quali sono state adottate dal Parlamento in prima lettura. Si nota che partendo dalla Commissione presieduta da Prodi, ergo durante la quinta legislatura (1999-2004), se il numero delle proposte della Commissione cresce in maniera costante, l'apice di tale crescita è rappresentato dalla Commissione Barroso II ove l'alto numero di proposte era dovuto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In effetti, se si considera quest'ultimo fatto in correlazione con i dati della, appena conclusa ottava legislatura, si scorge una tendenziale diminuzione delle proposte della Commissione³³⁹: non a caso, il numero di proposte complessive per la 7^a legislatura scende (da 584) progressivamente sino a 396 nuove³⁴⁰ proposte, nel corso della ottava. Ma si può affermare complessivamente che, nonostante il calo delle proposte, la Commissione Juncker si è impegnata a operare in modo ancor più efficace³⁴¹. Tale dato è importante per capire

³³⁵ P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. Ricerca «*Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*», in Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari, Università di Firenze, 2018, p.528.

³³⁶ Elemento che sarà poi corroborato dall'analisi dei dati di seguito, per un riferimento cfr. successivi paragrafi del presente capitolo.

³³⁷ “*Questa prassi, facilitata dall'assenza di termini perentori per la conclusione della prima lettura, è fortemente avallata dalla tre istituzioni coinvolte; [...] (le tre istituzioni) decidono di prendere parte ai negoziati informali in cui discutere le rispettive posizioni al fine di concordare un testo comune*”, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. «*Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*», cit., pp. 527-528 (parentesi aggiunta di seguito).

³³⁸ In particolare, cfr. *Activity report on Codecision and Conciliation*, 2009-2014, 7th parliamentary term, in Parlamento europeo (sito web), ed. inglese (URL=http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/859059d1-8a65-4f20-a17a-6c2baa7984aa/activity_report_2009_2014_en.pdf); e *Activity report: Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure*, 2014-2019, 8th parliamentary term, in Parlamento europeo (sito web), ed. inglese (URL=http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f4c0b9d3-fec4-4d79-815b-6356336be5b9/activity-report-2014-2019_en.pdf), 03/09/2020.

³³⁹ *Ivi*, p. 5 (grafico 2)

³⁴⁰ Si fa riferimento alle proposte della Commissione adottate dall'istituzione nel corso di quella legislatura, il cui numero potrebbe essere minore rispetto al numero di atti adottati, dato che prende in considerazione anche procedure legislative ancora “aperte” (*working in progress*).

³⁴¹ “*The Juncker Commission pledged that it would be «doing less, but (...) more effectively»*”, in *Activity report 8th parliamentary term*, cit., p. 5. In più si afferma che se nella prima parte del mandato della Commissione Juncker il lavoro procedeva a rilento,

in che modo la Commissione opera nell'Unione europea³⁴² e, soprattutto, per vedere con quanti fascicoli legislativi si confrontano Parlamento europeo e Consiglio, e su quanti di questi si riesce a terminare la procedura legislativa con l'adozione dell'atto.

Volendo considerare il numero di atti approvati nel corso delle passate legislature, si conferma l'andamento emerso dalla valutazione del numero di proposte della Commissione, nello specifico, durante il periodo della Commissione Barroso II (visto anche il maggior numero di proposte della 7^a legislatura) i colegislatori hanno adottato un numero maggiore di atti (488) rispetto al minor numero confermato dall'ultima legislatura (401³⁴³); la tendenza è prevalentemente dovuta, come già ricordato, dall'entrata in vigore della procedura di codecisione come procedura legislativa ordinaria (Trattato di Lisbona) e in minima parte a fattori di contingenza politica (che a loro volta hanno un peso sulle scelte politiche delle istituzioni).

Si possono vagliare anche i settori di policy più coinvolti negli atti discussi (e poi approvati) nella procedura legislativa, se viene considerato il dato sul lavoro delle commissioni parlamentari. Per l'appunto, si conferma la priorità delle aree di policy attinenti: il settore della giustizia e affari interni³⁴⁴ (con il 13% degli atti adottati nell'ottava legislatura), affari economici³⁴⁵ (con il 12% degli atti adottati), ambiente³⁴⁶ e turismo³⁴⁷ (entrambe le commissioni con circa 11% degli atti adottati)³⁴⁸.

Tali dati rappresentano, per l'obiettivo della presente rassegna, una premessa soddisfacente per analizzare la procedura legislativa, pertanto si procede alla verifica dei dati che riguardano la lunghezza del processo legislativo, valutando principalmente le fasi di adozione degli atti; e, infine, si passa a considerare i dati sui triloghi svolti durante la conclamata procedura.

Per quanto concerne l'andamento³⁴⁹ della procedura legislativa, per comprendere la condizione che ha determinato una più celere adozione dei fascicoli legislativi (innanzitutto nelle prime fasi della procedura), occorre fare alcune considerazioni.

In primo luogo, questa tendenza affermata nel tempo, è dovuta in quota parte all'evoluzione del processo legislativo che ha coinvolto, sempre più, il Parlamento europeo³⁵⁰ e, in gran parte, ai progressi introdotti dai trattati (specialmente con il Trattato di Amsterdam) per poter concludere accordi (a cui segue un compromesso e il termine della procedura) nelle prime fasi del procedimento. In secondo luogo, la consistente

successivamente al 2015 il lavoro crebbe consistentemente, arrivando nel 2018 al secondo più alto numero di proposte mai registrato in un singolo anno.

³⁴² Si traslascia l'analisi dei temi e delle policy toccate dalle proposte della Commissione, che ben rappresentano un altro dato per comprendere le materie e i settori di intervento considerati come "urgenti" o necessari in ambito europeo.

³⁴³ Activity report 8th parliamentary term, cit., pp. 1-3.

³⁴⁴ Commissione LIBE: Libertà civili, giustizia e affari interni. Per un riferimento, cfr. *la voce Composizione delle commissioni parlamentari*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/composizione-delle-commissioni-parlamentari>), 03/09/2020.

³⁴⁵ Commissione ECON (Problemi economici e monetari).

³⁴⁶ Commissione ENVI (ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare).

³⁴⁷ Commissione TRAN (trasporti e turismo).

³⁴⁸ Per un riferimento puntuale, cfr. Activity report 8th parliamentary term, cit., p. 2 (figura 1).

³⁴⁹ Inteso in questa accezione come funzionamento della procedura legislativa, vale a dire considerare le fasi in cui si adottano il maggior numero di atti.

³⁵⁰ Per un approfondimento sullo sviluppo del procedimento legislativo, cfr. cap. I del presente elaborato, mentre per un'analisi più accurata sul ruolo del Parlamento europeo, cfr. cap. V.

prassi degli accordi interistituzionali con cui le istituzioni regolavano (e regolano tutt'ora) i loro rapporti e le procedure da adottare in settori non esplicitamente regolamentati dai trattati. In terzo luogo, il rilevante numero di riforme che le istituzioni (principalmente il Parlamento europeo³⁵¹) hanno adottato sui propri regolamenti interni, per disciplinare gli *iter* procedurali dei negoziati interistituzionali e migliorarne l'elemento della trasparenza (in merito l'oggetto di questo elaborato).

Considerando queste informazioni quali fondamentali per comprendere l'andamento della procedura legislativa, si procede all'osservazione dei dati. Nel corso della 5^a legislatura c'è una propensione all'uniformità percentuale degli stadi in cui vengono adottati gli atti, in altre parole nel corso di questa legislatura è (tendenzialmente) uguale il numero di atti adottati in prima lettura (1st reading); atti adottati prima della seconda lettura (early 2nd reading); atti in seconda lettura (2nd reading) e atti adottati in terza lettura (3rd reading), con il preventivo intervento del Comitato di Conciliazione³⁵². L'interpretazione di questa uniformità è spiegata dall'andamento dell'allora procedura di codecisione di Maastricht, prima che le riforme (introdotte con il Trattato) di Amsterdam dispiegassero i loro effetti.

A tal riguardo, si può notare come la possibilità di concludere la procedura legislativa nelle sue prime fasi (con il raggiungimento di un accordo, più volte sotto forma di compromesso in sede di triloghi) diventi una dinamica abituale e costante. Stavolta, a differenza dei precedenti parametri presi in considerazione³⁵³, si osserva il progressivo aumento degli atti adottati durante la prima lettura che passa (in percentuale) dal 72% (6^a legislatura), al 85% (7^a legislatura), sino ad arrivare all' 89% degli atti adottati in prima lettura nella passata legislatura.

La durata media della procedura per l'adozione degli atti legislativi durante la prima lettura si attesta, nell'ottava legislatura, appena sotto i 18 mesi (dalla proposta della Commissione alla firma dei colegislatori), mentre per gli atti che sono in fase di negoziazione il tempo aumenta sino a circa 20 mesi. Intanto che si parla di circa 39-40 mesi per atti adottati in seconda o terza lettura. La spiegazione per cui le due ultime categorie abbiano richiesto in media più tempo, è in parte ricollegata alla sostanza delle proposte (dunque alla materia politica delle stesse), ma è anche determinata dai tempi della loro adozione da parte della Commissione, il che significa che, molto spesso, i colegislatori hanno dovuto rinviare i negoziati alla successiva legislatura³⁵⁴.

Approfondendo lo stato di adozione degli atti durante la trascorsa legislatura (VIII), si arriva così a constatare che se all'inizio della stessa (seconda metà del 2014) sono stati pochi gli atti adottati nella prima fase del procedimento (circa 20), successivamente al termine della legislatura si è passati a 41 atti nel 2018 (seconda metà dell'anno) e, addirittura, a 102 atti adottati nella prima metà del 2019. Questi dati confermano

³⁵¹ Una importante riforma del regolamento del Parlamento europeo è entrata in vigore nel gennaio del 2017, il cui obiettivo è rafforzare il controllo in plenaria, la responsabilità politica e la trasparenza in tutte le fasi della procedura legislativa. Per maggiori dettagli sulla riforma del REG, cfr. cap. V del presente elaborato.

³⁵² Per una panoramica, cfr. Activity Report 8th parliamentary term, cit., p. 3 (fig.2) e M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p. 24 (figura 3).

³⁵³ Vale a dire le proposte fatte dalla Commissione in carica durante la legislatura.

³⁵⁴ Vedi nota 352.

la tendenza del Parlamento europeo (nello specifico della procedura) e delle altre istituzioni coinvolte (la Commissione) a concludere la maggior parte degli atti nei momenti finali della legislatura quinquennale³⁵⁵.

Si prendono in esame, in ultima istanza, i dati relativi al numero di triloghi organizzati durante il corso delle legislature (parlamentari) e del numero di accordi a cui si è giunti (in prima lettura, all'inizio della (o prima della) seconda lettura, in seconda lettura³⁵⁶ o, perfino, per alcuni, in terza lettura³⁵⁷) grazie all'utilizzo dei negoziati interistituzionali.

Volendo considerare la conclusione di un accordo nelle prime fasi della procedura legislativa rientrante nella definizione di “*early agreements*”, in questo caso³⁵⁸, e in accordo con gran parte della dottrina, si sostiene l'idea che si considera un file legislativo concluso con un *early agreements* (“accordo precoce”) quando: l'accordo è concluso in prima lettura o all'inizio della seconda lettura e se questo è concluso attraverso un compromesso informale tra i colegislatori, raggiunto durante un negoziato in sede di triloghi³⁵⁹. Nel periodo tra il 2008 e il 2016 gli *early agreements* rappresentano l'80% di tutti i fascicoli legislativi conclusi durante la procedura legislativa; dinamica confermata dalla settima legislatura all'interno della quale gli “accordi precoci” rappresentano addirittura l'84% dei file legislativi³⁶⁰.

Questa tipologia di atti adottati con i c.d. accordi precoci nelle prime fasi del procedimento legislativo possono essere categorizzati come: atti nei quali la proposta della Commissione è approvata senza modifiche; atti in cui si inseriscono solo pochi emendamenti (c.d. emendamenti minori), quando il fascicolo legislativo ha urgenza di essere approvato; oppure atti con cui si revisionano alcuni settori del sistema europeo che hanno l'urgenza di essere modificati o implementati (con l'approvazione di neo-procedure, principi da adottare, ecc.), in tale ultimo caso si parla dei c.d. “*recast acts*”³⁶¹.

Infine, si indagano i dati che interessano, distintamente, i triloghi. Spiega l'Activity report dell'ottava legislatura³⁶² che sono circa 1185 i triloghi che si sono realizzati durante l'ultima legislatura, su circa 346 proposte legislative. Su questo elevato numero riscontrato, solo 32 triloghi non sono stati conclusi e le ragioni

³⁵⁵ La spiegazione è rintracciabile nella volontà delle istituzioni coinvolte, prevalentemente Commissione e Parlamento europeo di far in modo di approvare la maggior parte di atti possibili, prima che scada il termine della legislatura. Per un approfondimento, cfr. Activity report 8th parliamentary term, cit., p. 4 (grafico 1).

³⁵⁶ Rispettivamente: “*first reading agreements*”, “*early second reading agreements*”, “*second (reading) agreement*”. Per una lettura del tema, cfr. G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in Giappichelli, n. 4, 2015, p.809 s.; V. Salmasso. *I triloghi nel processo decisionale*, in forumcostituzionale.it, 2016, p.1 s.

³⁵⁷ Si potrebbero definire in maniera approssimativa “*third agreement*” ma gran parte della dottrina non li considera accordi precoci veri e propri dato che passano, necessariamente, per la fase (formale) del Comitato di conciliazione. Ma, del resto, si possono considerare “accordi negoziati” se si prende in considerazione la natura tripartita (per lo più di natura informale) della riunione, ma sotto l'ottica puntuale dei triloghi non vengono considerati come tali. A questo proposito, cfr. M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., pp. 23-25, e Ivi (Rugge), p.811 s.

³⁵⁸ Si ritiene una precisazione per comprendere la natura dei dati che si sta per esaminare. Precedentemente nell'analisi del tipo di accordi a cui si può giungere durante la procedura legislativa si era dato un significato più ampio, rispetto alla nozione (restrittiva) di “*early agreements*”. Cfr. par. 1 (cap. II) del presente elaborato.

³⁵⁹ Cfr. M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p. 24.

³⁶⁰ Si aggiunge che nonostante l'elevata percentuale di fascicoli legislativi conclusi nelle prime fasi della procedura legislative con gli *early agreements*, spiegano gli autori: “*there are always a few files that are not based on an inter- institutional agreement reached in triogue*”, Ivi, p. 25.

³⁶¹ Per alcuni dati riguardanti il tema, cfr. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p. 26 s.; e Activity report 8th parliamentary term, cit., p.2 s.

³⁶² Vedi nota 338.

che spiegano l'accaduto sono rinvenibili nelle classiche motivazioni riguardanti la pratica (generale) dei negoziati tripartiti.

I motivi riguardano: il non essere riusciti a trovare un accordo provvisorio in sede di trilogia³⁶³; l'accordo provvisorio -ricercato- è stato rigettato dal Coreper (avvenimento accaduto molto spesso durante 8^a legislatura); oppure se gli accordi provvisori sono stati trovati ma dovevano ancora essere esaminati approfonditamente (e dovevano ottenere l'approvazione delle istituzioni di appartenenza³⁶⁴). Il numero medio di triloghi per file negoziato e concluso era di poco inferiore a 4; tale cifra è salita a poco meno di 8 per le procedure di comitato congiunto, che erano per lo più file complessi o politicamente salienti³⁶⁵.

Gli atti che sono stati adottati senza negoziazioni sono circa 90, in più, questi atti (non-negoziati) possono essere raccolti in diverse categorie: codificazioni (circa 29 atti), il recepimento di impegni giuridicamente vincolanti, atti riguardanti procedure urgenti (tra cui diversi riguardanti il commercio internazionale), oppure atti di necessaria urgenza (si pensi agli atti adottati velocemente in merito la Brexit)³⁶⁶.

Dai dati, sin qui esaminati, si comprende -in maniera evidente- l'evoluzione della procedura legislativa ordinaria come un processo decisionale che ha fatto sempre più ricorso ad accordi nelle prime fasi della procedura per tentare di concluderla nel minor tempo possibile. Si è dimostrato empiricamente in che modo gli *early agreements* sono ora parte integrante del processo di adozione degli atti³⁶⁷ e di come si ricorra, sempre più frequentemente, all'uso dei negoziati informali sotto forma di triloghi per ricercare un accordo in queste prime fasi sopracitate.

Con tali dati, pertanto, si conferma l'andamento della procedura legislativa ordinaria come processo in continua evoluzione e all'interno del quale è impossibile che le relazioni istituzionali non mutino nel corso dell'intera legislatura. Le relazioni cambiano sia a causa di temi prevalentemente politici ma, come si è dimostrato in precedenza, anche in concomitanza all'insediamento della Commissione o dell'eletto Parlamento europeo, al cambio della Presidenza semestrale del Consiglio, alla salienza di alcuni temi nella politica europea o internazionale.

In questo quadro così mutevole, raffigurante i processi e le dinamiche in capo al procedimento legislativo, si conferma il ruolo necessario dei triloghi per una più efficace e celere adozione dei fascicoli legislativi, ossia l'utilizzo costante di pratiche per concludere "accordi precoci".

Elementi vitali da cui partire per comprendere (come sarà preso in considerazione a breve) in che modo i negoziati interistituzionali incidano, effettivamente, sull'equilibrio istituzionale tenendo conto delle relazioni (e delle imprevedibili reazioni) che ogni istituzione adotta durante il corso di ogni singola procedura legislativa.

³⁶³ Un esempio è quello relativo al lavoro della commissione LIBE (vedi nota 344) sulla ricerca di proposte riguardanti il tema dell'asilo (*asylum package proposals*), cfr. *Activity Report 8th parliamentary term*, cit., p.8 s.

³⁶⁴ Le istituzioni che detengono il "potere di ultima istanza", ergo il potere finale di decisione. Si sta parlando dell'Aula del Parlamento europeo e del Consiglio, senza la cui approvazione nessun accordo può ritenersi (formalmente) raggiunto.

³⁶⁵ *Activity Report 8th parliamentary term*, cit., p. 9

³⁶⁶ *Ivi*, p. 10.

³⁶⁷ Come dichiara l'Activity report: "*The 8th legislative term also confirmed that early stage agreements (at first and early second reading) are now the norm at EU level*", in *Activity Report 8th parliamentary term*, cit., p. 20.

2.4 Il ruolo dei negoziati informali per l'equilibrio istituzionale

Il principio di equilibrio istituzionale è un dogma che contraddistingue l'intero assetto del sistema dell'Unione europea. La finalità è vincolare ciascuna istituzione ad agire nei limiti delle attribuzioni conferite, secondo procedure, condizioni e finalità predefinite³⁶⁸ (art. 13, par. 2, TUE). Se da un lato l'equilibrio si determina su prescrizioni del diritto primario (anzitutto le norme dei trattati), pure non manca qualche "grado di flessibilità"³⁶⁹. Infatti, come si desume dalla presente trattazione, tale elasticità scaturisce -anche- da altri contesti³⁷⁰.

In primo luogo, le istituzioni giocano una missione nella definizione di tale equilibrio. Si pensi ai citati accordi interistituzionali, con cui le istituzioni regolano numerose pratiche e procedure che non sono esplicitamente normate all'interno dei trattati. Nel contempo, non si deve tralasciare il ruolo della Corte di giustizia che, attraverso le sue numerose sentenze, permette l'elaborazione di principi generali (e istituzionali) di cui il principio dell'equilibrio fa parte. La nascita dei principi sopra citati sorge attraverso la giurisprudenza della Corte, da cui si può ricavare, in via interpretativa, un potere che i trattati non prevedono espressamente, ponendo rimedio ad una lacuna (normativa) del sistema.

Una volta elaborato il concetto di equilibrio istituzionale all'interno dell'ordinamento europeo, si vuole illustrare in che modo le relazioni istituzionali instaurano i presupposti di questo principio, determinandone la fondatezza. Come si è precedentemente affermato questo principio, oltre ad essere un caposaldo dell'ordinamento europeo, informa (allo stesso modo) il procedimento legislativo.

Tenuto conto che le relazioni interistituzionali all'interno del procedimento legislativo (sancito dall'art. 294 TFUE) si definiscono grazie al ruolo assolto dai triloghi, è di vitale importanza, per sostenere la tesi del presente elaborato, studiare la correlazione che sussiste tra negoziati interistituzionali e principio di equilibrio istituzionale. Per far ciò si è indagato, dapprima, il luogo ove queste relazioni si strutturano e mutano reciprocamente, i triloghi. E tempestivamente si è approfondito se i rapporti di forza e di potere intra- e interistituzionali intaccano il principio di equilibrio istituzionale e, infine ci si è accertati se queste relazioni si preservano al di fuori dei tavoli negoziali determinando l'architettura del sistema europeo e, in tal modo, la sua forma di governo.

Vista la notevole complessità dell'argomentazione che si vuol sostenere, si scinde il percorso di giustificazione -dell'argomentazione indicata- in due momenti alternativi: il primo, delinea i principi e i concetti di base che riescono a interpretare (al meglio) la relazione che sussiste tra negoziati interistituzionali e principio di equilibrio istituzionale. Il secondo, invece, alla luce dell'analisi della prassi dei negoziati tripartiti, con lo studio congiunto delle tappe che hanno portato una formalizzazione (e formulazione) a livello procedimentale dei triloghi e dei momenti che hanno sviluppato i loro connotati, intraprende una

³⁶⁸ Cfr. F. Spitaleri, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in Giappichelli, *il Diritto dell'Unione europea* (riv.), Fasc. 4, 2015, p. 1 s. (introduzione).

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Si pensi al tipo di "elasticità" che contraddistingue l'ordinamento europeo nella definizione di regole e procedure interistituzionali in che intervengono le istituzioni stesse, gli accordi interistituzionali. Cfr. Cap. II, par. del presente elaborato.

considerazione finale su come gli effetti di inter-correlazione si manifestino nell'intero sistema europeo e come le relazioni istituzionali possano diventare un'eccellente chiave di lettura per illustrare l'andamento della forma di governo europea³⁷¹.

L'obiettivo di questa breve analisi, con l'ausilio dei contenuti dei precedenti paragrafi, permetterà di intravedere, dietro "il velo concepito dalla formalità del quadro istituzionale europeo"³⁷², gli equilibri così determinati da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione che si manifestano generalmente nell'ambito del procedimento legislativo qui considerato, la procedura di codecisione³⁷³, e segnatamente all'interno dei negoziati interistituzionali, i triloghi³⁷⁴.

Le considerazioni che seguono non sono regole ben definite e, neppure, comportamenti certi ma possono essere visti come veri e propri *pattern*. Ossia dei modelli che, anche se non si manifestano in maniera inequivocabile ad ogni trologo avviato dai colegislatori, definiscono le relazioni "di potere" tra le istituzioni in sede di negoziati. La configurazione dello "schema relazionale" che si vuol sviluppare è una chiave di lettura irrinunciabile per proseguire con l'analisi dell'equilibrio istituzionale all'interno dell'ordinamento europeo.

Il Consiglio -per primo- è determinato a mantenere la sua influenza. Costruisce, per quanto concerne il tema dei negoziati, questa ingerenza indicando mandati chiari (facendo riferimento alle istruzioni date alla propria delegazione) e mantenendo un "fronte unito" durante i dibattiti in sede di triloghi³⁷⁵; come se il parere e la posizione, che vengono espresse durante i negoziati, fossero volontà unanime del Consiglio. Per quanto concerne i "poteri di influenza" del Consiglio, all'interno dei negoziati informali, si richiama il ruolo esercitato dalla Presidenza del Consiglio, il cui incarico (come già ricordato) ruota tra i Paesi membri con cadenza semestrale. La Presidenza viene, sin da prima della sua entrata in carica, a rappresentare un soggetto molto influente, si pensi ai contatti che prende con il presunto relatore, ossia colui che andrà a discutere un fascicolo legislativo (prima in commissione, poi durante i negoziati)³⁷⁶; oppure con lo sforzo che si propone la Presidenza uscente di approvare, nel modo più veloce e appropriato possibile, atti che sono da tempo nel mirino di uno Stato membro³⁷⁷.

³⁷¹ Cfr. cap. VI del presente testo.

³⁷² P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri. Ricerca «*Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*», cit., p. 526.

³⁷³ Divenuta ufficialmente procedura legislativa ordinaria con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

³⁷⁴ Per un'analisi comparata in dottrina dei ruoli che assumono le istituzioni, cfr. M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p.20 s.; A. Ripoll Servent, L. Panning. *Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings*, in *Politics and Governance*, Vol. 7, n. 3, 2019, p.303 s.; M. Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2015, p.105 s.; H. Farrel, A. Héritier. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, cit., p 23 s.

³⁷⁵ Cfr., per tutti, O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p. 27 s.

³⁷⁶ Dalle volontà espresse dal Parlamento europeo all'inizio del suo mandato o, ad esempio, dalle pronunce parlamentari in risposta al programma di lavoro della Commissione, è desumibile la commissione a cui verrà affidato l'incarico di discutere un certo dossier legislativo, e spesso è risaputo quale potrebbe essere il deputato (facente parte della commissione) a cui verrà assegnato il ruolo di relatore del relativo fascicolo.

³⁷⁷ Il più delle volte si procede con l'adozione di atti che rientrano negli interessi dello Stato membro che detiene la Presidenza uscente. Così come dimostrato dai dati, cfr. Activity Report 8th parliamentary term, cit., p. 2 s.; O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.17, spec. 25 s.; e H. Farrel, A. Héritier. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, cit., p.25 s.

In ultimo, va indicato il ruolo predominante delle “alleanze politiche”, il quale non sorprende affatto se si pensa al segno dell’informalità di cui si caratterizzano i triloghi. Un esempio è rappresentato da un “accordo informale” che viene stipulato da uno Stato membro (quindi nel caso dei negoziati dalla delegazione che presiede a nome del Consiglio) e un deputato dello stesso Paese³⁷⁸, che potrebbe avere un’influenza diretta ai tavoli della commissione competente, oppure -addirittura- nell’Aula parlamentare (rispettivamente al proprio gruppo politico di appartenenza) durante la discussione dell’accordo preso ai tavoli negoziali.

Va anche ricordata la neonata prassi di considerare una “buona Presidenza” non solo per la sua influenza in sede legislativa (e all’interno dell’interni Consiglio) ma valutando il suo “successo” dal numero di accordi presi in sede di triloghi (*early-agreements*) e, anche, dalla capacità di consolidare diverse opinioni³⁷⁹ e posizioni di avversari politici (si pensi a quelle del Parlamento europeo e della Commissione, o delle loro, rispettive, delegazioni).

La situazione è più articolata per il Parlamento, il cui “potere decisionale” cresce man mano che si avvicina il termine del procedimento legislativo³⁸⁰, ergo è minore nelle prime fasi di approvazione dell’accordo. Di fatto, è durante la fase di conciliazione che l’istituzione detiene più peso, si pensi al potere di veto che essa possiede.

Nelle altre fasi per il raggiungimento degli accordi il peso del Parlamento diminuisce: infatti, nella fase di seconda lettura si constata che il Parlamento europeo (quindi la delegazione dei suoi rappresentanti) si trova ad essere, più spesso, d’accordo con la posizione del Consiglio, concedendo, talvolta, l’abbandono di qualche emendamento (richiesto in precedenza).

Mentre in fase di prima lettura, tra i due colegislatori, la delegazione parlamentare si presenta molto debole, non potendo, del resto, agire in maniera “compatta” come il Consiglio, visto che il dossier legislativo non è passato ancora al voto della plenaria. Cosicché, mentre in questo primo momento di confronto, la posizione del Parlamento è, di fatto, rappresentata dal parere della delegazione ai tavoli negoziali; il Consiglio ha già adottato una posizione comune (che rappresenta il valore di tutti gli Stati Membri). A questo proposito, spiega la dottrina³⁸¹, il fattore determinante è il talento e la personalità del relatore (della commissione incaricata per il merito), caratteri che non sempre riescono (altre volte non riescono “del tutto”), purtroppo, a compensare completamente la vulnerabilità dell’istituzione parlamentare. L’unico elemento che può essere ritenuto di “vantaggio” per il Parlamento è, oltre l’atteggiamento assunto da relatore, il volere del Consiglio (o, talvolta, della Presidenza) di ricercare un accordo celere.

Anche se i trattati eguagliano la posizione del Consiglio e del Parlamento europeo, questo è divenuto (e più spesso considerato)³⁸² solo un principio “à la carte”. Ciò significa che, durante le negoziazioni, su

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Cfr. M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p.30 s.

³⁸⁰ In questo caso il “termine del processo” è designato nell’ottica di ricercare “accordi precoci” nelle varie fasi della procedura legislativa.

³⁸¹ Cfr., per ulteriori indicazioni, Costa O., Dehousse R., Trakalova A. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p. 29 s.

³⁸² Soprattutto se si prende in considerazione la pratica dei triloghi, il cui carattere predominante è quello dell’informalità.

materie che divengono rilevanti per le politiche europee, il Consiglio mantiene una posizione di vantaggio e beneficio (a discapito delle altre istituzioni); tanto si rende possibile perché la delegazione che rappresenta l'istituzione in questione ha il supporto politico, da un lato, della maggioranza dei governi nazionali, e, addirittura, la competenza di esperti nazionali che assistono la delegazione (e di conseguenza l'istituzione) a pronunciarsi³⁸³ su temi sia di ambito politico, che strettamente giuridico.

La Commissione europea è spesso pensata come l'istituzione perdente ai tavoli dei triloghi e ciò avviene per varie cause, ricercate in relazione al momento di *screening* del compromesso³⁸⁴.

La Commissione può trovare vantaggiosa la ricerca di un accordo in prima lettura solamente se, per l'importanza dell'atto che si sta approvando, la procedura di adozione diviene celere, così da non snaturare la proposta originaria della Commissione. Da un punto di vista -strettamente- strategico, il momento in cui la Commissione potrebbe essere più avvantaggiata è nella fase di seconda lettura, o meglio, durante la ricerca dell'accordo precoce in fase di seconda lettura; ripercorrendo sempre il profilo secondo il quale l'istituzione ricevere un vantaggio quando non vengono alterate (attraverso emendamenti) le intenzioni della proposta originale. Il momento della ricerca del "second reading agreement" è favorevole, in minima parte, alla posizione della Commissione: da un lato, per le tempistiche di approvazione della proposta imposte dal Trattato³⁸⁵ e, dall'altro, per il numero limitato di emendamenti che può proporre la delegazione parlamentare, come disciplina lo stesso regolamento parlamentare (essendo la proposta di un accordo già passata in Aula per una prima approvazione).

Nonostante la Commissione assolva il ruolo di pacificatore (così come espresso, numerose volte, all'interno degli accordi interistituzionali), il comportamento tenuto dalla delegazione, durante le riunioni tripartite, si sbilancia a favore di posizioni che possano favorire l'istituzione rappresentata.

Ciò malgrado non va dato eccessivo peso a queste dinamiche, considerato che la Commissione giustifica la sua posizione in sede di triloghi, e le sue proposte di compromesso, basandosi sui principi di trasparenza, democraticità ed efficacia (del procedimento legislativo e non per il raggiungimento un interesse strategico³⁸⁶ e personale.

Sotto questo aspetto, si esprime anche l'Activity report dell'ottava legislatura parlamentare, nel momento in cui afferma: "*Quando la Commissione interviene con la sua delegazione per risolvere una controversia tra Parlamento e Consiglio, potrebbe avere un obiettivo secondario nell'appacificare gli animi*"³⁸⁷. Con queste parole l'Activity report esplicita che la Commissione dovrebbe assolvere un ruolo *super-partes* nelle discussioni in sede di triloghi e svolgere la funzione, più volte richiamata, di mediatore³⁸⁸.

³⁸³ Vale a dire "decidere". Il supporto dato alla delegazione del Consiglio è migliore (in numero e competenza) rispetto a quello della *équipe* di supporto della commissione parlamentare.

³⁸⁴ Varie fasi di ricerca degli *early agreements*, cfr. cap. III del presente elaborato.

³⁸⁵ Come spiegano gli autori: "*A strict deadlines of 3 to 4 months*", in O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.28 (figura 1).

³⁸⁶ *Ivi*, p. 30

³⁸⁷ Activity Report 8th parliamentary term, cit., p. 20 (traduzione).

³⁸⁸ *Ivi*, p.21.

Da non dimenticare, del resto, sono i poteri formali attribuiti alla Commissione dai trattati: la possibilità di far votare il Consiglio all'unanimità se “delibera su proposta della Commissione”³⁸⁹, l'opzione di modificare la propria proposta fintanto che il Consiglio non abbia deliberato in prima lettura e, infine, la facoltà della Commissione di poter ritirare la proposta (anche se si è ricorsi poche volte a questa opzione³⁹⁰). Questi sono, nel complesso, elementi che consentono alla Commissione (e alla sua delegazione di riferimento) di avere un rilevante potere contrattuale nei confronti delle altre delegazioni, anche se le ragioni che consentono ciò sono giustificate con il ruolo di intermediatore che, la stessa istituzione, dovrebbe assolvere, agendo in maniera “neutrale”.

In ultimo, va segnalato che durante le negoziazioni mentre il personale che siede ai tavoli per il Parlamento e il Consiglio è di stampo “politico”, per la Commissione la delegazione è composta da funzionari della Direzione generale corrispondente, ossia personale tecnico³⁹¹ che, per le sue competenze, potrebbe avere un atteggiamento più influente³⁹². Si sostiene, quindi, che, benché la Commissione dovrebbe assolvere questo ruolo di (inter-) mediatore, più volte, con le sue opinioni e i suoi comportamenti, si sbilancia cercando di favorire la sua proposta originaria, presentata (certamente) con un determinato obiettivo politico che, talvolta, le posizioni dei colegislatori potrebbero snaturare.

Si può affermare, a questo punto, che l'introduzione del sistema dei triloghi all'interno del procedimento legislativo per la ricerca dei c.d. “accordi precoci” sia un istituto che -nel complesso- favorisce il processo decisionale. A tal proposito, per completezza, si dia uno sguardo ai dati che confermano l'utilizzo di questa metodologia per concludere in maniera rapida l'adozione dell'atto³⁹³.

Non da meno, l'utilizzo dei triloghi, malgrado la loro natura informale, determina l'instaurazione di relazioni e rapporti (di potere) tra le istituzioni che partecipano al procedimento legislativo. Questi rapporti, confermati all'interno dei negoziati interistituzionali, si legano in qualche modo a quelli stabiliti dai Trattati, caratterizzando l'intera struttura del sistema “Unione europea”. Ma, come si è potuto già intuire, essendo l'Unione europea un sistema in continuo mutamento, si possono intravedere i caratteri di questa evoluzione attraverso lo studio di molteplici tematiche. Tra di esse, si è messo in luce (sin da subito) come il ricorso ai triloghi sia una variabile determinante, in riferimento -soprattutto- al più generale principio di equilibrio istituzionale.

³⁸⁹ Art. 293 TFUE.

³⁹⁰ “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 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”, in M. Starita. *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, fasc. n. 17, 2015., p. 2.

³⁹¹ Cfr. M. G-L Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, cit., pp. 113-114.

³⁹² Quando non si tratta di argomenti di grande spessore politico, la cui regolamentazione, però, richiede un alto grado di complessità tecnico-giuridica.

³⁹³ Cfr. Cap. III del presente elaborato.

Svolta questa prima analisi, nel proseguo dell'elaborato si esamineranno gli altri aspetti peculiari del sistema dei negoziati informali³⁹⁴, così si procederà con l'approfondimento della seconda strada in merito il ruolo che i triloghi assolvono in relazione all'equilibrio istituzionale³⁹⁵. Quest'ultimo percorso tenterà di dar risposta al quesito più rilevante della tesi, vale a dire come le relazioni e i rapporti che strutturano il sistema istituzionale dell'Unione, favoriti dalla ricerca di un equilibrio istituzionale e sfavoriti dai rapporti di potere ai tavoli negoziali, si conformino o si discostino da -una ricercata- trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea.

Ai fini di una disamina completa ed esauriente del tema dei triloghi e nello specifico, per quello che interessa questa parte dell'elaborato, del tema delle relazioni interistituzionali che nascono (e si determinano) ai tavoli negoziali, non si può non far riferimento al tema della salienza (-politica). Un tema si ritiene "saliente" nel dibattito politico quando assume un'importanza tale nel panorama governativo di riferimento così da assorbire (attorno a sé) l'intero spettro dei dibattiti e degli interventi al livello politico-istituzionale. Questo aspetto va approfondito perché spesso le relazioni che si sono sin ora descritte, anche quelle in sede di triloghi, mutano e si trasformano rapidamente quando il dibattito politico si concentra attorno a uno (o più) temi politicamente significativi (quindi salienti).

Per una panoramica accurata, si vuole richiamare il programma 2020 della Commissione europea³⁹⁶ che senza giri di parole si concentra, sin dall'inizio, sull'intervento da effettuare, al livello europeo e mondiale, sulla pandemia (Covid-19)³⁹⁷. L'importanza del tema non si dimostra solo dall'elevato grado di contagio provocato dal virus in tutto il mondo (e soprattutto nel continente Europa e nel sistema degli Stati membri facenti parte dell'Unione, per ciò che interessa in questa sede) ma, anche, dallo shock finanziario che una crisi di questa entità porta con sé. Per questo motivo l'intento della Commissione non è solo favorire la ricerca di una cura ma, nel contempo, favorire la "rinascita" delle economie dei Paesi dell'Unione europea con un piano europeo per la ripresa³⁹⁸, il quale comprende un nuovo strumento nel campo del quadro finanziario pluriennale rinnovato.

Viene esplicitata anche la dichiarazione di intenti della Commissione, che sente la necessità di una maggiore e forte direzione politica per l'UE³⁹⁹. Nel contempo non bisogna dimenticare le iniziative

³⁹⁴ Si pensi ai temi della trasparenza o dell'informalità, e i casi più rilevanti in cui si cerca di "istituzionalizzare" la pratica dei triloghi, cfr. Cap. IV del presente elaborato.

³⁹⁵ Si fa riferimento a come l'equilibrio istituzionale si strutturi tramite le relazioni all'interno dei triloghi e come il ruolo che le istituzioni assolvono (soprattutto il Parlamento europeo), possa essere determinante per -una più generale- definizione della forma di governo europea. Per un approfondimento del tema, cfr. cap. VI del presente elaborato.

³⁹⁶ Qui si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 27.05.2020 (Programma di lavoro adattato 2020 della Commissione). Per un riferimento, cfr. la voce *2020 Commission Work Programme*, in Commissione europea (sito web), ed. inglese (URL=https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en), 03/09/2020.

³⁹⁷ *"Nello spazio di qualche settimana, l'Europa ha dovuto affrontare una sfida immediata e senza precedenti che ha colpito, in diversa misura, tutti i paesi, tutte le regioni e tutte le persone"*, Ibid.

³⁹⁸ *"Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"*, in la voce *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>), 03/09/2020.

³⁹⁹ Queste le considerazioni espresse dalla nuova Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Inoltre, viene rammentato che: *"Il nuovo corso sarà ulteriormente integrato nelle nuove proposte menzionate nella Lettera di intenti della*

dell'Unione di andare verso una società più “green” e tecnologicamente avanzata, permettendo (come spiega la comunicazione⁴⁰⁰) l'inverarsi di un'Unione europea diversa, i cui punti di riferimento siano le persone (i cittadini) e la democrazia.

Con l'augurio che si riesca a raggiungere un'Unione europea più resiliente, sostenibile ed equa⁴⁰¹, per quel che interessa in questa sede, è evidente che le dinamiche relazionali muteranno a favore dell'una o dell'altra istituzione, soprattutto se si riflette sulla necessità che le istituzioni europee si troveranno ad affrontare, di dover approvare nuovi atti che possano agire in maniera tempestiva sulla crisi che investirà vari settori economico-sociali.

Si può concludere, a tal fine, che il tema dello studio dell'equilibrio istituzionale, in riferimento al ruolo giocato dalle istituzioni nel procedimento legislativo e nell'ordinamento europeo, appare in relazione agli avvenimenti attuali -persino- più necessario, e forse utile, per comprendere in che direzione si sta muovendo l'Unione europea. Un sistema in continua trasformazione e soprattutto di difficile definizione⁴⁰² e che, a riguardo di chi scrive, può essere compreso ed esaminato solo se si considerano le relazioni inter-istituzionali⁴⁰³ (che si determinano in base alle procedure seguite o ai temi politicamente rilevanti) e il loro effetto sull'equilibrio istituzionale, così da intravederne la sua forma di governo⁴⁰⁴.

Procedimento legislativo, triloghi, accordi e relazioni interistituzionali, principio di equilibrio istituzionale sono tutti elementi che, al netto del dibattito europeo, possono essere considerati come tasselli significativi per un'accurata verifica del sistema di governo dell'Unione europea.

Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in occasione del discorso sullo stato dell'Unione che la presidente von der Leyen pronuncerà in settembre”, in *2020 Commission Work Programme*, cit., p. 2.

⁴⁰⁰ Come esplicita il programma: “costruire un'Europa più equa con un'economia al servizio delle persone, rafforzare il nostro mercato unico e l'autonomia strategica, mobilitarci a favore dei nostri valori, coltivare la democrazia e assumere pienamente le nostre responsabilità nello scenario geopolitico mondiale”, *Ivi*, p. 3.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Quando si tratta della “difficile definizione di Unione europea”, cfr. cap. I par. 1 (*premessa*).

⁴⁰³ Così come in accordo con gran parte della dottrina, cfr. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.30 s.; M. G-L Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, cit., p.101 s.; A. Ripoll Servent, L. Panning. *Eurosceptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European Parliament*, cit., pp. 304-307; M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, pp. 24-26.

⁴⁰⁴ Per uno riferimento accurato del tema, cfr. cap. VI del presente elaborato.

CAPITOLO III

L'analisi dei triloghi nell'ordinamento europeo: le caratteristiche, il funzionamento e l'assetto procedurale dei negoziati interistituzionali

1. I triloghi: una introduzione alle riunioni tripartite

1.1 Premessa

Nel presente capitolo si analizza la pratica dei c.d. triloghi, riunioni informali tra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione, il cui obiettivo è la ricerca di un accordo tra le istituzioni. Queste sedi informali prendono la forma di un vero e proprio negoziato per la ricerca di un accordo tra le parti che lo compongono⁴⁰⁵.

Si parte con lo studio della storia dei triloghi, dalle sue prime manifestazioni nel panorama comunitario, per capire in che modo si è giunti all'attuale procedimento all'interno della procedura legislativa ordinaria. I triloghi, oggi, sono ritenuti parte integrante del processo legislativo, nonostante non sia presente un riferimento esplicito all'interno dei trattati.

Il presente elaborato considera l'esercizio dei triloghi come un vero e proprio "*case study*", esaminando ogni loro (peculiare) aspetto a partire dalla loro comparizione all'interno degli accordi interistituzionali tra le istituzioni dell'Unione, coinvolte nel processo legislativo, e le sue prime manifestazioni all'interno della procedura legislativa. A questo proposito, si rammenta che le riunioni tripartite appaiono, per la prima volta, con il Comitato di conciliazione che, sin dalla sua nascita, attraverso la procedura di codecisione (Trattato di Maastricht del 1993), si prefiggeva l'obiettivo -nella fase finale del procedimento- di riavvicinare le parti in gioco per la ricerca di un accordo⁴⁰⁶, attraverso il quale si sarebbe potuti giungere all'adozione dell'atto europeo.

L'obiettivo del presente capitolo sarà, quindi, affrontare il tema dei triloghi: dalla loro nascita (formale e non) nell'ordinamento comunitario, esplicitare le loro funzioni e la loro composizione per il raggiungimento di un accordo e analizzare gli strumenti utilizzati all'interno dei negoziati informali. Sarà poi compito dei

⁴⁰⁵ Per una visione completa del tema dei triloghi come "negoziati interistituzionali", cfr. G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea (le Riviste)*, Giappichelli editore, n. 4, 2015, p. 809 s.; M. G-L Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2015, p. 101 s.; V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, in *forumcostituzionale.it*, 20 Dicembre 2016, p.1 s.; G. Coinu. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, in *Osservatoriosullefonti.it*, anno XI, Fascicolo n. 1, 2018., pp. 1-14; H. Farrel, A. Héritier. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, in *Wedish Institute for European Policy Studies*, n. 7, 2003, p.5 s.

⁴⁰⁶ Per una più accorta analisi della procedura legislativa ordinaria, cfr. cap. I del presente elaborato.

prossimi capitoli analizzare in che modo viene formalizzata la pratica dei negoziati interistituzionali tra le istituzioni partecipanti.

1.2 Le pratiche di dialogo informale tra le istituzioni comunitarie

La denominazione di “*trilogo*” viene citata per la prima volta all’interno della *Joint Declaration on practical arrangements for the codecision procedure*⁴⁰⁷, rilasciata dalle tre principali istituzioni comunitarie in relazione la prassi della procedura di codecisione, ove si afferma: “*La collaborazione tra le istituzioni, nel contesto della codecisione, spesso assume la forma di riunioni tripartite («consultazioni a tre»).* Tali consultazioni a tre si sono dimostrate valide e flessibili, aumentando notevolmente le possibilità di giungere ad un accordo nella fase di prima e di seconda lettura ed anche contribuendo alla preparazione dei lavori del comitato di conciliazione”⁴⁰⁸. L’obiettivo è delineare la nascita delle riunioni informali tripartite e le loro caratteristiche (sono proprio i temi della loro “validità” e “flessibilità” ad essere presi in considerazione) per una più accorta analisi di questo tema⁴⁰⁹.

I triloghi sono definiti spesso come: negoziati informali, riunioni informali tripartite, sedi di accordo informale, cui prendono parte i rappresentanti delle istituzioni interessate alla procedura legislativa ordinaria (procedura di codecisione). Nel corso di tali negoziati, i membri del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (aventi tutti, rispettivamente, un “mandato negoziale”, come sarà specificato in seguito) “concordano orientamenti politici e bozze di emendamento alle proposte della Commissione”⁴¹⁰. Più in generale, tali orientamenti sono bilanciati dalle parti presenti al tavolo di negoziazione, le quali ricercano dei punti comuni per raggiungere un accordo.

Prima di indagare la funzionalità dei triloghi, gli strumenti utilizzati all’interno dei negoziati, l’esito degli stessi con la stipulazione dei c.d. “accordi precoci”⁴¹¹; si vuole delineare il breve percorso della storia comunitaria che ha trasformato le pratiche più generali di dialogo informale tra le istituzioni in triloghi veri e propri (divenuti oramai elementi indispensabili per l’adozione degli atti nella procedura legislativa ordinaria).

Il ricorso storico della dottrina europea⁴¹² ha dimostrato la necessità di una maggior cooperazione interistituzionale, visto il sistema -sempre più- articolato dell’Unione europea (dovuto a sua volta anche alla costante progressione delle tappe dell’integrazione a cui si devono le numerose riforme e mutamenti all’assetto istituzionale). L’esigenza di un dialogo tra istituzioni si manifesta soprattutto con i c.d. accordi

⁴⁰⁷ Dichiarazione comune, 2007/C 145/02 (URL=[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630(01)&from=EN)), 03/09/2020.

⁴⁰⁸ *Ivi*, punto 7.

⁴⁰⁹ Per una panoramica generale sulle caratteristiche dei triloghi, cfr. Coinu G. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, cit., p. 1 s., spec. 5 s.

⁴¹⁰ G. Ruge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, cit., p. 809.

⁴¹¹ Si parla di “*early agreements*”, utilizzando una terminologia internazionale, essendo questa l’accezione oramai impiegata nel dizionario e nel dibattito europeo.

⁴¹² Cfr. capitolo I del presente elaborato

interistituzionali che possono essere definiti come strumenti di *soft law* attraverso i quali le istituzioni definiscono le modalità di tale cooperazione. In altra parte del presente elaborato ci si è dedicati all'analisi degli accordi interistituzionali⁴¹³, ma in questa sede occorre affrontare la loro ricezione nel diritto comunitario⁴¹⁴ e, a tal proposito, la dottrina sin da subito si interrogò se questi atti potessero essere rilevati come atti meramente politici o potessero, invece, avere carattere vincolante (così da essere, a loro volta, giustiziabili).

Di conseguenza, l'intervento della Corte di giustizia europea chiarì repentinamente che il carattere vincolante di tali atti poteva emergere solamente se le istituzioni in questione si fossero reciprocamente impegnate nel perseguire i dettati dell'accordo, come si evince dal punto 49 della sentenza del 19 marzo 1996⁴¹⁵: “[...] *(del)l'accomodamento stipulato tra il Consiglio e la Commissione costituisce l'adempimento, in seno alla FAO, di quest'obbligo di cooperazione fra la Comunità e gli Stati membri. Dai termini dell'accomodamento risulta peraltro che le due istituzioni hanno inteso impegnarsi reciprocamente*”⁴¹⁶.

Sarà poi il Trattato di Lisbona attraverso il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 295 a stabilire la facoltà per le istituzioni (Parlamento, Consiglio e Commissione) di concludere accordi anche di natura vincolante. Questo tipo di accordi è di vitale importanza per capire la necessità del coordinamento tra istituzioni, che -ricade necessariamente- anche nell'ambito legislativo, e come tale tipo di concertazione sia fondamentale per arrivare ad un accordo preventivo. Sin dall'inizio si è ricordato che l'esercizio della funzione legislativa dell'Unione europea “*postula il concorso di tre organi che rappresentano interessi e istanze contrastanti*”⁴¹⁷.

Elaborata la premessa, ci si concentra sulla nascita di queste riunioni tripartite tra le istituzioni, la dottrina⁴¹⁸, a riguardo, ha diverse prospettive per risalire a quale sia stato il “momento della storia comunitaria” nel quale ritrovare le prime espressioni di questo tipo di negoziati. Molti studiosi sostengono che le riunioni dei triloghi sono nate a seguito dell'entrata in vigore della procedura di codecisione con il Trattato di Maastricht. Ma non è difficile immaginare che le istituzioni, nell'ottica di un miglioramento della loro cooperazione attraverso un dialogo strutturato, abbiano già adottato, prima della procedura c.d. di codecisione (che equiparò il ruolo del Parlamento europeo a legislatore dell'Unione insieme al Consiglio), altre forme di dialogo, che fanno riferimento, a loro volta, a specifici accordi interistituzionali⁴¹⁹.

⁴¹³ Cfr. capitolo II del presente elaborato.

⁴¹⁴ Perché a tale ricezione si faranno parallelamente risalire anche i triloghi. Ergo, attraverso questa tipologia di accordi le istituzioni concordano metodologie da seguire per migliorare il procedimento legislativo.

⁴¹⁵ Sentenza della Corte 19 marzo 1996, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-25/94 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61994CJ0025&from=IT>), 03/09/2020.

⁴¹⁶ *Ivi*, punto 49 (parentesi aggiunta successivamente).

⁴¹⁷ G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 809.

⁴¹⁸ Per una visione comparata, cfr. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in *Notre Europe* Institut Jaques Delors, p.1 s.; G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., pp. 811 s.; M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, in studio per il Comitato economico e sociale europeo, luglio 2017, p.1 s., spec. p.33 s.; M. G-L Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, cit., p. 101 s.

⁴¹⁹ *Ibid.*

La pratica degli incontri informali risale⁴²⁰ alla fine degli anni '70, quando il Parlamento acquisì competenza legislativa in materia di bilancio (affianco al Consiglio e la Commissione⁴²¹). Ci si ricollega, a tal proposito, alla Dichiarazione comune del 1975⁴²² che stabilisce una “procedura di concertazione” che può essere applicata per gli atti “*comunitari di portata generale che abbiano implicazioni finanziarie notevoli*”⁴²³⁴²⁴. Si sancisce che la Commissione, non appena formula la sua proposta, esprime un parere sul ricorso a tale procedura, visto che il Parlamento e il Consiglio devono essere necessariamente informati delle (comprovate) esigenze per cui si richiede l’avvio del procedimento legislativo; successivamente le istituzioni esprimeranno in merito la proposta i loro pareri.⁴²⁵

Per lo studio che si sta affrontando, la richiamata procedura è rilevante perché se il suo obiettivo primario è cercare un accordo tra Parlamento e Consiglio, dall’altra parte, viene sancito (all’interno della Dichiarazione) che tale procedura si concretizza in una “commissione di concertazione”. Tale commissione “*riunisce il Consiglio e dei rappresentanti del Parlamento europeo. La Commissione partecipa ai lavori della «commissione di concertazione»*”⁴²⁶ ed è, appunto, la prima dimostrazione di riunioni informali all’interno della Comunità europea. Va ricordato, in ultimo, che in questa fase della storia europea è il Consiglio a detenere le redini del potere decisionale⁴²⁷, infatti, anche all’interno della citata Dichiarazione tra le istituzioni è sancito che in mancanza di un accordo (ricercato attraverso la procedura di concertazione) la decisione finale spetta al Consiglio.

Non molto diversamente da ciò che accade per la Dichiarazione “*inerente la procedura di concertazione*” tra le istituzioni, un’altra Dichiarazione comune (stavolta risalente agli anni '80) “*concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio*”⁴²⁸, stabiliva la possibilità per i Presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione di riunirsi e di risolvere -congiuntamente- eventuali divergenze prima che il progetto di bilancio fosse stabilito. Vista l’importanza della materia economica nel contesto europeo e considerato il valore (anche politico) del progetto di bilancio (che sicuramente è stato e sarà materia di forti controversie per le istituzioni), si cercano, sin da subito, nel panorama del diritto comunitario, delle soluzioni a questi “punti di divergenza” tra le istituzioni, attraverso forme di dialogo interistituzionale, strutturate in riunioni ravvicinate tra esponenti delle tre istituzioni.

⁴²⁰ Si evidenzia che la dottrina discute molto sul momento della nascita della pratica degli “incontri informali istituzionali”, quella presentata è la visione che si coniuga con l’opinione di chi scrive. Per una differente visione, cfr. H. Farrel, A. Héritier. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, cit., p.46 s.

⁴²¹ Queste istituzioni già detenevano specifiche prerogative in materia di bilancio Per una panoramica completa cfr. cap. I del presente elaborato.

⁴²² GUCE 22 aprile 1975, C-89 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1975:089:FULL&from=IT>), 03/09/2020.

⁴²³ *Ivi*, punto 2.

⁴²⁴ Come sancito dalla presente Dichiarazione, l’ulteriore requisito per attivare la “procedura di concertazione” era che gli atti non fossero di natura obbligatoria, ossia che la loro “adozione non fosse imposta a norma di atti preesistenti”, *Ibid*.

⁴²⁵ GUCE 22 aprile 1975, C-89, punto 3.

⁴²⁶ *Ivi*, punto 5.

⁴²⁷ Per un approfondimento cfr. cap. I del presente elaborato.

⁴²⁸ GUCE 28 luglio 1982/ C-194 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1982:194:FULL&from=IT>), 03/09/2020.

È proprio attraverso queste prime forme di triloghi che le istituzioni europee riescono ad ovviare a controversie altrimenti insuperabili. Questa prima descrizione delle forme in cui si sono manifestati gli incontri (negoziali)⁴²⁹ fa emergere il carattere di “*efficient secret*”⁴³⁰ dell’ordinamento europeo, “*vale a dire una componente non espressamente riconosciuta dall’ordinamento positivo, ma a esso immanente e comunque imprescindibile per garantire il regolare funzionamento del suo quadro istituzionale nonché l’efficacia e la continuità delle sue politiche e azioni*”⁴³¹.

Una volta intraviste le prime comparse di incontri informali, si procede con l’indagine dei moderni triloghi, i quali nascono e si insidiano all’interno della procedura legislativa e pian piano diventano componente essenziale della stessa. Come già precedentemente evidenziato, il procedimento legislativo europeo si evolve parallelamente al processo di integrazione europeo, arrivando al rafforzamento del potere del Parlamento europeo come colegislatore.

Visto il sistema più articolato e prolisso della procedura legislativa per l’adozione degli atti europei (con l’introduzione -addirittura- di un altro legislatore), le istituzioni aderenti sentono subito la necessità, per raggiungere accordi comuni che hanno come esito l’adozione dell’atto, di consolidare maggiori interazioni. L’interattività istituzionale raffigura il terreno di sviluppo degli *early agreements*⁴³² e -innanzitutto- del raggiungimento di tali accordi in sede di triloghi.

Secondo un’autorevole parte della dottrina⁴³³, i triloghi, nella fase storica della codecisione, nascono ancor prima che nelle loro “accezioni formali” all’interno del Comitato di conciliazione. Per ovviare al raggiungimento di un “accordo complesso” in sede di conciliazione, considerata anche la numerosità dei partecipanti (tra i 30 o più membri) che ne prendono parte, si cercano altre sedi informali per raggiungere accordi che rappresenterebbero la base di un compromesso (più che) necessario in sede legislativa, per l’adozione celere dell’atto. Le prime forme di “*simil-triloghi*” concernenti l’incontro delle tre istituzioni in sede privata (o informale) iniziano sotto la Presidenza tedesca del 1994, per poi diventare una pratica ordinaria sotto la Presidenza spagnola del 1995. Il modello di questi incontri è ispirato a quello sancito nella pratica di concertazione per la definizione del bilancio europeo.

L’informalità degli incontri istituzionali permette la possibilità di utilizzare toni più amichevoli e pacati, soprattutto quando si discutono fascicoli legislativi di un importante valore politico. L’iniziale scontro di idee tra le istituzioni fu superato grazie a questi incontri informali, all’interno dei quali la flessibilità del dialogo e l’orientamento pacato dei rappresentanti permetteva una comunicazione più efficace.

⁴²⁹ L’accezione fa riferimento alla necessità, all’interno di questi incontri, di raggiungere un compromesso su un tema che, in base al tipo di incontro, potrebbe determinare l’adozione di un atto.

⁴³⁰ Com’è noto l’espressione “*efficient secret*” è stata utilizzata da W. Bagehot, in *The English Constitution*, London, 1867 (con specifico riferimento alle relazioni tra esecutivo e Legislativo nell’ordinamento inglese del XIX secolo).

⁴³¹ G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, cit., p. 812.

⁴³² Nel presente elaborato si farà riferimento alla denominazione di “*early agreements*” quando si tratterà di accordi raggiunti in sede di trilogio (negoziato informale in cui partecipano Parlamento europeo, Consiglio e Commissione), per distinguerli da altri tipi di accordi raggiunti in altre sedi.

⁴³³ A tal riguardo, cfr. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.3 s. ; M.K. Dionigi, C. Koop. . *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p.10 s.

Sino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli incontri tripartiti -formali- furono confinati alla sola fase di conciliazione dell'allora procedura di codecisione, senza la possibilità di concludere accordi nelle prime fasi della procedura. Fu proprio il Trattato del 1999 ad innescare il meccanismo degli accordi in prima lettura, semplificando la procedura decisionale: da un lato, intervenne sulla citata fase di conciliazione, rimuovendo la possibilità per il Consiglio di reintrodurre la propria posizione comune dopo il fallimento della conciliazione; dall'altro lato, introdusse la possibilità di concludere accordi in prima lettura⁴³⁴. Nello specifico, quest'ultima novità introdotta dal Trattato rese possibile al Consiglio di accettare gli emendamenti del Parlamento europeo senza adottare una propria posizione comune. Le due variabili citate, insieme ai già ricordati effetti del Trattato di Amsterdam che estesero gli ambiti di competenza su cui si legiferava con la procedura di codecisione, fecero in modo che la pratica dei triloghi fosse sempre più utilizzata per raggiungere accordi.⁴³⁵

Si segnala che la Dichiarazione numero 34, annessa al Trattato di Amsterdam, chiedeva alle istituzioni coinvolte nella procedura di codecisione di proporre ogni sforzo possibile per rendere più celere tale procedura⁴³⁶; ci si rese conto, infatti, dopo il suo inserimento con il Trattato di Maastricht di quanto fosse macchinoso (e lento) il processo legislativo e di quanto fosse urgente la necessità di migliorarlo.

Ben presto si capì che le novità introdotte ad Amsterdam, le quali cambiarono (radicalmente) il modo di approcciarsi delle istituzioni al processo decisionale, pretendevano di essere accompagnate - contestualmente- da un cambiamento nel metodo di lavoro delle istituzioni. Per questo motivo, nel maggio del 1999 Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea adottarono una “Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione”⁴³⁷ che esprimeva la volontà delle istituzioni di cooperare maggiormente, con l'obiettivo (si deduce) di rendere più veloce la procedura di adozione degli atti.

Quello che sembra ormai chiaro è che le istituzioni, a partire dal Trattato di Amsterdam, hanno tentato di evitare che il procedimento legislativo si protraesse (troppo) nel tempo, giungendo, il più delle volte, alla fase terza lettura (o prima alla fase di conciliazione), e divenisse “non funzionale” agli obiettivi prefissati durante la proposta legislativa.

Si può certamente affermare che, nonostante l'iniziale negligenza di alcune istituzioni (soprattutto il Parlamento europeo) di accettare la pratica dei triloghi, il Trattato di Amsterdam rappresenta uno snodo

⁴³⁴ Concernente la possibilità di approvare atti legislativi in prima lettura qualora il Consiglio approvi tutti gli emendamenti contenuti all'interno del parere del Parlamento europeo. A tal proposito, cfr. M. Shackleton, T. Raunio, *Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change*, in *Journal of European Public Policy*, 10/2, 2003, p.171 s.

⁴³⁵ Per una descrizione dettagliata e statistica del numero dei triloghi dall'inserimento della possibilità di concludere accordi in prima lettura con il Trattato di Amsterdam, cfr. cap. III par. 2.

⁴³⁶ Si dispone nella Dichiarazione 34 (annessa al Trattato di Amsterdam): “*La conferenza invita il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ad adoperarsi affinché la procedura di codecisione si svolga il più rapidamente possibile [...]*”, in *Trattato di Amsterdam che Modifica il Trattato sull'Unione europea* (URL=https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_it.pdf), 03/09/2020.

⁴³⁷ GUCE 28 maggio 1999/C-148 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:1999:148:TOC>), 03/09/2020.

fondamentale nella storia dei “negoziati tripartiti”, evidenziando lo spirito solidale e collaborativo tra le istituzioni⁴³⁸

Prima di procedere verso un’analisi accurata delle tipologie di accordi che possono essere ottenuti in sede di trilogia (nelle varie fasi della procedura legislativa), va segnalato che, attraverso la volontà cooperativa istituzionale e le prime forme di riunioni tripartite esaminate pocanzi, si è arrivati a definire delle autentiche regole e procedure che disciplinano il mandato negoziale (dei membri che vengono inviati al tavolo della negoziazione) e sulla base del “rendiconto” che poi i partecipanti ai triloghi devono trasmettere alle istituzioni di appartenenza, queste ultime detengono il potere decisionale di ultima istanza.

Le regole sono state definite sì con la prassi, come si è cercato di evidenziare sin qui, ma anche attraverso un alto numero di accordi interistituzionali che hanno seguito la Dichiarazione comune del 1999. Anche se la disamina di questi accordi⁴³⁹ sarà svolta nel seguito della trattazione, è bene menzionare quali sono stati gli accordi interistituzionali che hanno sancito il reale sviluppo della pratica dei triloghi⁴⁴⁰.

Il primo fu l’accordo interistituzionale in merito la c.d. “*Better Regulation*” del 2003⁴⁴¹, in cui si cercava di migliorare la qualità della legislazione attraverso una serie di impegni delle istituzioni firmatarie. Successivamente va nominata la Dichiarazione comune del 2007 tra il Parlamento europeo, Consiglio e Commissione che, sulla falsa riga della Dichiarazione del 1999, sottolineava l’importanza del coordinamento tra le istituzioni e lo scambio di informazioni tra le stesse per migliorare la coerenza del testo legislativo.

Dalle prime manifestazioni di incontri informali, attraverso alcuni membri scelti per ciascuna istituzione, inerenti la procedura di bilancio, passando per le prime forme di triloghi nella procedura legislativa ordinaria (ex procedura di codecisione) all’interno della fase di conciliazione, sino ad arrivare alle più recenti Dichiarazione comuni, in cui si riscontrano le intenzioni delle istituzioni di cooperare e rendere più celere l’adozione degli atti, si determinano le riunioni tripartite (informali), oramai nel gergo triloghi.

I c.d. triloghi anche senza un ancoraggio diretto all’interno dei Trattati, trovano un loro posto nella procedura legislativa e ricoprono al suo interno un ruolo essenziale per migliorarne la celerità, mantenendone, contemporaneamente, l’efficacia⁴⁴².

⁴³⁸ Questa tesi è confermata anche da Costa, Dehousse e Trakalová quando affermano che dal Trattato di Amsterdam “*the desire for institutional solidarity has been evident among both the leaders of the Union’s institutions and the Member States’ procedure*”, in O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.10.

⁴³⁹ In particolare, si fa riferimento agli accordi relativi la procedura di codecisione (poi divenuta procedura legislativa ordinaria con il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009).

⁴⁴⁰ Si fa cenno alla nascita di regole e -veri e propri- *iter procedurali* che le istituzioni utilizzano per i negoziati interistituzionali. Per una visione consolidata di come si è evoluto l’iter procedura all’interno del Regolamento del Parlamento europeo, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁴⁴¹ Per un’analisi approfondita, cfr. cap. VI del presente testo.

⁴⁴² Per lacune considerazioni della dottrina, cfr. F. Martines. *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, in Il Mulino- Rivisteweb, Diritto pubblico comparato ed europeo, Fascicolo 2, 2018, p.311 s.; V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p.2 s.; *Id.*, *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 1, 2017, p.159 s.; C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, in Journal of European Public Policy, Vol. 22, 2015, n. 8, p. 1148 s.

1.3 Aspetti generali e funzionalità dei triloghi

A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam la prassi dei triloghi si è, man mano, affermata anche nelle altre fasi della procedura legislativa, favorendo, così, un alto numero di atti adottati in prima lettura⁴⁴³. La decisione di iniziare dei negoziati informali è assunta dai legislatori (rispettivamente nelle varie fasi della procedura legislativa ordinaria⁴⁴⁴) sulla base di contatti informali (ad oggi formalizzate da regole specifiche) tra gli stessi per valutare la proposta della Commissione.

Come si evince dalla prassi, se la proposta della Commissione riguarda questioni tecniche, o se esiste la possibilità di raggiungere velocemente ad un accordo (o se non sono previsti emendamenti alla proposta della Commissione), allora i colegislatori seguiranno la procedura ordinaria senza ricorrere a riunioni informali. Se, invece, il fascicolo legislativo riguarda questioni complesse, aventi considerevole valore politico, così da provocare posizioni distanti tra le visioni dei legislatori (in particolare tra gruppi parlamentari e Stati membri, rispettivamente rappresentati dal Parlamento europeo e dal Consiglio), allora si procede con il triloquio.

Come si è accennato precedentemente, i triloghi possono svolgersi in varie fasi della procedura ordinaria ma, trattandosi di riunioni informali e non essendo previste da nessuna norma all'interno dei Trattati, non possiedono carattere vincolante, ossia le istituzioni non sono tenute a rispettare ciò che viene deciso in sede di triloquio⁴⁴⁵. Malgrado i vari principi che informano la procedura legislativa (democraticità, trasparenza), quelli che si ricollegano (tra gli altri) ai triloghi sono il principio di leale collaborazione e di buona fede⁴⁴⁶.

Si è già ampiamente descritta l'articolazione della procedura legislativa ordinaria⁴⁴⁷ e per quanto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dedichi un lungo articolo alla procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE), molte volte in dottrina i processi decisionali -tra cui quello legislativo europeo- sono stati qualificati come “*incomplete contracts*”⁴⁴⁸.

Il TFUE non specifica cosa avviene nel periodo tra la presentazione della proposta da parte della Commissione e la prima lettura del Parlamento europeo⁴⁴⁹, oppure nella fase vacante in cui il Parlamento

⁴⁴³ Come si evince dalla Relazione di attività sulla codecisione e conciliazioni del Parlamento europeo relativa alla settima legislatura (2009-2014), il 97% dei dossier si è concluso in prima lettura. Per un approfondimento, cfr. cap. III, par. 2 del presente elaborato.

⁴⁴⁴ Così come sancito all'interno dell'art. 294 TFUE.

⁴⁴⁵ Per questo motivo il principio che viene utilizzato all'interno dei negoziati informali è quello del “*nulla è deciso finché tutto non è deciso*” (traduzione), vale a dire che sino alla firma dell'accordo dei rappresentanti delle istituzioni non è possibile stabilire che sia stato raggiunto un accordo definitivo. A tal riguardo, cfr. G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., pp. 813 ss.

⁴⁴⁶ Cfr., per tutti, F. Martines. *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, cit., 313 s.

⁴⁴⁷ Cfr. cap. I par. 2 del presente elaborato

⁴⁴⁸ S. Hix. *Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Interpretation: why the European Parliament Won at Amsterdam*, in *British Journal of Political Sciences*, n. 32, 2002, p. 259.

⁴⁴⁹ “Ricordiamo che il Trattato prevede che la proposta della Commissione sia esaminata, separatamente ma parallelamente, dal Consiglio e dal Parlamento. Applicando alla lettera il Trattato, il Parlamento sarebbe chiamato a inviare la sua posizione in prima lettura (ovvero gli emendamenti alla proposta della Commissione UE approvati in commissione parlamentare e poi in Plenaria) al Consiglio, teoricamente ignaro delle posizioni che si stanno nel frattempo delineando in seno ai gruppi di lavoro e nel Coreper. Lo stesso avverrebbe per quest'ultima istituzione, che elabora la sua posizione e che dovrebbe poi pronunciarsi sulla posizione in prima lettura che il Parlamento le trasmette. I negoziati tra le due istituzioni permettono a ciascuna di esse di venire a conoscenza del punto di vista dell'altra, mentre sta elaborando la sua posizione evitando la «navetta»”, in F. Martines. *I*

trasmette gli emendamenti -adottati in seconda lettura- al Consiglio e la (conclamata) fase di conciliazione⁴⁵⁰. Grazie a questi “vuoti normativi”⁴⁵¹, unitariamente alla volontà delle istituzioni cooperare, spesso tramite accordi interistituzionali, si creano degli spazi per il dialogo interistituzionale.

Molte volte, infatti, si riesce a raggiungere un compromesso in sede di trilogio ancor prima che il Parlamento abbia adottato la sua posizione in prima lettura, poiché non è prescritto dai Trattati il tempo necessario per l’adozione dell’atto; in quest’accezione gli accordi sono chiamati “*first reading agreements*”⁴⁵². In questo modo il compromesso raggiunto fa in modo che il Parlamento includa nella propria posizione gli emendamenti decisi in sede di trilogio con il Consiglio. Successivamente sarà quindi il Consiglio ad adottare in prima lettura la posizione del Parlamento; vale a dire la posizione sulla proposta della Commissione. A tal proposito, non va dimenticato che in sede di trilogio partecipa anche la Commissione che, come vedremo nel seguito della trattazione, giocherà un ruolo importante in qualità di paciere (riavvicinando le posizioni dei colegislatori) o farà in modo di destabilizzare gli equilibri presenti, se in quella sede si cerca di discostarsi eccessivamente dalla posizione adottata con la proposta presentata.

Accade che si ricorra ai triloghi anche in fasi successive della procedura legislativa, infatti, è possibile indire un negoziato informale (trilogio) dopo che il Parlamento europeo ha adottato la prima posizione comune ma prima che il Consiglio adotti la sua posizione in prima lettura, in questo caso si parla di “*early second reading agreements*”. In quest’ultimo caso è il Consiglio che adottando la sua posizione in prima lettura incorporerà tutti gli emendanti alla proposta decisa in sede di trilogio. Sarà quindi poi il Parlamento a dover approvare a maggioranza semplice la posizione del Consiglio (senza emendarla), avendo questa previsto al suo interno gli emendamenti presi in sede di trilogio (stabiliti nella posizione del Consiglio).

Se la pratica dei triloghi viene utilizzata in questa fase della procedura, le istituzioni non sono vincolate ad un termine preciso per lo svolgimento dei negoziati. Mentre nel caso dei c.d. “*second reading agreements*”, che avvengono dopo la posizione del Consiglio in prima lettura ma prima dell’espressione dell’altro colegislatore in seconda lettura, Parlamento e Consiglio devono accordarsi piuttosto velocemente⁴⁵³.

In effetti il TFUE prescrive che il Parlamento è tenuto ad apportare emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura entro un termine di tre mesi, e, in seguito, il Consiglio ha lo stesso lasso di tempo per approvare gli emendamenti e l’atto stesso. In questa versione del trilogio, che nella sua versione positiva di accettazione di un compromesso tra le parti porta ad un accordo comune, fa in modo che sia il Consiglio a

triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza, cit., p. 327.

⁴⁵⁰ Ibid.

⁴⁵¹ Secondo il parere di chi scrive, in questo caso acquisiscono un’accezione positiva.

⁴⁵² Si utilizza la classificazione fatta da Rugge e da altri in dottrina. A tal proposito, cfr. G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, cit., p. 809 ss., Guida alla procedura legislativa ordinaria: Il ruolo del Parlamento Europeo in quanto colegislatore (URL=[https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_IT.pdf)), 03/09/2020.

⁴⁵³ Cfr., per tutti, G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, cit., p.815 s.

dover adottare a maggioranza qualificata gli emendamenti del Parlamento; tali emendamenti sono, dopo il termine del negoziato, inseriti nella posizione di seconda lettura del Parlamento⁴⁵⁴.

In conclusione, è giusto ricordare che un altro momento della procedura legislativa in cui può inserirsi un trilogio è dopo la convocazione del Comitato di conciliazione. Come rammentato, la maggior parte degli atti vengono adottati, ad oggi, nelle prime fasi del procedimento legislativo così come sancito all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ma è pur vero, d'altra parte, che se un fascicolo legislativo affronta un'elevata quantità di temi politici (complessi), per i quali esistono posizioni discordanti tra Parlamento e Consiglio, e, ancor di più, se la presenza della Commissione non riesce a conciliare le parti (in sede dei triloghi precedenti ad esempio), si rinviene -oramai di rado- alla fase della c.d. conciliazione.

Dopo aver convocato il Comitato, ci si può riunire in sede di trilogio per tentare di riavvicinare -per un'ultima volta- le posizioni delle parti in gioco. Questa tipologia di "trilogio" molto infrequente (vista la bassissima percentuale di utilizzo, soprattutto dopo la possibilità di concludere accordi in prima lettura), che seguendo la prassi nominativa potremmo così definire "*early third reading agreements*", potrebbe determinare il raggiungimento di un accordo (in riferimento alla proposta della Commissione così emendata nelle fasi delle due letture), che sarà, poi formalizzato come "accordo in sede di conciliazione", dovrà passare al vaglio dei colegislatori nella fase della c.d. terza lettura.

L'accordo, così come determinato nel trilogio, sarà -sotto forma di emendamenti- inserito nella posizione che il Parlamento adotta in terza lettura, il c.d. progetto comune. Se il progetto comune, vagliato dal Consiglio, corrisponderà all'accordo raggiunto (sì in sede di trilogio) all'interno del Comitato di Conciliazione, l'atto risulterà adottato⁴⁵⁵.

La pratica dei triloghi si è diffusa col il passare del tempo -nello specifico a partire dal 2000 in poi⁴⁵⁶- per far in modo che essi siano ricompresi in ogni fase della procedura legislativa, come si è appena osservato.

Va ricordato, a questo proposito, che si definiscono come triloghi i negoziati in cui prendono parte le tre istituzioni coinvolte ma, durante il (lungo) processo legislativo, più spesso si presentano contatti informali tra le istituzioni (e quindi tra i loro rappresentanti) che, per questa motivazione, sono difficili da ricostruire a livello empirico.

L'analisi che emerge dallo studio sui triloghi permette di avere una descrizione più "realistica" della procedura di codecisione che, quindi, si discosta dalla sola procedura formale analizzata all'interno dei Trattati. Bisogna in questa sede, però, evidenziare altri aspetti dei triloghi (che saranno altresì approfonditi in altre parti del presente elaborato), i quali permettono di comprendere l'impatto effettivo di questa pratica rispetto la legittimità del procedimento legislativo dell'Unione europea⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ È in queste fasi di "trasfusione" dopo il termine del negoziato che ci si affida alla buona fede e alla leale collaborazione istituzionale, presupponendo, cioè, che nessuna istituzione (e la propria delegazione di riferimento) agisca in mala fede.

⁴⁵⁵ Per una più accurata descrizione degli *iter* procedurali utilizzati da ogni istituzione coinvolta nei triloghi, si rimanda al paragrafo 2 del presente capitolo.

⁴⁵⁶ Ciò fu possibile dopo che il Trattato di Amsterdam introdusse la possibilità di finalizzare accordi in prima lettura.

⁴⁵⁷ Cfr., tra gli altri, C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., p.1150 ss.

In primo luogo, i triloghi sono più istituzionalizzati rispettivamente alle diverse fasi della procedura legislativa. Infatti, nella fase di conciliazione, ove esistevano ancor prima delle riforme operate dal Trattato di Amsterdam, i triloghi possono essere definiti più formali rispetto ad altre fasi, nonostante le istituzioni abbiano tentato, in misura sempre crescente, attraverso la firma di accordi interistituzionali e regole interne, di “formalizzare” questo tipo di incontri.

In secondo luogo, il Consiglio è l’istituzione che risulta più avvantaggiata all’intero dei triloghi rispetto agli altri attori coinvolti, ciò è dovuto al fatto che, essendo nell’odierna procedura legislativa la seconda istituzione a doversi esprimere sulla proposta della Commissione, ha la possibilità di vagliare -utilizzando questi incontri informali- le idee del Parlamento europeo e della stessa Commissione sulla proposta in essere; così da possedere un vantaggio strategico sul tipo di emendamenti da ricomprendere negli emendamenti.

Infine, come sostiene gran parte della dottrina⁴⁵⁸, i triloghi incarnano un *trade-off* tra efficienza (del procedimento legislativo e *accountability*). Si sono già proposte⁴⁵⁹ le critiche della dottrina in relazione ai vecchi procedimenti decisionali, poco celeri ed efficaci nel raggiungimento dell’obiettivo dell’adozione dell’atto europeo. L’efficienza, che i triloghi hanno favorito, è sicuramente un aspetto centrale del processo decisionale, talvolta a discapito dell’*accountability*, vale a dire nel render conto dell’operato ai propri rappresentanti, oppure, in un’accezione di trasparenza del processo decisionale.

Di certo, la trasparenza è un principio che informa il procedimento legislativo, così come l’efficienza e il principio democratico. Conoscere in che modo vengono prese le decisioni al livello europeo, con quali accordi e sotto quali “termini normativi”, è sicuramente un diritto per i cittadini dell’Unione e più in generale per gli Stati membri dell’Unione, per comprendere l’operato dei propri rappresentanti (rispettivamente del Parlamento europeo e del Consiglio) e, poi, giudicarlo.

Più volte sono state rivolte dalla dottrina⁴⁶⁰ e dall’opinione pubblica critiche a questi incontri tripartiti, che fanno dell’informalità il loro punto di forza, tralasciando l’altro elemento indispensabile, la -già conclamata- trasparenza. Infatti, questi temi più e più volte sono stati terreno di scontro tra le istituzioni e, altre volte invece, sono stati oggetto di accordi interistituzionali, dichiarazioni comuni (ecc.). Questi atti, siglati dalle istituzioni, rappresentano la volontà delle stesse di stabilire quanto una mancanza di trasparenza sia

⁴⁵⁸ Per un’analisi accurata del tema, cfr. V. Salmaso, *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, cit., p. 159 s.; F. Martines, *Transparency of Legislative Procedures and Access to Acts of Trilogues: Case T-540/15, De Capitani v. European Parliament*, in *European Papers* (URL=www.europeanpapers.eu), Vol. 3, n. 2, 2018, p. 947 s.; ID., *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, cit., p.315 s.

⁴⁵⁹ Cfr. cap. I del presente elaborato

⁴⁶⁰ A tal riguardo, sono presenti in dottrina varie critiche al tema dei triloghi. Come spiegano gli autori Dionigi e Koop. “*A recurrent concern in the public sphere is that the efficiency of early agreements comes at the cost of transparency. Trilogues are often depicted as something of a black box for those not directly involved in them. The absence of an official paper trail during trilogue negotiations does make it challenging for stakeholders to follow what is going on during trilogue meetings and to understand how EU institutions reconcile their views*”, in M.K. Dionigi, C. Koop, *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p. 72.

controproducente al processo decisionale, non dimenticando -d'altra parte- che un eccessivo (e cattivo) utilizzo di questo principio può determinare l'inefficacia del processo stesso.⁴⁶¹

Tutti questi elementi, se considerati nel loro insieme, fanno comprendere quali siano le conseguenze che la prassi dei triloghi provoca sul comportamento delle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo e quindi, in particolare, l'impatto che i negoziati tripartiti hanno sull'equilibrio istituzionale⁴⁶².

Per questo motivo, nel presente elaborato si affronta un'analisi dettagliata di questi temi (efficienza, accountability, trasparenza, legittimazione democratica) che condurrà allo studio del principio dell'equilibrio istituzionale e di come il Parlamento europeo abbia gestito il suo ruolo internamente il sistema dell'Unione europea, sicuramente implementato a partire dal suo coinvolgimento come legislatore (unitariamente all'aumento dei settori di applicazione della procedura legislativa ordinaria), e all'interno dei triloghi.

È utile, ai fini del presente elaborato, analizzare più nello specifico il ruolo dei triloghi e il loro impatto sul procedimento legislativo. A tal proposito, si può constatare che non vanno considerati i triloghi “*come fenomeni legati a particolari congiunture politico istituzionali, bensì come modalità strutturali del processo decisionale europeo*”⁴⁶³, articolando su questo argomento un'analisi quantitativa e qualitativa per comprenderne il reale impatto sul processo decisionale europeo.

2. La cultura istituzionale dei triloghi

2.1 Premessa

Il passo da compiere, una volta messa in risalto la pratica dei negoziati interistituzionali sin dalle sue prime manifestazioni nel sistema comunitario europeo e delineati i tratti distintivi dei c.d. triloghi, è l'approfondimento del tema degli strumenti utilizzati ai tavoli negoziali, fino a intravedere l'articolazione procedurale dei negoziati interistituzionali stessi.

In modo particolare, si tratterà del principale strumento utilizzato dalle delegazioni istituzionali durante i negoziati, il c.d. documento a quattro colonne. Tale dispositivo è (oramai) uno strumento indispensabile in “sede negoziale” senza il quale, nella maggior parte dei casi, le delegazioni troverebbero impegnativo il raggiungimento del compromesso. Con questo mezzo, infatti, le posizioni delle istituzioni vengono

⁴⁶¹ Il rapporto tra efficienza e trasparenza del procedimento legislativo è stato affrontato da vari autori in dottrina ed è stato oggetto di decisioni del Mediatore europeo, e sentenze delle Corti di giustizia europea. Per un riferimento cfr. *Ivi*, p.70 s.; G. Coinu. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, cit., p.1 s.; e F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, n. 18, 2018, p.1 s., spec. p.5 s.

⁴⁶² Cfr. V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p.9 s.

⁴⁶³ *Ivi*, p.11.

schematizzate in diverse colonne, lasciando un'ultima colonna per eventuali appunti o promemoria che riguardano la (teorica) posizione comune di compromesso. Per quanto, anche in merito a questo strumento⁴⁶⁴, sorgano notevoli dubbi sulla trasparenza del processo decisionale, vista la difficile rintracciabilità delle numerose versioni che vengono redatte, esso è comunque un elemento caratteristico (e vitale) per l'esercizio dei triloghi.

Di seguito, si accenna all'aspetto della cultura istituzionale dei triloghi, concezione da molti anni presente in dottrina⁴⁶⁵, secondo la quale i triloghi sono solo un elemento delle tante pratiche informali e di contatto inter-istituzionali. A tal proposito, attraverso questo concetto si studia l'esperienza dei triloghi intercettando la diversa natura dei "variegati rapporti informali" tra le istituzioni che prendono forma -talvolta- di negoziati (informali). L'analisi del tema è utile per sviscerarne le caratteristiche in maniera dettagliata, se si considera questo studio funzionale alla successiva analisi, presente nei prossimi capitoli dell'elaborato, sulla capacità delle relazioni istituzionali, determinate in sede di triloghi, di incidere sul principio di equilibrio istituzionale⁴⁶⁶; un principio cardine del sistema europeo che, a sua volta, informa la procedura legislativa ordinaria.

Infine, ci si calerà verso il tema dei negoziati informali analizzando, stavolta, le regole procedurali (interne ad ogni istituzione) che informano tali processi. Queste regole (che ad oggi vengono ad essere delle vere e proprie procedure scritte talvolta all'intero degli accordi interistituzionali, o altre volte all'interno dei regolamenti interni delle istituzioni) sono requisiti indispensabili (di partenza) per indagare gli effetti che i c.d. triloghi hanno in relazione diretta con la procedura legislativa ordinaria; contestualmente agli effetti prodotti indirettamente sul principio di equilibrio istituzionale dell'Unione europea.

Si prenderà visione anche dell'*iter* procedurale dei negoziati del Parlamento europeo nella sua versione più aggiornata⁴⁶⁷, lasciando, però, ad un'altra sezione del presente elaborato, l'analisi delle riforme che hanno condotto il Regolamento del Parlamento europeo sino all'attuale versione considerata.

Per ricapitolare, quindi, si discuterà della configurazione dei negoziati interistituzionali (in ultima battuta nei successivi paragrafi) e degli strumenti che vengono utilizzati al loro interno, per facilitare il compito dei membri nel raggiungere un compromesso. Non a caso, il c.d. *four-column document* per la sua (intrinseca) importanza, rappresenta e costituisce tutt'oggi terreno di scontro nel dibattito europeo per la rassegna di altri temi come quello dell'informalità e della trasparenza, che saranno affrontanti nel proseguo dell'elaborato.

⁴⁶⁴ Quando si citano gli "ulteriori dubbi della dottrina", ci si riferisce a quelli in merito le caratteristiche dell'informalità e della trasparenza, che contraddistinguono i triloghi. Questi peculiari aspetti dei negoziati saranno analizzati successivamente, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁴⁶⁵ In particolare, cfr. C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., p. 1150 s.

⁴⁶⁶ Per un'analisi più accurata, cfr. cap. II del presente testo

⁴⁶⁷ Vale a dire guardando le norme all'interno del REG nella versione più aggiornata, cfr. cap. III e V del presente elaborato.

2.2 L'esercizio dei triloghi: il c.d. *four-column document*

Per quanto concerne l'approccio procedurale dei triloghi, che siano essi (utilizzando una terminologia all'italiana): accordi in prima lettura, accordi all'inizio della seconda lettura, accordi in seconda lettura o accordi svolti in sede di conciliazione; il principale strumento utilizzato dalle delegazioni è il *four-column document*.

Il c.d. documento a quattro colonne è un foglio di lavoro utilizzato dai membri delle istituzioni coinvolti nel processo di negoziazione che facilita il raggiungimento di un'intesa al tavolo dei triloghi; redatto normalmente dal Segretariato del Consiglio, mette a confronto l'originaria proposta della Commissione e i mandati delle rispettive istituzioni partecipanti ai negoziati⁴⁶⁸. Questo foglio è strutturato come segue: nella prima colonna è evidenziata la posizione della Commissione, nella seconda la posizione del Parlamento europeo, nella terza colonna è espressa la posizione del Consiglio e infine, la quarta colonna, la più importante per il "livello decisionale", contiene commenti (e appunti vari) alle posizioni altrui e il testo del compromesso (teoricamente) raggiunto in sede di triloquio.

In questo documento, quindi, non confluiscono solo le proposte delle varie istituzioni (rispetto all'originale proposta fatta dalla Commissione⁴⁶⁹), ma anche l'evoluzione della "proposta di compromesso che matura nell'ambito dei triloghi"⁴⁷⁰. Avendo già evidenziato la caratteristica dell'informalità dei negoziati⁴⁷¹, si evince come questo strumento di lavoro rappresenti l'unica evidenza empirica che fuoriesce dai luoghi "privati" dei triloghi e permette (in minima parte) di tener traccia di quali proposte siano state fatte dalle delegazioni partecipanti.

Seguendo il più generale principio che viene utilizzato nelle negoziazioni, secondo il quale "*nothing is agreed until everything is agreed*"⁴⁷², il quale stabilisce che non vi può essere accordo su nulla se tutto non è concordato.

Da ciò, si deducono le motivazioni per cui le prime due colonne del *four-column document* sono rese pubbliche (quelle correlate la posizione della Commissione e del Parlamento europeo), mentre le rimanenti due colonne (riguardanti la posizione del Consiglio e la quarta colonna sul concordato finale) sono riservate.

Le motivazioni alla base di questa segretezza sono rinvenibili nella volontà delle istituzioni di stabilire che una prematura anticipazione delle posizioni comuni della delegazione del Consiglio (in rappresentanza degli Stati membri), segnatamente all'anticipazione relativa la posizione comune (in vista del

⁴⁶⁸ Cfr., per tutti, G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p.809 s.

⁴⁶⁹ Talvolta già emendata nella fase in cui si inaugura il negoziato, dipendentemente dalla fase in cui viene avviato il negoziato interistituzionale per il raggiungimento di un accordo

⁴⁷⁰ G. Coinu. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, cit., p.4.

⁴⁷¹ L'informalità verrà successivamente analizzata come fattore distintivo dei negoziati interistituzionali. Per un riferimento puntuale, cfr. cap. IV del presente elaborato.

⁴⁷² "Nulla è concordato, finché tutto non è concordato", per un riferimento cfr. G. Coinu. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, cit., p.2 s.; G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 809 s.; M. G-L Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, cit., p. 101 s.

compromesso), avrebbe provocato una “*pressione pubblica tale da nuocere gravemente al rapporto di fiducia tra le istituzioni europee e compromettere [maggiormente] il buon esito del trilogio*”⁴⁷³.

Nonostante queste premesse, il documento a quattro colonne è stato al centro di un ampio dibattito, che perdura ancora oggi, relativo al principio di trasparenza, precisamente delle informazioni dell’operato istituzionale che, se connesso alla più generale procedura legislativa, dovrebbe ricomprendere anche i triloghi⁴⁷⁴ e gli strumenti in essi utilizzati. Si vedrà nel proseguo della trattazione che una più recente sentenza del Tribunale dell’Unione europea nel marzo del 2018 ha avuto modo di esprimersi in merito la legittimità del “*four-column document*” e della (generica) validità dei triloghi, arrivando anche a delle importanti riforme concernenti la tematica della trasparenza dei negoziati⁴⁷⁵.

Si è fatto finora cenno ai triloghi relativamente ad una loro accezione generica per far riferimento agli incontri tripartiti che avvengono tra le delegazioni delle tre istituzioni. Se si vuole, invece, insistere sulla definizione dei triloghi, per intravedere, appunto, la loro (effettiva) struttura, si deve far ricorso al concetto di “cultura istituzionale” introdotto da Greenwood e Rynning⁴⁷⁶. Il quadro che delineano gli autori è utile -per l’opinione di chi scrive- per comprendere la vera natura dei triloghi.

La visione della cultura (istituzionale) concentra la sua definizione sulla realtà sociale e, più specificatamente, sulla “cultura organizzativa”, vale a dire sugli aspetti procedurali degli elementi oggetto dello studio (in questo caso dei negoziati). Per comprendere meglio il significato, si fa menzione alle parole degli autori quando giustificano la definizione di “cultura istituzionale”: “*how things are done, and how they are meant to be done in the organization*”⁴⁷⁷.

Si è introdotta questa particolare indagine per comprendere il modo in cui sono (oggi) “istituzionalizzati” i triloghi, ergo attraverso quale costruito organizzativo (e procedurale⁴⁷⁸) si articolano.

Gli autori sottolineano l’obbligatorio riferimento, per scoprire come si articola il trilogio, ad una struttura (organizzativa) che ricomprende vari strati; intesi come “modelli di triloghi” secondo diversi livelli di configurazione (talvolta connessi).

Il primo strato (o cuore della struttura in essere) ricomprende i c.d. “triloghi politici”⁴⁷⁹; il secondo strato ricomprende i c.d. “triloghi tecnici” e, in ultimo, il terzo livello consiste negli incontri bilaterali tra lo staff politico e tecnico del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁸⁰. Si osserva che queste tipologie di “triloghi”

⁴⁷³ G. Coinu. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, cit., p.5 (testo in parentesi aggiunto successivamente). In relazione alla già problematica e complessa ricerca di un compromesso tra le posizioni delle istituzioni.

⁴⁷⁴ Del resto, si è più volte fatto cenno che oggi si ritengono i triloghi siano parte integrante della procedura legislativa ordinaria. Per una conferma, cfr. M. K. Dionigi, C. Koop, *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p.46 s.

⁴⁷⁵ Per un riferimento, cfr. cap. VI del presente testo.

⁴⁷⁶ Cfr. C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., p.1148 s.

⁴⁷⁷ *Ivi*, p.1152.

⁴⁷⁸ Gli aspetti strettamente procedurali saranno esaminati nel proseguo della trattazione. Per riferimento, cfr. par. 2 del presente capitolo.

⁴⁷⁹ O “*full trilogues*” perché in essi vengono discussi sia temi politici che tecnici. Per un approfondimento cfr. C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., p. 1149 s.

⁴⁸⁰ *Ivi*, pp. 1154-1155.

molto spesso si verificano in parallelo e altre volte simultaneamente gli uni con gli altri, ad esempio, può accadere che ad un incontro di livello politico ne corrisponda uno di carattere tecnico.

Nei c.d. “casi tipici” di discussione di un fascicolo legislativo, i negoziati tra le istituzioni predispongono tra i 10-15 incontri totali (tra le varie tipologie descritte). La sequenza sopradescritta inizia (la maggior parte delle volte⁴⁸¹) con un “*exploratory meeting*”⁴⁸², il cui obiettivo è identificare i temi salienti, del dossier legislativo sotto esame, che poi saranno utilizzati per indirizzare le negoziazioni.

Per quanto concerne le caratteristiche degli specifici livelli (o generi di incontro), si mette in luce come i c.d. triloghi politici del primo strato, nonché quelli conosciuti sin ora, siano i luoghi in cui sono discussi i negoziati e dove ci si accorda per i compromessi. Sono presenti ai tavoli le varie delegazioni istituzionali (ognuna avente il proprio mandato negoziale); che comprendono, a loro volta, un gran numero di partecipanti: per il Parlamento europeo dalle 20-30 persone; il Consiglio con una più piccola rappresentanza (da 3 a 10 persone grossomodo) e, infine, la delegazione della Commissione comprensiva di 8, sino a 12 persone. In generale i partecipanti sono circa una trentina, ma bisogna tenere a mente che questa tipologia “classica” di triloghi comprende più volte anche figure di carattere tecnico (come i vari membri di staff per le delegazioni, si pensi, con un esempio, ai giuristi-linguisti che intervengono per risolvere controversie di carattere normativo-linguistico).

Per contro, nel secondo strato i triloghi tecnici coinvolgono un numero ristretto di partecipanti che formano parte dello staff tecnico delle delegazioni “politiche”; anche presso questi tavoli sono rappresentante tutte e tre le istituzioni.

L’accenno all’articolata struttura dei triloghi è finalizzato, altresì, a intravedere come in queste due prime tipologie di incontri informali, si utilizzi lo strumento del documento a quattro colonne, nelle modalità descritte pocanzi. Inoltre, è più spesso stato segnalato che il “*four-colum document*” è un documento in continuo cambiamento⁴⁸³ ed è difficile tracciare le varie versioni di questa evoluzione⁴⁸⁴. Più volte questo documento, quando si tratta di fascicoli legislativi di notevole valore politico, è utilizzato solo per sottoscrivere accordi formali, mentre altri “compromessi confidenziali” non sono segnati all’interno del documento stesso; questo è permesso secondo il principio (precedentemente richiamato) del “*nulla è concordato, finchè tutto non è concordato*”⁴⁸⁵.

In ultima battuta, va citato anche il terzo strato della struttura (organizzativa) dei triloghi. Questo livello ricomprende i contatti bilaterali informali tra la Presidenza (del Consiglio) e i rappresentanti del Parlamento

⁴⁸¹ Dipendentemente dal tipo di fascicolo legislativo sotto esame.

⁴⁸² C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., p.1154.

⁴⁸³ In questo caso si fa riferimento ai numerosi negoziati che vengono predisposti quando si tratta di argomenti tecnici e di notevole complessità; che, per questo motivo, fanno in modo che ci siano diverse versioni del documento a quattro colonne, ognuna corredata da diversi tipi di compromessi (e/o accordi).

⁴⁸⁴ Per una più accurata analisi, cfr. Dionigi M. K., Koop C, *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p. 46 s.; e Roederer-Rynning C., Greenwood J., *The culture of trilogies*, cit., p. 1155 s.

⁴⁸⁵ Vedi nota 472.

(membri della commissione di merito). Gli incontri attraverso cui hanno luogo i contatti, il più delle volte, avvengono ancor prima che i triloghi (veri e propri: rispettivamente I e II strato) abbiano inizio.

Se la Presidenza vuole svolgere un buon lavoro, essa instaura contatti con i rappresentanti del Parlamento (e nello specifico con i membri della commissione quali potrà interessare un determinato fascicolo legislativo) ancor prima che inizi la propria carica, prima cioè dell'entrata in vigore del mandato semestrale spettante a quel Paese europeo. Vista la lunghezza della procedura legislativa ordinaria, tali contatti bilaterali vengono ampiamente giustificati⁴⁸⁶ dal fatto che la procedura ricomprende varie fasi della durata di mesi.

Inoltre, si mette in rilievo (come specificano gli autori⁴⁸⁷), che il Consiglio (ossia la sua Presidenza) si focalizzerà spesso su emendamenti che vengono stabiliti all'interno degli “*shadow-meetings*”⁴⁸⁸, in altre parole attraverso gli incontri (privati) tra il relatore della commissione incaricata per il merito e gli altri relatori ombra (in rappresentanza degli altri “gruppi politici” parlamentari). Ciò capita perché se gli emendamenti sono stati discussi in tale sede hanno un rilevante valore politico per la commissione (parlamentare) e il relatore e, quindi, la Presidenza gli rivolgerà -di sicuro- gran parte della sua attenzione per velocizzare il raggiungimento di un accordo; e, d'altra parte, avere una sorta di vantaggio competitivo.

Parimenti, questi incontri possono ricomprendere i contatti che gli “*shadow rapporteurs*”⁴⁸⁹ hanno con la Presidenza per far in modo di influenzare (in maniera si potrebbe dire “scorretta” da un punto di vista competitivo-paritario, ergo per il raggiungimento di un accordo che comprenda in egual misura le posizioni delle parti) la posizione del relatore. L'obiettivo sarebbe di condizionare e far mutare il l'indirizzo del Parlamento europeo su specifiche tematiche.

Per questo motivo, nel discutere gli strumenti utilizzati all'interno dei negoziati informali, non si può non far riferimento ad una generale struttura di questi negoziati. L'articolazione di questo impianto (organizzativo) fa comprendere -al meglio- come sia complesso il raggiungimento di un accordo in sede di triloquio che poi, automaticamente, non si connette necessariamente ad “un'unica sede” ma ricomprende altre forme di contatti (formali e non) tra i membri delle istituzioni⁴⁹⁰.

Approfondire l'organizzazione e il funzionamento dei triloghi è proficuo per comprendere il compito affidato al principio di “legittimità democratica” nella procedura legislativa (con l'analisi del tema dell'informalità e della trasparenza) e del ruolo giocato dalle istituzioni (che si confrontano in diversi modi

⁴⁸⁶ Anche perché sarebbe impossibile ricercare e vagliare tutti gli incontri informali che avvengono tra le istituzioni (tra Parlamento europeo e Consiglio soprattutto).

⁴⁸⁷ Cfr. C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., pp. 1154-1156.

⁴⁸⁸ Per un riferimento più preciso, cfr. M.K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p.44 s., spec.46 s.; e A. Ripoll Servent, L. Panning. *Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings*, in *Politics and Governance*, Vol. 7, n. 3, 2019, pp. 303–315.

⁴⁸⁹ I c.d. relatori ombra. Il riferimento è alla lettura internazionale; cfr. *Ivi*, p. 304 s.

⁴⁹⁰ Come sottolineano puntualmente gli autori: “[...] *Commission proposals disappeared in informal politics, only to reappear in the formal legislative process as EP (European Parliament) proposals including invisible elements of Council position*”, in C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The culture of trilogies*, cit., p.1160. (parentesi aggiunte successivamente).

all'interno della citata procedura) per l'equilibrio istituzionale⁴⁹¹, così come determinato -il più delle volte- dall'esito dei negoziati informali.

2.3 Articolazione e funzionamento del processo dei negoziati interistituzionali

Dopo aver tracciato i connotati dei negoziati interistituzionali, come primo elemento indispensabile per lo studio delle riunioni tripartite e del loro effetto sulle relazioni di equilibrio istituzionale, e svolta una accurata analisi della cultura istituzionale dei triloghi, attraverso l'individuazione dello strumento del documento a quattro colonne, senza il quale la pratica dei triloghi non potrebbe manifestarsi in maniera così singolare all'interno del procedimento decisionale, si è approfondito l'esame della cultura istituzionale in rapporto ai triloghi. Insomma, a fronte del vaglio dei diversificati meccanismi di dialogo informale che avvengono tra istituzioni (coinvolte all'interno della procedura legislativa), si intende descrivere l'articolazione del processo dei c.d. triloghi.

Con le riforme operate dal Trattato di Amsterdam è stato possibile giungere ad accordi già in prima lettura e terminare il processo legislativo -con il raggiungimento di un accordo- in tutte le fasi della procedura. Mentre il Trattato di Amsterdam definisce gli orientamenti generali da adottare, si è successivamente profilata, attraverso l'utilizzo di accordi interistituzionali⁴⁹², la pratica da seguire per concordare un compromesso.

La pratica individuata è quella che, prevedendo l'armonizzazione delle posizioni istituzionali, si determina attraverso incontri informali sotto forma di riunioni tripartite. In effetti, si ribadisce come la pratica, sempre più utilizzata⁴⁹³, dei triloghi si è "istituzionalizzata" con la nascita di apposite regole e principi (poi rientrati negli ordinamenti interni delle istituzioni⁴⁹⁴), i quali consentono un miglior controllo e una miglior organizzazione delle riunioni effettuate, assicurandone, contestualmente, una maggior trasparenza.

Si è già, ampiamente, evidenziata la natura di questi "negoziati politici", in cui si cerca di avvicinare, nelle varie fasi della procedura legislativa, le posizioni dei colegislatori. Se la Commissione europea svolge il ruolo da mediatore cercando in maniera formale di avvicinare i punti di vista delle altre istituzioni sul fascicolo legislativo discusso e, in maniera (si potrebbe dire) "informale", si propone di non snaturare l'entità della

⁴⁹¹ Per una più accurata visione del tema, cfr. cap. II e cap. VI del presente elaborato. E in più, sul ruolo giocato dai triloghi sull'equilibrio istituzionale, cfr. F. Martines. *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, cit., p.305 s.; e V. Salmaso. *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, cit., p.160 s.

⁴⁹² In particolare, la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, quando al punto 4 afferma: "Le istituzioni collaborano lealmente durante la procedura, al fine di ravvicinare al massimo le loro posizioni e pertanto rendere possibile, ove opportuno, l'adozione dell'atto in questione in una fase iniziale della procedura". Vedi nota 260.

⁴⁹³ Cfr. capitolo III, par. 2 della presente trattazione.

⁴⁹⁴ Si pensi alla revisione del regolamento del Parlamento europeo entrata in vigore nel 2017, che ha permesso il miglioramento del profilo della trasparenza dei triloghi. Questa riforma si fonda, a sua volta, sui principi introdotti alla fine del 2012, relativi all'introduzione del mandato negoziale della "squadra parlamentare" e allo svolgimento dei negoziati. Per un riferimento accurato, cfr. *Guida alla procedura legislativa ordinaria*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b812b1f7-10ab-40c7-8cb1-747c9fda9083/handbook-olp-it.pdf>), 03/09/2020.

propria proposta iniziale; occorre evidenziare, parimenti, che attraverso questa seconda condotta potrebbe perdersi l'obiettivo primario per cui si è formulata la proposta legislativa.

Le istituzioni partecipanti alle riunioni, attraverso corrispondenti delegazioni, operano sulla base di mandati negoziali loro conferiti e, quindi, i tre *team* così composti discutono informalmente (rappresentando la loro istituzione di appartenenza) per cercare di raggiungere un accordo su un dossier legislativo.

Ma l'accordo pendente non sta a significare (necessariamente) il termine della procedura, poiché le delegazioni devono riferire alle istituzioni di appartenenza l'esito della consultazione⁴⁹⁵, oppure rivolgersi alle stesse con cadenza regolare, per ricevere, in questo modo, nuove istruzioni in base alle regole di ogni istituzione. La squadra negoziale si viene a instaurare in sede di commissione per il Parlamento, in sede di Coreper o di gruppo lavoro (responsabile) per il Consiglio.

L'utilizzo delle riunioni tripartite è funzionale al raggiungimento di un accordo nelle fasi della procedura legislativa e, come è già ricordato, esse possono provocare la fissazione di accordi in prima lettura, accordi all'inizio della seconda lettura, accordo in seconda lettura, oppure un "progetto comune" in sede di Comitato di Conciliazione. Prima di avviare, però, i negoziati, ogni istituzione deve dare la propria autorizzazione alla squadra negoziale (per l'appunto si parla di "mandato negoziale") su cui -le delegazioni- sono tenute ad operare⁴⁹⁶. In base al tipo di accordo che si vuole raggiungere, ergo alla fase della procedura in cui si conducono i negoziati e rispetto ai principi d'ingaggio per le squadre negoziali, si articolerà il discorso d'ora in avanti.

Iniziamo con il trattare la disciplina regolamentare nel caso della squadra negoziale del Parlamento europeo. A tal riguardo, va sottolineato che il Parlamento ha nel suo regolamento interno (d'ora in poi REG) una articolata disciplina che norma l'aspetto procedurale dei negoziati: dall'ingaggio della squadra negoziale, ai sistemi di votazione alle procedure di approvazione. Espressamente, l'incarico per la squadra negoziale parlamentare si adotta⁴⁹⁷ seguendo due modalità: una procedura c.d. classica e un'altra definita eccezionale (o "*exceptional procedure*"⁴⁹⁸, come ribadito da taluni in dottrina⁴⁹⁹).

Per quanto concerne la prima procedura, l'art. 73, par. 2, co. 1 REG istituisce come i contatti con le altre istituzioni coinvolte (Consiglio e Commissione) debbano avvenire solo dopo che, in sede Parlamentare, la commissione competente per il merito abbia deciso in tal senso, con una votazione a maggioranza assoluta dei suoi membri.

La disciplina procedurale stabilisce anche la composizione della squadra negoziale: guidata dal relatore e presieduta dal Presidente della commissione competente⁵⁰⁰; e, perfino, il mandato della squadra negoziale

⁴⁹⁵ Infatti, l'esito dei negoziati determina un "accordo informale" e, quindi, provvisorio che va poi approvato secondo le procedure formali applicabili da ciascuna istituzione (per il Parlamento cfr. articolo 69 *septies* del Regolamento del Parlamento europeo).

⁴⁹⁶ Le procedure di avvio dei negoziati variano da istituzione a istituzione.

⁴⁹⁷ In riferimento alle norme stabilite dal Regolamento del Parlamento europeo (URL=https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_IT.html), 03/09/2020.

⁴⁹⁸ G. Ruge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p.817.

⁴⁹⁹ *Ivi*, p.826

⁵⁰⁰ Si ricorda anche il ruolo degli *shadow-repporteurs* (relatori ombra) nelle vesti di deputati-rappresentanti degli altri gruppi politici. Per la disciplina delle procedure negoziali, cfr. A. Ripoll Servent, L. Panning. *Preparatory Bodies as Mediators of*

ricavato attraverso la relazione adottata dalla commissione in essere. La procedura considerata è applicabile sia nelle fasi della prima, che della seconda lettura del procedimento legislativo; e predispone che i negoziati possano essere avviati dopo che è stata notificato (attraverso debita comunicazione) il volere della commissione competente al Presidente del Parlamento europeo.

Talvolta accade, in riferimento a fascicoli legislativi di notevole importanza politica, che la commissione competente si rivolgerà direttamente al *plenum* parlamentare per procurarsi il mandato negoziale. In tale caso, l'Aula parlamentare riunita è chiamata a votare la proposta oggetto della relazione con eventuali emendamenti⁵⁰¹ e, seguendo questo *iter*, la relazione votata ritornerà alla commissione competente, la quale ha la facoltà di avviare gli incontri con Consiglio e Commissione.

La seconda procedura, c.d. eccezionale o straordinaria -che dir si voglia-, trova attuazione solamente qualora emerga la volontà (giustificata) della commissione competente di avviare i negoziati prima dell'approvazione di una relazione in commissione (art. 73, par. 2, co.2 e art. 74 REG)⁵⁰². In questo caso se la composizione della squadra negoziale risulta identica a quella descritta pocanzi (procedura classica), il mandato negoziale si rintraccia in una serie di emendamenti, intesi come priorità o obiettivi definiti. Questa (particolare) disciplina procedurale può essere utilizzata -a differenza della precedente- solo in fase di prima lettura e prevede un rimando all'Aula (plenaria del Parlamento) per l'adozione dello stesso mandato.

Per l'appunto, una volta deliberato (a maggioranza assoluta) l'avvio del negoziato e stabilita la composizione della squadra, il presidente di commissione notifica tale decisione al Presidente del Parlamento. Quest'ultimo la annuncerà alla prima riunione dell'Aula plenaria disponibile, e tale "verdetto" può essere oggetto di votazione se la Conferenza dei presidenti⁵⁰³ prende la decisione di includerlo negli ordini del giorno dei lavori parlamentari⁵⁰⁴.

Una volta discusse le procedure per l'avvio dei negoziati da parte del Parlamento europeo⁵⁰⁵, si passa alla descrizione delle regole che disciplinano l'ingaggio della squadra negoziale del corrispettivo legislatore, il Consiglio.

La delegazione di tale istituzione è presieduta dal presidente del Coreper I⁵⁰⁶ e da esperti nazionali (funzionari in servizio presso la propria Rappresentanza) e membri dei Segretariato generale del Consiglio, i

Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings, cit., p. 303 s.; H. Farrel, A. Héritier. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, cit., p.15 s.

⁵⁰¹ "In questo caso (procedura c.d. classica e/o standard) il plenum non procede al voto oggetto della risoluzione legislativa, ossia dell'atto con cui si conclude la lettura parlamentare" (art. 55, par. 2, co.2, REG), in G. Rugge, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p.829.

⁵⁰² Per un riferimento al REG, vedi nota 497.

⁵⁰³ È la conferenza che riunisce il Presidente del Parlamento e i presidenti dei gruppi politici e ha il compito di deliberare sull'organizzazione dei lavori del Parlamento europeo. Per un riferimento all'articolazione della conferenza e sulla programmazione dei lavori parlamentari, cfr. la voce *La Conferenza dei Presidenti: la colonna vertebrale del Parlamento europeo*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20140616STO49701/la-conferenza-dei-presidenti-la-colonna-vertebrale-del-parlamento-europeo>), 03/09/2020.

⁵⁰⁴ Ovvero se, entro 48 ore dall'annuncio in plenaria, un gruppo politico (o 40 deputati) del Parlamento richieda un dibattito e un voto sulla decisione (assunta) nella successiva riunione dell'Aula.

⁵⁰⁵ Il funzionamento e l'articolazione del processo dei negoziati interistituzionali per il Parlamento europeo sarà discusso, nello specifico (seguendo di pari passo le regole del REG), nel proseguo della trattazione; cfr. cap. V del presente elaborato.

⁵⁰⁶ O del Coreper II, rispettivamente il Rappresentante permanente aggiunto e il Rappresentante permanente dello Stato membro che presiede la presidenza del Consiglio "Affari generali". Per un riferimento puntuale al Coreper, ossia al Comitato dei

quali hanno le conoscenze tecniche richieste per l'elaborazione della proposta legislativa⁵⁰⁷. Per quanto concerne, invece, il mandato negoziale, non esiste un obbligo formale di adottare un mandato a livello di Coreper o di Consiglio. Ma è pratica frequente adottare il mandato a livello di Consiglio tramite un orientamento generale (formalmente a maggioranza qualificata, sebbene non sussista vera e propria votazione). Si precisa che, prima dell'approvazione del c.d. orientamento generale, la discussione del mandato negoziale viene svolta all'interno dei gruppi di lavoro, o dei comitati, di cui si compone il Consiglio. Tali comitati vengono istituiti per la realizzazione dei lavori in seno al Coreper⁵⁰⁸ e taluni gruppi vengono predisposti solo per la trattazione di alcuni *dossier*⁵⁰⁹. Infine, va ricordato che la posizione del Consiglio in prima lettura rappresenta il mandato per la seconda lettura.

In ultima istanza, non va dimenticato che alle riunioni informali partecipa anche la detentrica del potere di iniziativa legislativa, la Commissione europea, con una delegazione guidata dai vertici della Direzione generale (direttore generale o uno dei suoi rappresentanti), che si è occupata, per parte propria, di stilare la proposta legislativa (oggetto di discussione ai tavoli tripartiti). Tale proposta rappresenta il mandato negoziale dell'istituzione che, nel caso dei negoziati, come già stabilito all'interno della Dichiarazione del 2007⁵¹⁰, assolve il ruolo di pacificatore o facilitatore⁵¹¹ (sempre in merito alla dinamica di avvicinamento delle posizioni istituzionali).

Oltre al ruolo di vero e proprio mediatore, la Commissione è chiamata più volte ad esprimersi in merito alle “bozze di compromesso” o agli emendamenti da attuare in uno alla proposta da parte dei colegislatori. La mediatrice “offre” un parere, il più delle volte, sulla coerenza delle bozze di compromesso e non sempre a livello meramente formale⁵¹², attraverso un'analisi di fattibilità⁵¹³ in riguardo agli emendamenti (o alle bozze) e in relazione alle politiche perseguite dall'Unione europea, coerentemente con la linea politica detenuta dalla stessa Commissione⁵¹⁴. Talvolta la Commissione, quando è chiamata ad esprimersi su dossier di elevata importanza politica (o altre volte di un notevole rilievo tecnico-politico) si avvale dell'utilizzo dei c.d. *non-papers*⁵¹⁵, vale a dire documenti informali che, non rappresentano esplicitamente la posizione dell'istituzione

rappresentanti permanenti (articolo 240 TFUE), responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea, cfr. la voce *Coreper* (Glossario delle sintesi), in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=it>), 03/09/2020.

⁵⁰⁷ Cfr. G. Rugge, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 814.

⁵⁰⁸ Regolamento del Consiglio, art. 19, par. 3 (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>), 03/09/2020.

⁵⁰⁹ Mentre gli altri si riuniscono regolarmente e trattano alcune materie o settori specifici. Ibidem, nota⁵⁰⁸.

⁵¹⁰ Cfr. capitolo II del presente elaborato.

⁵¹¹ Inteso come il ruolo che “facilita il raggiungimento di un compromesso” ai tavoli del negoziato. Per un riferimento puntuale, cfr. Dionigi M. K., Koop C. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, cit., p.46 s.; Farrel H., Héritier A., *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, cit., p.15 s., spec. p.30 s.

⁵¹² Le modifiche alle posizioni della Commissione nei negoziati interistituzionali sono preparate dal gruppo per le relazioni interistituzionali (GRI). Tale gruppo si riunisce a cadenza settimanale e discute (e concorda) la linea che la Commissione dovrebbe seguire nelle successive riunioni (di trilogo) su tutti i fascicoli in fase di negoziazione. Per un approfondimento, cfr. *Guida alla procedura legislativa ordinaria: Il ruolo del Parlamento Europeo in quanto colegislatore*, p.35 s.

(URL=[https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_IT.pdf)), 03/09/2020.

⁵¹³ Cfr., per tutti, G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 814.

⁵¹⁴ Essendo questa l'istituzione che promuove “l'interesse generale dell'Unione”, art. 17 TUE.

⁵¹⁵ La pratica di questi particolari documenti nasce e ha trovato diffusione nell'ambito delle Nazioni Unite.

che li ha redatti, stimolando la discussione su una determinata tematica e trasmettendo anche pareri favorevoli o contrari alla bozza di emendamento oggetto della discussione⁵¹⁶.

A prescindere dalla metodologia utilizzata per il reclutamento della squadra negoziale, rispettivamente per Parlamento, Consiglio e Commissione, se ai tavoli dei triloghi è stato raggiunto un accordo, si passa, di seguito, alla fase che si può denominare “scambio di lettere d’intenti”⁵¹⁷. Questo scambio di lettere, tra il presidente della commissione competente per il merito e il presidente del Coreper, rappresenta la volontà delle istituzioni di finalizzare l’accordo (secondo i termini stabiliti in precedenza, in riunione). A seguito di un successivo riesame, in sede di commissione parlamentare o di Coreper, del testo dell’accordo, questo viene presentato in Aula per la votazione (precedentemente può tenersi un dibattito in merito alla stessa)⁵¹⁸ e, contestualmente, il fascicolo legislativo viene presentato al Consiglio. Nel caso in cui in sede plenaria (parlamentare) o in sede di Consiglio, le istituzioni votino a favore (accettando l’accordo e, talvolta, proponendo e votando degli emendamenti) il compromesso si considera raggiunto.

Tenendo presente che la procedura negoziale potrebbe rinnovarsi se non si riesce a raggiungere un accordo nella fase precedente la prima lettura, le squadre negoziali, nella maggior parte dei casi le stesse presentate già ai primi tavoli tripartiti, con un “nuovo” mandato negoziale (o meglio con un mandato “rinnovato”⁵¹⁹) tornano a patteggiare un compromesso con un riferimento più preciso ai loro orientamenti. Tale riferimento è frutto delle esplicite indicazioni svolte dalle istituzioni di appartenenza, che vagliando le proprie prerogative, intuiscono i temi da emendare o quelli inemendabili; oppure dalle posizioni (ad esempio in prima lettura) delle altre istituzioni partecipanti. Le posizioni altrui, infatti, sono un ottimo termine di paragone per comprendere le tematiche chiave di interesse dei partecipanti e scoprire i “punti cruciali” su cui ogni istituzione punta l’approvazione (attraverso l’adozione dell’atto legislativo o specifici emendamenti) o, per contro, su quali punti l’istituzione (attraverso la rappresentanza della propria delegazione) non è disposta a cambiare idea.

Va richiamata la possibilità della Commissione di poter modificare la proposta legislativa. Questo potere della Commissione, correlato alle norme dei Trattati⁵²⁰, può essere impiegato in maniera propositiva o difensiva dall’istituzione. Nel primo caso, il più semplice, la Commissione modifica la proposta attraverso l’approvazione degli emendamenti del Parlamento (trattati ad esempio in sede di trilogo antecedente la prima lettura); così facendo il Consiglio può adottare l’atto legislativo a maggioranza qualificata. Mentre, nel secondo caso, la Commissione può decidere di attendere e non emendare (autonomamente) la sua proposta; così il

⁵¹⁶ Si segnala che la pratica dei *non-papers* non è prerogativa della sola Commissione, ma, essendo questa uno strumento dotato di forte informalità, può essere utilizzata ai tavoli negoziali anche se presentata da altre istituzioni.

⁵¹⁷ È bene specificare che le “lettere d’intenti non vincolano giuridicamente le istituzioni”, in G. Rugge, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, cit., p. 815.

⁵¹⁸ Art. 73, par. 5 REG (Regolamento del Parlamento europeo).

⁵¹⁹ Visto che, il più delle volte, tale mandato in seconda lettura è rappresentato dalle posizioni in prima lettura delle istituzioni partecipanti.

⁵²⁰ Con sentenza del 14 aprile 2015, causa C-409/13, la Corte di giustizia dell’Unione europea risolve il grande quesito del potere di ritiro della proposta da parte della Commissione, la quale dichiara questo diritto come corollario del principio sancito all’art. 17 co. 1 TUE. Per un approfondimento del tema, cfr. M. Starita, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell’Unione europea*, in *federalismi.it*, fasc. n. 17, 2015, p.1 s.

Consiglio, per emendarla, è tenuto a votare all'unanimità dei suoi membri (art. 293, par.1 TUE). A rigor di logica, in quest'ultimo caso, l'adozione da parte del Consiglio degli "emendamenti di compromesso" (raggiunti al termine dei *first reading agreements*, o degli *early-second agreements*)⁵²¹ può essere ottenuta solo votando all'unanimità e rendendo, di fatto, la deliberazione di più difficile attuazione⁵²².

È fondamentale esaminare ogni aspetto di queste procedure che rendono la pratica dei triloghi una esperienza significativa per osservare, attraverso le relazioni interistituzionali, gli equilibri istituzionali dei partecipanti che, se da un lato, attraverso forme di dialogo e cooperazione, vogliono formalizzare e istituzionalizzare la pratica dei negoziati interistituzionali, dall'altra parte utilizzano frequentemente strumenti informali (o *escamotage* strategici) per rendere più rilevante la loro posizione a svantaggio di quelle altrui, vale a dire attraverso veri e propri "giochi di potere". Tali rapporti di forza sono un esempio strutturale dell'atteggiamento e del ruolo che i due legislatori (Parlamento e Consiglio) e il mediatore (la Commissione) assumono, innanzitutto, durante i negoziati interistituzionali, e, successivamente, in un'ottica ampia, all'interno dell'ordinamento europeo.

⁵²¹ Cfr., tra gli altri, G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., pp. 819 s.; O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.2 s., spec. p.30 s.; V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p.2 s.

⁵²² La Commissione potrebbe utilizzare questa sua prerogativa per non far approvare (specifici) emendamenti, che l'istituzione in essere non ritiene (necessariamente) opportuni ai fini della proposta iniziale, oppure, che modifichino, in larga parte, la proposta stessa.

CAPITOLO IV

I triloghi nella prassi: l'analisi dei temi dell'informalità e della trasparenza e i tentativi di regolamentare i negoziati informali

1. I negoziati informali e i temi rilevanti nell'ordinamento europeo

1.1 Premessa

L'esigenza di contare sui triloghi come chiave di lettura del sistema europeo, a partire dalla lo studio del procedimento legislativo⁵²³, rappresenta uno snodo essenziale per approfondire l'impatto che questo strumento ha sull'equilibrio istituzionale.

Dopo aver esaustivamente trattato dell'evoluzione del procedimento decisionale nell'Unione europea, si è dato spazio alla discussione sui triloghi⁵²⁴: esplorando la nascita di prime forme di negoziati tra le istituzioni europee che hanno prodotto la nascita dei triloghi (così come conosciuti oggi); in seguito, si sono messe in risalto le caratteristiche e gli aspetti generali di queste pratiche, appurando quale sia la loro conformazione per le istituzioni partecipanti e quali siano gli strumenti utilizzati per raggiungere un accordo. Tuttavia, questa prima parte dedicata ai triloghi può ritenersi una premessa fondamentale al tema che necessita, indubbiamente, di uno studio approfondito per mettere in luce gli aspetti peculiari che contraddistinguono questo “processo decisionale”, divenuto cruciale nel sistema dell'equilibrio istituzionale europeo.

Dagli elementi sin qui discussi, si passa, nel presente capitolo, ad esaminare la c.d. fisionomia dei triloghi, ovverosia i particolari aspetti che compongono i lineamenti del tema considerato. Si tratterà degli aspetti, già accennati, dell'informalità e della trasparenza, quali tratti indispensabili da esaminare per cogliere a pieno il motivo che ha indotto l'utilizzo di questi negoziati come strumento indispensabile nella scena europea e comprendere quali dilemmi tale strumento negoziale porta con sé.

Conoscere a fondo questi aspetti vuol dire cercare di capire quale importanza abbia il *trade off* tra trasparenza e informalità del processo decisionale internamente all'ordinamento europeo. È noto che all'interno di ogni ordinamento si ritrovano parti poco disciplinate e poco normate, in cui la discrezionalità dei legislatori, il più delle volte, diventa elemento decisivo per le sorti dell'adozione di un atto, che a sua volta finisce per incidere sul destino di una specifica politica pubblica.

In un secondo momento, infine, verrà preso in considerazione l'aspetto più specifico dell'informalità che, permetterà di analizzare, nel miglior modo possibile, il funzionamento del “processo decisionale” ai tavoli negoziali; tale *iter* è anch'esso un elemento di non poco conto per fotografare un altro importante tassello che compone il complesso sistema dei negoziati interistituzionali.

⁵²³ Si ricorda che in questo caso si fa esplicito riferimento alla procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE).

⁵²⁴ Per un riferimento puntuale, cfr. cap. III del presente elaborato

Il discorso relativo a suddetti temi, insieme all'analisi sui casi precisi che hanno determinato l'evoluzione del tema dei triloghi, sarà utile per determinare la discussione in merito al richiamato *trade off*, e trarre così delle conclusioni sull'importanza di questi elementi per l'apparato dei negoziati interistituzionali e per l'intero sistema decisionale europeo.

1.2 La fisionomia dei triloghi: il tratto della trasparenza e dell'informalità

Si può affermare con sicurezza che, tra gli aspetti presi in considerazione, l'informalità rappresenta uno dei fattori distintivi di ogni processo decisionale, qualsiasi sia l'ordinamento di riferimento. La questione dell'informalità diventa decisiva se si considera il sistema dei triloghi.

L'affermazione della pratica dei triloghi, oramai "parte integrante" del procedimento legislativo, per ciò che riguarda la dottrina, ha comportato come decisivo l'espandersi e l'affermarsi del metodo dell'informalità. D'altro canto, con l'utilizzo più frequente di tale strumento sono state sollevate, sia in seno alle istituzioni europee sia rispetto agli stessi parlamenti nazionali, delle preoccupazioni riguardanti la trasparenza del processo decisionale, soprattutto quando si tratta di considerare l'intervento dei negoziati per il raggiungimento di accordi precoci.

Naturalmente, non si può negare come l'impiego dei triloghi abbia migliorato la qualità e l'efficienza della procedura legislativa⁵²⁵ e come il raggiungimento di un *early agreements* sia utile al processo decisionale, più volte definito come lento e ripetitivo. In ogni caso, è indubbio, che se le istituzioni non rendono partecipi i rappresentanti dei criteri e delle metodologie che hanno portato all'approvazione di uno specifico atto, che potrebbe a sua volta intervenire su policy rilevanti, i medesimi rappresentanti non possono esprimere un giudizio completo sui politici e le istituzioni che rappresentano⁵²⁶. Sotto questo punto di vista è ammirevole il lavoro del Parlamento europeo nel riformare costantemente il proprio regolamento interno⁵²⁷, così da tentare di "istituzionalizzare" il settore dei triloghi; il quale, visto il *gap* tra efficienza (in merito l'informalità) e *accountability* (in relazione alla trasparenza) necessita di essere regolamentato⁵²⁸.

Quanto sia importante il fattore dell'informalità in un processo decisionale può, almeno in questa sede, essere valutato nella direzione dell'efficienza del processo, vale a dire considerando la decisione presa nel

⁵²⁵ Si osservino i dati statistici riguardanti l'utilizzo dei triloghi e, soprattutto, il numero di "accordi precoci" (o preliminari) raggiunti con l'impiego di questa pratica, cfr. cap. II, par: "*Il tema degli accordi interistituzionali*".

⁵²⁶ Cfr. V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, in Quaderni costituzionali (forum), 2016, (URL=www.forumcostituzionale.it), pp. 16-18; ID., *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 1, 2017, p. 2 s.

⁵²⁷ Per un quadro completo delle riforme del Parlamento europeo, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁵²⁸ La riforma del regolamento del Parlamento europeo (del 2012) che va in questa direzione: "[...] ha indubbiamente costituito un passo in avanti per la responsabilità politica e la trasparenza dei negoziati nelle procedure legislative. Le nuove norme hanno infatti contribuito a rinforzare il ruolo dei presidenti di commissione e rendere più omogeneo il lavoro delle commissioni sulle proposte legislative", in V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p. 17.

minor tempo possibile con il miglior risultato, e come essa possa risultare efficace in uno specifico settore di *policy*.

Le pratiche informali, che più delle volte rientrano in settori ove è necessario avviare processi decisionali, appaiono in sezioni dell'ordinamento poco normate, o meglio, dove sono la prassi e le consuetudini a stabilire le principali regole da seguire. Si cerca di tener ben distinti il termine discrezionalità da quello di efficienza, ma è pur vero che⁵²⁹, come si verificherà, l'informalità è spesso sinonimo di efficienza di un processo decisionale, soprattutto se si osservano, ad esempio, procedimenti legislativi complessi come nel sistema europeo. Di questa dimensione, i triloghi sono il cuore pulsante. Possono essere pensati come l'espressione del massimo grado di informalità che, per quanto tenta col tempo di evolversi ed essere normato, rappresenta da sempre il settore entro il quale i (co)legislatori si confrontano in tavoli privati per poter raggiungere un accordo precoce (o preliminare)⁵³⁰.

Nei sistemi politici contemporanei e nelle moderne democrazie si fa strada un concetto di rilevante importanza, ossia la trasparenza del processo decisionale, che, in questo caso specifico, viene ad essere la (comprovata) esigenza della trasparenza in merito al procedimento legislativo europeo. Conoscere il modo attraverso il quale gli attori istituzionali agiscono nello scenario politico, ad esempio, nel procedimento che porta all'approvazione di un atto, nel modo più trasparente possibile, è un metodo per comprendere l'iter seguito dai legislatori e per valutarne l'operato.

Con ciò si vuole confermare la portata della trasparenza che può essere pensata come variabile inversamente proporzionale rispetto l'informalità, non necessariamente in contrasto con la discrezionalità e valutata come variabile endogena nella categoria "*dell'accountability*". Quest'ultimo concetto vuole circoscrivere una categoria di interventi, svolti sul settore pubblico e privato, finalizzati a una maggior trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti che operano al suo interno⁵³¹.

La trasparenza e l'informalità sono temi fortemente articolati, correlati di altre variabili, e fondamentali per svolgere una generale valutazione del processo decisionale (o legislativo); ricollegabili, a loro volta, ad altre branche di studio a cui vale la pena dedicare un breve accenno per contemplarne il valore. Un breve excursus per entrambi gli argomenti è utile al fine di cogliere l'applicabilità e l'eterogeneità di elementi il cui bilanciamento è essenziale per codificare (o regolamentare) un processo decisionale efficace.

⁵²⁹ L'argomento verrà discusso nella parte finale del presente capitolo, par. 3.

⁵³⁰ Si sta parlando dei c.d. *early agreements*. Per conoscere le procedure utilizzate all'interno dei negoziati cfr., per tutti, la voce *Guida alla procedura legislativa ordinaria* (nella sezione che interessa i "negoziati interistituzionali"), in Parlamento europeo, ed. italiana (URL=[https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_IT.pdf)), 03/09/2020.

⁵³¹ Nello specifico si vuole far riferimento alla definizione di "*accountability*" proposta dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, vale a dire: "*responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un'organizzazione (privata o pubblica), sulla base delle proprie capacità, abilità ed etica. Tale responsabilità richiede giudizio e capacità decisionale, e si realizza nei confronti di uno o più portatori di interessi (account-holders o accountees) con conseguenze positive (premi) o negative (sanzioni), a seconda che i risultati desiderati siano raggiunti o disattesi. L'accento non è sulla responsabilità delle attività svolte per raggiungere un determinato risultato, ma sulla definizione specifica e trasparente dei risultati attesi che formano le aspettative, su cui la responsabilità stessa si basa e sarà valutata. La definizione degli obiettivi costituisce un mezzo per assicurare l'accountability*", in la voce *Accountability*, in Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, ed. italiana (URL=<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/glossary/accountability/>), 03/09/2020.

Partendo con l'esaminare il tema della trasparenza, si procede con un breve riferimento a come questo elemento sia importante nell'ordinamento europeo e, più in generale, nel settore pubblico. Infine, come esso si presenti, soprattutto nella dimensione europea e anglosassone, un punto cardine nel settore della rappresentanza di interessi.

Procedendo con ordine, si ricorda come i Trattati europei si fondino proprio sul principio in questione. L'art. 1 del Trattato sull'Unione europea sancisce il principio di trasparenza, ricordando la stretta collaborazione tra i "popoli dell'Europa" e che: "[...] *le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini*"⁵³², facendo implicito riferimento anche al principio di sussidiarietà. Il principio di trasparenza viene ripreso nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; di fatto, all'art. 15 co. 1, il quale prevede che al fine di promuovere il buon governo dell'Unione europea le istituzioni e gli organi operano nel modo "più trasparente possibile"⁵³³ e, successivamente, nel comma 3 del suddetto articolo si prescrive che nell'esercizio del diritto di trasparenza qualsiasi cittadino o persona fisica o giuridica possiede il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni o degli organi dell'Unione⁵³⁴.

È nell'attuazione di questo diritto, derivazione prima del principio di trasparenza, che si fonda il c.d. "diritto di accesso", a cui è stata data attuazione con il Regolamento (CE) n. 1049/2001 (presente già all'art. 255 del Trattato che istituisce l'Unione europea) prevedendo in particolare che le tre istituzioni (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea) consentano l'accesso ai propri documenti mediante un registro elettronico⁵³⁵.

È sul generale tema della trasparenza che si fonda l'analisi degli atti "Legiferare meglio" e il caso del Mediatore europeo e, propriamente, sul diritto di accesso che si fonderà il c.d. caso de Capitani del Tribunale dell'Unione europea nel 2018⁵³⁶.

Come rammentato, un altro settore entro il quale la trasparenza diviene concetto cardine è il mondo della rappresentanza di interessi, comunemente conosciuto come *lobbying*. L'attività di rappresentanza di interessi, che mira a far in modo che il decisore pubblico si interfacci con il portatore di interessi, si ritrova nei Paesi di origine anglosassone o in Unione europea come ampiamente codificata e in altri Paesi (tra cui l'Italia), invece, senza una normativa puntuale di riferimento. In generale, quale sia il modello di regolamentazione dell'attività lobbistica⁵³⁷, si nota come la trasparenza del processo decisionale e l'attività di rendicontazione (*accountability*) del decisore pubblico sia di vitale importanza per regolare la rappresentanza di interessi. A tal

⁵³² Art. 1 TUE. Per la versione consolidata del TUE, cfr. *Trattato sull'Unione europea*, in Eur-lex, in Gazzetta ufficiale, (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>), 03/09/2020.

⁵³³ Art. 15 co. 1 TFUE. Per la versione consolidata del TFUE, cfr. *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in Eur-lex, (URL=<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>), 03/09/2020.

⁵³⁴ *Ibid.*

⁵³⁵ Per una visione del regolamento, cfr. Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, in Eur-lex, (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32001R1049>), 03/09/2020.

⁵³⁶ A tal proposito, cfr. prossimo paragrafo "*Regolamentare i negoziati informali*".

⁵³⁷ Si constata l'esistenza di tre differenti modelli che concentrano l'attenzione sulla regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi: il modello regolamentazione trasparenza (Gran Bretagna, Canada, Australia); il modello regolamentazione partecipazione (Stati Uniti d'America, Unione europea, Germania) e il modello strisciante ad andamento *schizofrenico* (Italia, Spagna, Portogallo, Brasile). Cfr., per tutti, P.L. Petrillo. *Teorie e tecniche del Lobbying: regole, casi e procedure*, Il Mulino editore, 2019.

riguardo, sono gli elementi della partecipazione e, soprattutto, della trasparenza a rendere regolato, attraverso la predisposizione di strumenti e metodologie adeguate, il settore del lobbying; il quale è una delle aree di intervento molte attive nella scena europea, principalmente in relazione agli apparati istituzionali.

Per quanto concerne, invece, il tema dell'informalità si vuole prendere visione della sua rilevanza nel quadro del diritto parlamentare, considerando l'incidenza di pratiche che nate dalla prassi o dalla consuetudine divengono di pari merito di altre già codificate. Questo sintetico riferimento al diritto parlamentare è rilevante anche ai fini dell'analisi che discuterà la legislazione dei negoziati interistituzionali nel regolamento parlamentare e le sue numerose riforme che tentano di regolamentare i triloghi.

Infine, verrà dato un accenno al fattore dell'informalità in correlazione all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche. Proprio nell'esaminare una politica pubblica lo studioso deve, comunque, tener fede ai processi decisionali c.d. informali.

Nel regime parlamentare una buona parte della letteratura fornisce importanza ai precedenti. Spesso accade che non tutte le situazioni giuridiche siano espressamente disciplinate da una norma, oppure che determinate regole non disciplinino spazi all'interno dei quali viene lasciata libertà di agire, ergo un c.d. grado di discrezionalità entro cui gli attori istituzionali possono agire. Secondo questa logica, diviene determinante la cultura del c.d. precedente (parlamentare⁵³⁸), che potrebbe essere definito anche da meccanismi informali o che fanno dell'informalità un fattore incisivo.

Molti giuristi, a tal riguardo, sostengono che nel diritto, ed espressamente nel diritto parlamentare, la cultura dei precedenti giochi un ruolo fondamentale se, nel contempo, viene data la giusta considerazione anche ai c.d. “non precedenti”⁵³⁹, vale a dire quelle fattispecie di fatti giuridici in cui l'interpretazione integrativa o derogatoria non hanno avuto luogo, che, pur essendo stata ipotizzata durante i lavori parlamentari, potrebbe avere rilevanza su un tema. Si sta parlando di una delle branche del diritto parlamentare informale⁵⁴⁰ che solitamente non viene codificata nei precedenti, ma che potrebbe tornare utile per la risoluzione di molti casi giuridici.

Anche nella valutazione di una politica pubblica, il c.d. *policy analyst* deve ricordare la compresenza di processi pubblici trasparenti ma anche di altri processi informali. Questi ultimi verificandosi in una “zona grigia” del diritto, nonostante le regole che disciplinano il settore pubblico, potrebbero svalutare o far diventare più incerta la valutazione sull'efficacia di una policy.

Le procedure di valutazione *in itinere* ed *ex post* devono tenere conto nel processo di “espansione” della politica pubblica di momenti di non tracciabilità in cui il policy maker (più volte il decisore pubblico), lobby e altri attori agiscono nel contesto pubblico (qui considerato). Un esempio lineare dell'atteggiamento dell'informalità presente nei processi di formazione di policy, sono i c.d. triangoli di ferro, ovvero una tesi

⁵³⁸ Per una più chiara definizione del “precedente parlamentare”, cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto Parlamentare* (terza edizione), in Il Mulino, Bologna, 2018, spec. 49 s.; L. Ciaurro, *Precedenti, diritto parlamentare «informale» e nuova codificazione*, in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, p. 247 s.

⁵³⁹ *Ibid.*

⁵⁴⁰ Questa non viene normalmente codificata nelle raccolte dei precedenti, ma ha un suo peso nella (ristretta) “società che applica il diritto parlamentare” e vive nell'ambiente parlamentare; *Ivi*, p. 249 s.

secondo cui le politiche pubbliche più rilevanti si realizzerebbero con l'interazione di tre categorie di soggetti: i gruppi di interesse, le agenzie burocratiche-amministrative, le commissioni parlamentari⁵⁴¹.

Tali attori delle politiche pubbliche molte volte si relazionano l'un l'altro spesso attraverso metodi di dialogo informale. Ciò constata la presenza di pratiche informali in ogni settore o processo decisionale delle politiche nel settore pubblico.

Dalla rassegna, sin qui condotta, si realizza come l'analisi comparata dei temi dell'informalità e della trasparenza sia indispensabile allo studio che si sta proponendo, specialmente per cogliere a pieno i caratteri salienti che permettono ai triloghi di divenire riferimenti essenziali della procedura legislativa; senza i quali, del resto, sarebbe stato impossibile approvare il così alto numero di atti legislativi nelle passate legislature parlamentari⁵⁴². Per scorgere questi caratteri è indispensabile studiare quale sia stata la loro evoluzione in termini di codificazione di regole⁵⁴³ e constatare quali sono stati gli eventi, nella più recente storia europea, che hanno messo in luce la centralità del tema dei triloghi e, prevalentemente, dei fattori della trasparenza e dell'informalità, così da determinare l'affermazione dei negoziati nell'ordinamento europeo.

1.3 L'informalità e i metodi di votazione dei negoziati: il modello del consenso

I triloghi sono stati spesso terreno di forte dibattito, per di più in relazione ai due principi fondativi: la trasparenza e l'informalità. In merito alla prima si è detto che, secondo taluni in dottrina⁵⁴⁴, la mancanza di questo fattore potrebbe escludere i triloghi dalle pratiche che rientrano nella sfera dei principi democratici che “fondano il parlamentarismo europeo”⁵⁴⁵ (in relazione alla trasparenza: art. 1, co. 2, art. 10, par. 3, TUE nonché art. 15, par. 2 e 3, TFUE).

Per quanto concerne l'informalità, invece, essa si può definire come l'elemento “di successo” dei triloghi. Cioè quell'insieme di riservatezza e discrezionalità che fanno di questo concetto il principio cardine dell'efficienza dei negoziati interistituzionali. La possibilità delle istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo di riunirsi “a porte chiuse”, ossia in una camera privata dentro la quale si realizzano i negoziati, non è l'unico esempio distintivo dell'informalità.

⁵⁴¹ Per un riferimento, cfr. A. La Spina. *Politiche pubbliche, analisi e valutazione*, Il Mulino, 2020; e la voce *Le politiche pubbliche*, in Libero.it, ed. italiana (URL=<https://digilander.libero.it/callegari/files/Scienza%20politica/Politiche%20pubbliche.pdf>), 03/09/2020.

⁵⁴² Così come corroborato dai dati sul numero di triloghi svolti nelle ultime legislature parlamentari e dal numero di accordi raggiunti in questa sede, per un'analisi dettagliata cfr. cap. II, par. 2 del presente elaborato.

⁵⁴³ Nel prossimo paragrafo saranno esaminati alcuni casi che hanno promosso lo sviluppo dei temi della trasparenza e dell'informalità; mentre nel proseguo della trattazione sarà puntualizzata la riforma del regolamento parlamentare e la codificazione di regole per i negoziati (cfr. cap. V).

⁵⁴⁴ Cfr. M. G-L Pérez. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in Cuadernos Europeos de Deusto, 2015, p. 101 ss.

⁵⁴⁵ G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in Il diritto dell'Unione Europea (le Riviste), Giappichelli editore, n. 4, 2015, p. 817.

Si sono approfondite nel corso del terzo capitolo le regole che disciplinano i negoziati interistituzionali e che permettono l'effettiva realizzazione dei triloghi⁵⁴⁶; tra queste si è messa in rilievo la formazione del gruppo negoziale per ogni istituzione, che deve essere rappresentata ai tavoli. La delegazione e il modesto numero di soggetti coinvolti, è definibile come il secondo esempio della c.d. informalità. L'ultimo aspetto caratteristico lo ritroviamo invece nel metodo di votazione che si utilizza nella "camera negoziale"⁵⁴⁷.

Prima di affrontarne l'analisi dei principi, si tiene a ricordare che il tema dell'informalità non interessi solamente il processo decisionale ma altre (e diverse) pratiche informali rintracciabili in altri metodi di lavoro, organi e istituzioni dell'Unione europea. Ma soprattutto, l'informalità non riguarda gli atti come esito dei processi decisionali, quanto la metodologia di svolgimento dei processi decisionali stessi.

Le scienze politiche e le scienze sociali considerano la forma d'essere dell'informalità e della formalità come oggetto di studio, a differenza delle scienze giuridiche per cui l'esistenza dell'informalità se relazionata al processo decisionale non è giustificata senza la compresenza di regole e norme specifiche.

Per comprendere a pieno l'ultimo carattere peculiare dell'informalità che si presenta all'interno del processo decisionale dei triloghi è utile lo studio del metodo del consenso.

Prima di passare ad esaminare l'accezione del consenso riguardante la metodologia decisionale di qualche istituzione, è opportuno, secondo il pensiero di chi scrive, per una generale necessità di chiarezza, far un veloce cenno al "consenso" come caratteristica generale del processo decisionale e non ancora come metodo applicativo dello stesso. Si potrebbe indicare il fine ultimo dei triloghi, oltre quello di poter raggiungere un consenso tra gli attori coinvolti, come l'avvicinare le opinioni delle istituzioni impegnate nel procedimento. Ogni istituzione detiene rispettivamente un proprio orientamento politico, che dovrebbe essere ricompreso nella direzione di chi si rappresenta.

Di fatto, il Consiglio è a favore degli Stati membri, il Parlamento europeo direttamente eletto è, quindi, a favore dei cittadini dell'Unione europea e la Commissione dovrebbe essere garante del punto di vista dell'Unione (anche se nell'apposito caso dei triloghi si vuole qui ricordare il ruolo di "paciere" *super-partes* della Commissione⁵⁴⁸). L'intento di voler "avvicinare" le parti in gioco è, anche secondo parte della dottrina⁵⁴⁹, una caratteristica del sistema dell'Unione che si conferma una "*consensus democracy*"⁵⁵⁰, vale a dire una forma di democrazia che fa in modo che siano rappresentate tutte le opinioni e siano prese in considerazione anche quelle dei partiti più piccoli o (semplicemente) di minoranze⁵⁵¹.

⁵⁴⁶ A tal riguardo, cfr. cap. III della presente trattazione.

⁵⁴⁷ Definizione ripresa da Ruge. Cfr., per tutti, G. Ruge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 817.

⁵⁴⁸ Anche se spesso la Commissione rappresenta solo formalmente questo ruolo; puntando, altresì, ad inserire dei propri commenti nel documento di lavoro ai tavoli dei triloghi (documento a quattro colonne) e durante i negoziati, per cercare di raggiungere un accordo, che determinerà la successiva approvazione di un atto, favorevole alla posizione della Commissione stessa. Per un riferimento puntuale sul tema, cfr. cap. II, par. 2 "*L'equilibrio istituzionale europeo e i triloghi nella procedura legislativa ordinaria*".

⁵⁴⁹ Cfr., tra gli altri, G. Ruge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 809 s.; e Salmaso V. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p. 812 s.

⁵⁵⁰ P. Dann. *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, in Jean Monnet Working Paper 5/02, p. 9 s.

⁵⁵¹ "[...] *Democrazia le cui procedure decisionali, diversamente da quelle di una democrazia di stampo maggioritario, cercano di prendere in considerazione il più ampio ventaglio di opinioni e interessi possibili, inclusi quelli espressi dalle minoranze*", in G. Ruge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 813.

Nell'accezione del consenso come parte integrante del sistema europeo, l'esempio concreto potrebbe essere quello delle commissioni parlamentari. Queste per i compiti attribuitigli dal regolamento interno e per la loro conformazione permettono al "carattere consensuale" di emergere. In primis, le commissioni tendono ad essere (più) isolate dal "pubblico scrutinio" e dall'opinione pubblica, rispetto, ad esempio, all'Aula parlamentare⁵⁵² e i lavori in essa svolti. In secondo luogo, la maggior parte delle commissioni legislative (come quelle del Parlamento europeo), sono presiedute da membri specializzati nella materia oggetto della commissione, così da poter ragionare più efficacemente sui dossier legislativi. Infine, i luoghi di riunione delle commissioni, contesto ristretto e (per di più) confidenziale, sono ambienti all'interno dei quali i componenti si relazionano e creano legami⁵⁵³⁵⁵⁴. Attraverso queste condizioni si crea un luogo (la commissione) entro il quale è facile raggiungere, attraverso l'avvicinamento delle posizioni di tutti i membri, il consenso delle parti.

Il consenso però non può essere considerato solo un aspetto ricompreso nel dettame democratico ma può presentarsi, altresì, come nel caso europeo, anche come strumento del metodo decisionale. Si ricorda, a questo proposito, il carattere sopranazionale del Consiglio e come l'istituzione se, inizialmente, come stabilito dai primi trattati delle Comunità, poteva votare all'unanimità; in seguito, invece, vennero delimitati dei settori e delle materie entro i quali il voto poteva essere raggiunto tramite la maggioranza qualificata⁵⁵⁵. Con ciò non si vuol certamente giustificare il solo utilizzo di questi metodi come unici criteri di votazione all'interno del Consiglio, sarebbe una conclusione errata.

A tal proposito, tra le pratiche di *decision-making* utilizzate dal Consiglio si annovera il c.d. metodo del consenso (o metodo comunitario per alcuni in dottrina⁵⁵⁶). Secondo questo metodo non esiste uno specifico criterio di votazione, o un quorum per lo stesso, anzi l'obiettivo del metodo citato è quello di coinvolgere la maggior parte dei partecipanti alla votazione, e, il più delle volte, esso specifica l'opinione dei presenti con una semplice alzata di mano.

Questo metodo si contraddistingue per essere continuamente aperto sia al "patteggiamento" di una posizione che alla ricerca di un compromesso; il quale si pone l'obiettivo di accontentare, utilizzando la terminologia anglosassone, "*as much as possible*"⁵⁵⁷. La procedura "consensuale" si presenta come un particolare metodo il cui principio fondante è rappresentato dalla fiducia reciproca, in cui ogni parte sa che cedendo qualcosa può ottenere, dalla futura decisione (accolta), un reciproco vantaggio. Così, si può

⁵⁵² Se si prendono come riferimento le commissioni parlamentari. Nonostante ciò qui si intende parlare di "commissione" come organismo generico, operante in più rami istituzionali.

⁵⁵³ Cfr. A. Ripoll Servent, L. Panning. *Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings*, in *Politics and Governance*, Volume 7/3, 2019, p. 303 s.

⁵⁵⁴ [...] *Committees (and particularly those in EP) are sites where members can nurture their relationships over long period of time, which facilitates the emergence of an esprit de corps and reciprocity*", Ivi, p. 304.

⁵⁵⁵ Per un riferimento, cfr. cap. I del presente saggio.

⁵⁵⁶ P. Dann. *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, cit., p. 10 s.

⁵⁵⁷ "Il più possibile". In riferimento al fatto specifico che il metodo del consenso prova a non deludere nessuno e tenta di raggiungere una proposta comune, che il più delle volte si presenta sotto forma di compromesso. Mentre in una visione generale della storia di integrazione europea, lo stesso concetto è applicabile alla "logica di costruzione comunitaria", vale a dire trovare di "volta in volta", come afferma Verola, il migliore degli accordi possibili nel momento storico considerato. Talvolta, dovendo necessariamente arrivare a siglare dei compromessi. Per un approfondimento, cfr. N. Verola. *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, in Luiss university press, 2020, p. 1 s.

determinare come il Consiglio concili due metodi di votazione: dietro il metodo di votazione della maggioranza qualificata, c'è, per l'appunto, il c.d. metodo del consenso.

L'elemento del "*consensus method*"⁵⁵⁸ è, in fin dei conti, di rilevante importanza se si considera in contrapposizione al principio di equilibrio istituzionale. Questo perché attraverso il continuo utilizzo del metodo decisionale sopradescritto, il Consiglio difficilmente fallisce il raggiungimento di un verdetto (che si presenta, appunto, sotto forma di compromesso delle parti al tavolo), soprattutto in materie per cui si utilizza il metodo del consenso (decisioni definite, appunto, "consensuali").

Tutto ciò determina uno squilibrio a sfavore del Parlamento che, per le numerose regole decisionali che segue, può, talvolta, non raggiungere una decisione e presentarsi "in svantaggio" al tavolo negoziale (dei triloghi).

2. Regolamentare i negoziati informali

2.1 Premessa

Descritti e approfonditi i caratteri distintivi dell'informalità e della trasparenza, essi non si presentano come elementi neutri. Infatti, tali fattori sono emblematici anche del permanente dibattito sui triloghi. La mancanza di un'effettiva trasparenza all'interno del procedimento legislativo è di per sé una carenza di un ordinamento democratico che si fonda sui principi di rappresentanza e sull'*accountability*⁵⁵⁹.

D'altra parte, una eccessiva trasparenza del processo decisionale dei negoziati, e quindi di conseguenza la mancanza di "relazioni informali" tra i soggetti incaricati di portare a termine un procedimento, provocherebbe il venire meno dei principi alla base dell'efficienza del processo stesso, ad esempio dei triloghi⁵⁶⁰. Anche se gli stessi triloghi, a loro volta, sono stati accusati di non essere strumenti adatti al processo democratico di rendicontazione dell'operato dei legislatori, in ragione del fatto che essi si svolgono, per la maggior parte del tempo, in sedi riservate, non facendo pervenire tutti i documenti di lavoro utilizzati (come il documento a quattro colonne) ma solo alcuni.

⁵⁵⁸ Vedi nota 556.

⁵⁵⁹ Si tiene a precisare che il concetto di *accountability* non è esclusivamente legato a quello di controllo, ma è anche valutabile come la capacità dell'opinione pubblica di influenzare i pubblici poteri. A questo riguardo si vuole evidenziare che quando si utilizzerà il concetto in relazione al fattore della trasparenza, lo si farà considerando la sua forma più restrittiva, volendo includere nel suo significato la dimensione relativa alla trasparenza. Cfr., per ulteriori indicazioni, F. Battaglia, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, n. 18, 2018, p.2 s.

⁵⁶⁰ L'efficienza di questo metodo decisionale verrà discussa nel prossimo paragrafo del presente capitolo.

A causa di questo continuo dibattito, e la ricerca continua di un “migliore” bilanciamento tra i fattori sin qui esposti, si è determinato un succedersi di eventi⁵⁶¹ che hanno predisposto, ognuno a suo modo, la regolamentazione dei triloghi; o meglio, il riassetto dei caratteri della trasparenza e dell’informalità, per far in modo di risolvere i dubbi in merito questo particolare “strumento decisionale” e contemporaneamente, tentare di non svalutare i suoi aspetti fondativi.

Nella presente sezione dell’elaborato sono stati considerati i casi più vari di “regolamentazione” dei triloghi⁵⁶²: gli accordi interistituzionali “Legiferare meglio”, il caso del Mediatore europeo e la Sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 2018, c.d. caso De Capitani. Attraverso di essi ci si è resi conto, in tempi diversi della storia europea, di dover intervenire per implementare la trasparenza di uno strumento come quello dei triloghi.

Lasciando al proseguo della trattazione i commenti sul successo o insuccesso di questi interventi, si constateranno ora, caso per caso, i singoli eventi, per comprendere quali innovazioni essi hanno introdotto. Si partirà con il discutere dell’accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2003 comparato alla più recente versione del 2016. Si è già ampiamente approfondita la valenza degli accordi interistituzionali⁵⁶³ e del peso che detengono nel codificare le relazioni istituzionali e lo stesso equilibrio istituzionale.

Più avanti si tratterà dell’indagine del Mediatore europeo sui triloghi del 2015, ricordando, appunto, il ruolo del Mediatore europeo⁵⁶⁴ il cui obiettivo è indagare su casi di cattiva amministrazione all’interno dell’Unione europea attraverso denunce che gli vengono presentate da cittadini, residenti, o anche da associazioni e aziende con sede nell’Unione europea.

In ultimo verrà preso in considerazione il caso del Tribunale dell’Unione europea del 2018, c.d. sentenza De Capitani, che può essere considerato come un caso “storico” e iconico per quanto concerne il ruolo della trasparenza dei triloghi e la sua successiva regolamentazione. Si ricorda che il Tribunale dell’Unione europea è un altro organo giurisdizionale dell’Unione insieme alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE); essendo l’ordinamento europeo fondato su un doppio grado di giurisdizione e il Tribunale dell’Unione europea (abbreviato tribunale europeo) rappresenta il primo grado di giurisdizione; e tutte le cause decise in tale sede possono essere successivamente impugnate dinanzi la CGUE⁵⁶⁵. Il compito del Tribunale

⁵⁶¹ In senso generico, si vogliono intendere tutti i casi ove è inserito il tema dei negoziati interistituzionali: atti legislativi, accordi interistituzionali, decisioni del Mediatore europeo, sentenze della Corte di Giustizia o del Tribunale dell’Unione europea.

⁵⁶² Anche se questi casi presi in considerazione singolarmente hanno il fine di migliorare la qualità dell’intera legislazione, molti dei loro contenuti, talvolta, pregiudicano i triloghi e il loro operato.

⁵⁶³ Per una panoramica completa sul ruolo degli accordi interistituzionali nell’ordinamento europeo, cfr. cap. II del presente elaborato.

⁵⁶⁴ Per un riferimento completo sui compiti del Mediatore europeo, cfr. la voce *Mediatore europeo*, in *Europea.eu*, ed. italiana (URL=https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_it), 03/09/2020.

⁵⁶⁵ Si ricorda che: “[...] col Trattato di Nizza, visto l’elevato numero di cause da gestire (più di 4000 in quindici anni), è stata prevista la possibilità di sgravare il Tribunale di numerosi ambiti di competenza e delegarli a tribunali specializzati (detti allora Camere Giurisdizionali, e, con l’entrata in vigore del trattato di Lisbona, Tribunali Specializzati con competenze per materia). Fino ad ora è stato creato il Tribunale della funzione pubblica chiamato a giudicare in primo grado nella materia del contenzioso della funzione pubblica europea”, in voce *Tribunale dell’Unione europea*, in *Wikipedia*, ed. italiana (URL=https://it.wikipedia.org/wiki/Tribunale_dell%27Unione_europea), 03/09/2020.

e della CGUE è di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati istitutivi dell'Unione europea⁵⁶⁶.

Il criterio utilizzato per la presentazione dei casi è, in prevalenza⁵⁶⁷, cronologico per rilevare l'evoluzione di quel processo che si può indicare come “regolamentazione fattuale dei triloghi”.

2.2 *La better regulation: i due “Legiferare Meglio” 2013 e 2016*

Il 16 dicembre 2003 entra in vigore l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio” siglato da Consiglio, Parlamento europeo e Commissione⁵⁶⁸. Le tre istituzioni, essendo in possesso di numerosi strumenti per migliorare e semplificare la legislazione europea, si impegnano a cooperare, tramite l'accordo, proprio per poter legiferare meglio⁵⁶⁹.

L'attuale accordo, che disciplina la cooperazione interistituzionale mirata al miglioramento della qualità della legislazione, è l'accordo “Legiferare meglio” del 2016. Si richiameranno, a tal riguardo, i principali punti toccati dall'accordo del 2003 per poi compararli con l'attuale regolamentazione disciplinata dall'accordo vigente.

L'accordo interistituzionale del 2003 affronta alcuni aspetti molto importanti per tentare, attraverso una collaborazione e cooperazione delle tre istituzioni citate, di implementare alcune aree del diritto dell'Unione europea.

Gli obiettivi dell'accordo in essere verranno quindi esplicitati per categorie: la prima a cui si fa riferimento, nonché la più rilevante per i temi affrontati in questo saggio, è rinvenibile nel miglior coordinamento del processo legislativo. Per migliorare, appunto, la cooperazione interistituzionale, le istituzioni si impegnano, attraverso il loro calendario legislativo, ad informarsi reciprocamente e tempestivamente dei loro progetti e dei lavori nel tentativo di sincronizzare, al meglio, i lavori preparatori di ogni dossier il cui operare è comune a due (o più) istituzioni.

In più, le tre istituzioni si impegnano a migliorare la trasparenza e l'accessibilità dell'informazione per il cittadino utilizzando al meglio le nuove tecnologie, dando visibilità ai dibattiti politici, organizzando conferenze stampa in cui viene dato spazio ai temi del dibattito pubblico. Infine, la Commissione per ogni sua

⁵⁶⁶ Per una visione completa della composizione del ruolo del tribunale dell'Unione europea, cfr. la voce *Tribunale*, in Corte di giustizia Unione europea (sito web), ed. italiana (URL=https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_217427/it/), 03/09/2020.

⁵⁶⁷ Ad eccezione della presentazione (contestuale) dei due accordi “Legiferare meglio” (2003 e 2016). Tale illustrazione è impiegata per cogliere appieno la corrispondenza delle disposizioni sancite all'interno degli atti.

⁵⁶⁸ “*In precedenza, per raggiungere tali scopi, la Commissione era solita condurre analisi settoriali di dubbia utilità; per questo, a seguito dei Consigli del 2001, venne lanciato il «Better Regulation package», rafforzato nel 2003 dall'Accordo interistituzionale «on better law-making» (Legiferare meglio) e nel 2005 con una comunicazione «Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea»*”, in P.L. Petrillo. *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 3, 2015, pp. 801-802.

⁵⁶⁹ Come si legge puntualmente sul sito che riporta la sintesi dell'accordo del 2003 non più in vigore, così sostituito dall'omonimo accordo “Legiferare meglio” del 2016, cfr. la voce *Accordo interistituzionale «Legiferare meglio»*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=CELEX:32003Q1231(01))), 03/09/2020.

proposta si impegna ad illustrare, dinanzi al Parlamento e al Consiglio, la scelta dello strumento legislativo e della base giuridica.

Se L'Unione europea interviene legiferando solamente quando necessario, a volte è utile ricorrere a strumenti di regolamentazione alternativi. Per questo motivo la seconda categoria riguarda la promozione di strumenti quali la coregolamentazione e l'autoregolamentazione.

Se la prima fa riferimento ad un meccanismo che affida la regolamentazione di un settore, ergo l'approvazione di un atto, a più parti in causa; ove è l'atto legislativo di base a porre i principi quadro della c.d. coregolamentazione, la seconda, cioè l'autoregolamentazione, si basa invece sulla possibilità per vari soggetti (ONG, operatori economici, associazioni ecc.) di “adottare fra di loro e per loro uso linee di orientamento comuni a livello europeo”⁵⁷⁰.

Le altre categorie in cui interviene l'accordo interistituzionale sono il miglioramento della qualità della legislazione, attraverso l'utilizzo di una normativa chiara, semplice ed efficace, secondo cui la Commissione procede oltre che a consultazioni pre-legislative anche a specifiche analisi di impatto⁵⁷¹ per alcuni progetti legislativi ritenuti più importanti. E, in secondo luogo, ritroviamo, tra gli altri obiettivi dell'accordo, il miglioramento della trasposizione e l'applicazione del diritto dell'Unione attraverso la semplificazione della legislazione⁵⁷².

Si passa ora all'esame della recente versione dell'accordo. L'accordo “Legiferare meglio” del 2016 (d'ora in poi “accordo”) aggiorna il quadro normativo dopo le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona e, di fatto, le istituzioni sostituiscono il precedente accordo interistituzionale inattuato.

Nel maggio del 2015 con la comunicazione denominata “*Better regulation for better results- An EU Agenda*”⁵⁷³, la Commissione avvia una nuova fase nel lungo percorso intrapreso per migliorare la qualità della regolamentazione del diritto dell'Unione e l'impatto sui cittadini⁵⁷⁴. Con la firma dei Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, il 13 aprile 2016 viene siglato e, successivamente entrato in vigore con la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, il nuovo accordo. Tale atto sostituisce, contestualmente, non solo la sua vecchia versione (2003)⁵⁷⁵, ma anche “l'approccio interistituzionale comune per le valutazioni d'impatto” del 2005, integrando una versione più aggiornata sulla regolamentazione della valutazione d'impatto, e “l'intesa comune sugli atti delegati” del 2011⁵⁷⁶.

Si scorge fin dalla prima sezione intitolata “impegni e obiettivi comuni”, come le tre istituzioni coinvolte, con la firma dell'accordo, condividano l'intento di concludere il percorso politico-istituzionale

⁵⁷⁰ *Ibid.*

⁵⁷¹ Per un quadro più chiaro sulla necessità della valutazione di impatto della Commissione europea, cfr. la voce *Valutazioni d'impatto*, in *Europea.eu*, ed. italiana (URL=https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_it), 03/09/2020.

⁵⁷² La semplificazione della legislazione può avvenire, ad esempio, attraverso l'abrogazione di atti che non sono più applicati (codificazione e rifusione di atti).

⁵⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (Legiferare meglio per risultati migliori), in *Agenda dell'UE*, atto COM(2015)215.

⁵⁷⁴ Cfr., per tutti, P.L. Petrillo, *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, cit., p. 802 s.

⁵⁷⁵ Di cui molte disposizioni rimasero inattuate o non perseguite.

⁵⁷⁶ Cfr. C. Tovo, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”*, in *Riv. Eurojus.it*, 2016, p.1 s.

avviato con l'Agenda "Legiferare meglio" e, di conseguenza, intendano migliorare la qualità della legislazione "attraverso una serie di iniziative e di procedure definite dall'accordo"⁵⁷⁷.

Esso è suddiviso in nove titoli⁵⁷⁸ ognuno dei quali punta a "migliorare" attraverso nuove prescrizioni, strumenti e azioni, la qualità e l'efficienza della legislazione. Si discuteranno tutte le sezioni dell'accordo concentrandosi, prevalentemente, sulle novità più significative che, contemporaneamente, sono un dato necessario per lo studio che si propone questo elaborato. Si affronteranno le novità più rilevanti come, ad esempio, la disciplina delle valutazioni di impatto, implementata dopo la sua quasi "disapplicazione" nonostante l'entrata in vigore dell'accordo interistituzionale del 2003 e dopo le novità introdotte per l'ordinamento dal Trattato di Lisbona⁵⁷⁹.

E, infine, si discuterà dei progressi operati con l'accordo sul processo legislativo, sotto il profilo di strumenti che ne migliorano la trasparenza e gli impegni delle istituzioni per velocizzare lo stesso processo decisionale.

Mentre il titolo I dell'accordo riguarda gli obiettivi preposti dalle istituzioni; tra cui si evidenzia la volontà di consentire ai cittadini, alle amministrazioni, alle imprese di comprendere facilmente i loro obiettivi e obblighi⁵⁸⁰ attraverso una legislazione (di per sé) più trasparente. Il titolo II tratta della programmazione normativa annuale e pluriennale, che stabilisce, in linea con l'art. 17 TUE⁵⁸¹, come le tre istituzioni possano firmare di comune accordo atti comuni su priorità e obiettivi a lungo termine.

Per quanto concerne invece le sezioni finali dell'accordo, i titoli VII, VIII e IX prescrivono rispettivamente: il primo (titolo VII) l'attuazione e l'applicazione della legislazione dell'Unione europea, qui le tre istituzioni riconoscono la necessità di cooperazione più strutturata per valutare l'efficacia del diritto⁵⁸²; il secondo (titolo VIII) tratta della disciplina della "semplificazione legislativa" promuovendo strumenti legislativi più efficienti; e, infine, l'ultimo (titolo IX) sull'attuazione e la verifica dell'accordo, prescrive l'impegno delle tre istituzioni firmatarie in termine di risorse umane e finanziarie per rispettare l'accordo stesso.

⁵⁷⁷ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", GUUE, L 123/1, 12/05/2016, titolo I cfr. la voce Accordo "Legiferare meglio", in Consiglio europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/better-regulation/>), 03/09/2020.

⁵⁷⁸ In più le disposizioni finali in coda l'accordo e gli allegati sono da leggere contestualmente all'accordo stesso.

⁵⁷⁹ Per una visione completa delle innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona, cfr. cap. I; per una visione delle novità introdotte sul Parlamento europeo, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁵⁸⁰ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", GUUE, L 123/1, 12/05/2016, titolo I.

⁵⁸¹ Art.17 co. 1 TUE: *"La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali"*. L'ultima parte del comma dispone la programmazione annuale e pluriennale sugli accordi interistituzionali, in Trattato sull'Unione europea, vedi nota 532 (corsivo aggiunto successivamente).

⁵⁸² Cfr. Senato della Repubblica (ital.). *Unione europea: Il nuovo accordo interistituzionale "Legiferare Meglio"*, in Ufficio Valutazione impatto, p. 3 s. (URL=http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/08_-_Legiferare_meglio.pdf).

Ritornando alla discussione delle parti dell'accordo più innovative ed interessanti, si rammenta in primis il titolo III, relativo alla c.d. valutazione di impatto. Più precisamente l'analisi di impatto che viene effettuata (ex ante ed ex post) sull'intervento normativo rispetto agli obiettivi perseguiti⁵⁸³.

L'accordo interistituzionale del 2003 aveva riconosciuto il contributo positivo dall'analisi degli effetti inerente il miglioramento della qualità della legislazione; stabilendo, nello specifico, che la Commissione dovesse svolgere un esame preliminare degli effetti dei principali progetti legislativi e, successivamente, il Parlamento e il Consiglio potevano, sulla base di criteri e procedure comunemente definite, procedere a valutazioni preliminari in vista di emendamenti di merito sia nella fase di prima lettura, che nella fase di conciliazione⁵⁸⁴. Successivamente, le previsioni dell'accordo del 2003 furono in gran parte disattese: tra il 2007 e il 2014 se la Commissione procede con il redigere circa 700 valutazioni di impatto, il Parlamento, negli stessi anni, valuta l'impatto solo di 20 dei suoi emendamenti, mentre il Consiglio (addirittura) non procede con alcuna valutazione.

Se a questa trascuratezza si aggiunge che nel 2009 interviene il Trattato di Lisbona traghettando nell'ordinamento europeo numerose novità, si avvertì l'estrema necessità di rinnovare il precedente accordo con regole più puntuali e chiare. Di fatto, il nuovo accordo del 2016 definisce le valutazioni di impatto come strumenti necessari a fornire alle istituzioni l'aiuto necessario a fondare le proprie scelte.

Il nuovo accordo pur lasciando le procedure simili a quelle precedenti, amplia, in "misura considerevole"⁵⁸⁵, l'ambito di applicazione delle misure d'impatto, integrando strumenti che rendano più trasparente ed efficiente⁵⁸⁶ il processo della loro formazione.

Il titolo IV predispone adeguati strumenti legislativi, constatando l'obbligo della Commissione di fornire al Parlamento e al Consiglio, su ogni sua proposta, una spiegazione e una motivazione sulla scelta della base giuridica e del tipo di atto legislativo nella relazione che accompagna la proposta.

Nel titolo V vengono citati gli atti esecutivi e delegati considerati come strumenti per garantire la semplificazione e l'aggiornamento della legislazione con il fine di renderla efficiente e "di attuarla speditamente"⁵⁸⁷. Per comprendere la portata della disciplina esposta pocanzi, si ricorda come il Trattato di Lisbona ha distinto i poteri delegati, come funzioni "quasi legislative", finalizzati a integrare o modificare gli

⁵⁸³ Per una panoramica sulle metodologie di valutazione "ex ante" ed "ex post", cfr. A. La Spina. *Politiche pubbliche, analisi e valutazione*, cit., p. 2 s.

⁵⁸⁴ Cfr. L. Di Giambattista. *La valutazione d'impatto nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Le Riviste, 2016, p. 1 s., spec. 5 s.

⁵⁸⁵ *Ivi*, p. 4 s.

⁵⁸⁶ A tal riguardo, "l'Accordo conferma i precedenti orientamenti, prevedendo che i risultati finali delle valutazioni d'impatto siano messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali e siano pubblicati insieme al parere o ai pareri del Comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione dell'iniziativa della Commissione, e che l'intera valutazione d'impatto iniziale della Commissione e gli eventuali lavori supplementari in materia condotti dalle istituzioni nel corso dell'iter legislativo siano resi pubblici entro la fine dell'iter stesso", in Senato della Repubblica (ital.). *Unione europea: Il nuovo accordo interistituzionale "Legiferare Meglio"*, cit., p. 3 s.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

elementi non essenziali di un atto legislativo⁵⁸⁸, da competenze (vere e proprie) di esecuzione del diritto⁵⁸⁹ dell'Unione europea⁵⁹⁰.

Infine, il titolo VI dell'accordo è intitolato "trasparenza e coordinamento dell'iter legislativo" ed è la sezione dell'accordo interistituzionale la cui disciplina tocca più da vicino l'iter processuale decisionale-legislativo, oggetto della presente rassegna.

Il primo punto (art. 32)⁵⁹¹, della citata sezione, è significativo perché riconosce come la procedura legislativa si sia sviluppata sulla base di contatti tra le istituzioni (si riferisce, prevalentemente, al dialogo dei colegislatori e fa implicito cenno anche ai negoziati interistituzionali) e sottolinea la condizione di parità tra i legislatori nell'esercizio dei loro poteri, e impone alla Commissione di trattare in egual modo i due colegislatori durante tutte le fasi della procedura.

A questo principio di parità fa seguito, ed è ad esso collegato, un principio di "obbligo di trasparenza" in tutto il percorso dell'iter legislativo (art. 38). Infatti, le norme di dettaglio si risolvono nell'obbligo di "informazione reciproca" tra le istituzioni durante tutto il corso dell'iter legislativo (art. 33), per acquisire una miglior comprensione reciproca delle posizioni istituzionali⁵⁹².

Nonostante la volontà dell'accordo, di migliorare la qualità e l'efficienza dell'iter legislativo⁵⁹³, si da esplicito seguito anche all'importanza dei negoziati interistituzionali (che si conoscono il più delle volte sotto forma di triloghi). La rilevanza esposta si constata nella volontà, come prescrive l'accordo, di potersi coordinare per accelerare l'iter legislativo, garantendo, d'altra parte, il rispetto delle prerogative dei colegislatori e che si "preservi la qualità della legislazione"⁵⁹⁴.

Le conclusioni che si possono trarre dalla seguente analisi non sono trascurabili. Partiamo da una prima osservazione sui punti salienti di tale accordo e, in seguito, esporremo una riflessione sull'impatto (generale) dell'accordo discusso.

Si parte con l'annoverare alcune osservazioni finali su alcuni punti dell'accordo, si constata come l'accordo interistituzionale miri a rafforzare lo strumento delle valutazioni d'impatto e ne promuova l'utilizzo, senza, però, alterare l'equilibrio istituzionale e la configurazione dell'iter legislativo⁵⁹⁵. Questo approccio è, come spiega parte della dottrina, coerente con le posizioni della CGUE⁵⁹⁶ che sull'analisi del caso nel processo

⁵⁸⁸ Art. 290 TFUE.

⁵⁸⁹ Art. 291 TFUE.

⁵⁹⁰ Cfr., tra gli altri, C. Tovo. *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, cit., p. 2 s.

⁵⁹¹ Per una visione dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016, vedi nota 577.

⁵⁹² Come sottolinea il Parlamento nella Conclusione dell'Accordo interistituzionale: la prescrizione di "contatti costanti" tra le istituzioni durante l'intero iter, potrebbe creare nuovi terreni di confronto ove possano svolgersi (altri) negoziati interistituzionali, così da rendere (paradossalmente) l'iter legislativo più lento, sfuggendo alla disciplina dell'art. 73 del Regolamento interno del Parlamento europeo. Cfr., per ulteriori indicazioni, Tovo C. *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, cit., p. 4 s. (parentesi aggiunte in seguito) e cap. V del presente elaborato.

⁵⁹³ Si parla, appunto, di "legiferare meglio", vedi nota 577.

⁵⁹⁴ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", GUUE, L 123/1, 12/05/2016, art. 36.

⁵⁹⁵ Cfr. L. Di Giambattista. *La valutazione d'impatto nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, cit., p. 5

⁵⁹⁶ Corte di Giustizia dell'Unione europea.

legislativo chiarisce che gli studi di impatto svolti dalla Commissione non vincolano il Parlamento europeo e il Consiglio (ne subordinano le decisioni) in nessuna fase del procedimento legislativo.

In più, sempre restando nel terreno della CGUE, l'accordo conferma la "discrezionalità" dei colegislatori "nella scelta di conferire alla Commissione un potere delegato o un potere di esecuzione (art. 26)"⁵⁹⁷; così come già riconosciuta dalla CGUE nella causa *Commissione c. Parlamento e Consiglio* (punto 40)⁵⁹⁸.

In ultimo, come premesso, si intende sviluppare una considerazione conclusiva sull'impatto dell'accordo del 2016. Di certo, l'intento dell'accordo è ammirevole, ovverosia la volontà istituzionale di attuare un processo più coerente, aperto, trasparente, efficace ed efficiente⁵⁹⁹; così come l'intento di venire incontro ai cittadini, alle imprese e gli *stakeholders* con una regolamentazione della legislazione indirizzata verso la trasparenza⁶⁰⁰, non è un aspetto da sottovalutare.

Ma, nel contempo, non va perso di vista che l'adozione dell'accordo (interistituzionale) si presenta in un periodo di crescente squilibrio e tensione istituzionale, che determina, spesso, conflitti di attribuzione dinnanzi la CGUE⁶⁰¹. Si annovera in questa considerazione finale anche la posizione della 14^a Commissione permanente del Senato (italiano)⁶⁰², in sede d'esame in fase ascendente dell'atto comunitario n.66⁶⁰³, che si trova in accordo con la posizione del Parlamento europeo nel considerare inefficace l'estensione dell'analisi di impatto (per i colegislatori) automatica ad ogni proposta emendativa. Questo perché la razionalizzazione del processo decisionale altererebbe l'equilibrio istituzionale che sorregge l'impalcatura dell'Unione europea e che, dal canto suo, non dovrebbe limitare il ruolo politico dei colegislatori⁶⁰⁴.

Alla fin fine, anche stavolta⁶⁰⁵, il Consiglio appare il reale vincitore nel gioco interistituzionale, alla luce dei principi dell'accordo appena discusso, visto che l'accordo fa in modo che tutte le priorità espresse dal Consiglio siano state accolte: come la presenza degli "esperti del Consiglio" alla formazione degli atti delegati; parimenti, si tenga a mente come l'istituzione entrerà a far parte della "*partnership*" speciale tra Parlamento e Commissione in sede di programmazione annuale e ritiro delle proposte⁶⁰⁶.

⁵⁹⁷ C. Tovo. *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, cit., p.1.

⁵⁹⁸ Sentenza del 18 marzo 2014, *Commissione europea c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-427/12. (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0427>).

⁵⁹⁹ Vedi nota 582 (p. 4).

⁶⁰⁰ Cfr., per tutti, P.L. Petrillo. *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, cit., p. 810 s.

⁶⁰¹ Si sta trattando del periodo in cui le novità introdotte da Lisbona nell'ordinamento europeo stanno dispiegando i propri effetti e, contestualmente, si mettono in campo nuovi interventi per rispondere alle crisi economiche susseguitesisi dal 2009 in poi sul territorio europeo.

⁶⁰² Vedi nota 582.

⁶⁰³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio", COM (2015) 216.

⁶⁰⁴ Piuttosto, sottolineo la visione del Senato, si dovrebbe aumentare il c.d. "dialogo politico" e quindi prevedere un maggior ingaggio dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo. Per una panoramica sul tema, cfr. N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, Luiss university press, Roma, 2019, spec. 125 s.

⁶⁰⁵ Ci si riferisce al gioco di equilibrio determinato dai triloghi e i principali atti per la disciplina dei negoziati, cfr. cap. III del presente elaborato

⁶⁰⁶ Anche se con questo accordo non termina il "partenariato speciale" tra Parlamento e Commissione, forgiato nuovamente da altri accordi interistituzionale bilaterali. Tra gli altri, si pensi all'accordo quadro che disciplina le relazioni bilaterali tra Parlamento e Commissione del 2010. Cfr. la voce *Guida alla procedura legislativa ordinaria* (nella sezione che interessa i "negoziati

Mentre il Parlamento ottiene il rafforzamento della procedura della valutazione d'impatto e l'affermazione del principio generale di "parità di trattamento", uscendo come "sconfitto", a parità di richieste, dalle concessioni attribuite dall'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

2.3 Il caso del Mediatore Europeo (OI/8/2015/JAS)

Oggi giorno molti degli atti legislativi europei sono adottati attraverso pratiche decisionali informali che fanno parte dell'articolato sistema legislativo dell'Unione. Tra le pratiche si ritrova anche quella dei triloghi, oggetto del qui presente studio. Si è discusso delle caratteristiche dei processi informali e di come la mancanza di trasparenza nel processo legislativo possa essere una carenza in un ordinamento democratico.

A questo proposito, si riscontra il caso avviato dal Mediatore europeo (o Mediatrice) Emily O'Reilly che nel 2015 avvia un'indagine di carattere strategico riguardante la trasparenza⁶⁰⁷ dei triloghi.

Come si è spesso accertato, i triloghi (la loro conformazione e attuazione) portano con sé dei preoccupanti problemi: tra i quali il numero limitato di partecipanti ai negoziati e l'impossibilità di conoscere (il più delle volte) le loro identità; la non pubblicità dei documenti utilizzati nei triloghi, il testo di (ipotetico) compromesso alla fine di ogni triloquio e il documento a quattro colonne utilizzato durante le negoziazioni; il negato accesso ai documenti è, ad esempio, una conseguenza del dilemma sopradescritto. Infine, per alcuni in dottrina i triloghi minano la posizione del Parlamento europeo come legislatore dell'Unione⁶⁰⁸.

A tutti questi dubbi, fin dalla nascita della pratica dei triloghi, considerando che si protraggono nel tempo, ha tentato di dare una risposta il Mediatore europeo con l'indagine di cui si vogliono approfondire qui i contenuti principali e più rilevanti, ai fini degli obiettivi dell'elaborato.

I triloghi sono consultazioni informali a cui prendono parte i colegislatori e la Commissione⁶⁰⁹, con l'obiettivo di negoziare un accordo tra i partecipanti che, se approvato in maniera contestuale dalle due istituzioni, potrebbe far terminare la procedura legislativa con l'approvazione dell'atto. La Mediatrice sostiene che nonostante il procedimento legislativo europeo sia abbastanza trasparente, la specifica parte del processo che interessa i triloghi desta preoccupazioni per la trasparenza dei triloghi stessi e per l'efficienza del processo così determinato. Questo elemento si lega ad altre necessità del processo decisionale europeo, vale a dire riconnettere la trasparenza al principio di democrazia europeo e all'associato principio di "accountability".

interistituzionali"), in Parlamento europeo, ed. italiana

(URL=[https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_IT.pdf)), 03/09/2020.

⁶⁰⁷ Causa OI/8/2015/JAS

⁶⁰⁸ A tal proposito, cfr. M. F. Pérez. *Trilogues: the system that undermines EU democracy and transparency*,

EDRI (sito web) (URL=<https://edri.org/trilogues-the-system-that-undermines-eu-democracy-and-transparency/>), 03/09/2020.

⁶⁰⁹ Che assolve il ruolo di "facilitatore" durante i negoziati.

L'indagine condotta dalla Mediattrice appare "completa", in quanto partendo dai più specifici elementi che contraddistinguono i triloghi arriva ad esaminare i principi portanti dell'Unione europea, a cui si ricollega appunto il principio di trasparenza⁶¹⁰. Il documento esaminato, relativo all'indagine del Mediatore europeo⁶¹¹, può essere suddiviso, per lo studio che interessa in questa sede, in quattro macro-sezioni.

La prima riguarda il *background* del tema indagato, vale a dire una breve rassegna del funzionamento dei triloghi, del loro utilizzo nella procedura legislativa (punti 1-5). Si rammenta che i triloghi non abbiano, esplicitamente, un riferimento nelle disposizioni europee, mentre altri principi democratici sono iscritti espressamente nei Trattati. I principi democratici sono rinvenibili all'art. 10 TUE che stabilisce come il funzionamento dell'Unione europea sia basato sulla democrazia rappresentativa, ciò implica che ci siano dei rappresentanti democraticamente eletti e, di conseguenza, che i cittadini abbiano il potere di controllare l'operato dei propri rappresentanti.

In secondo luogo, ciò significa che i cittadini hanno il diritto di partecipare alla "vita democratica dell'Unione", vale a dire che le decisioni prese a livello europeo devono essere "più trasparenti possibile" (punto 7). Fondandosi su queste motivazioni, la Mediattrice giustifica il proseguo dell'indagine, visto che il principio di trasparenza, o meglio, di un "processo trasparente" è riconnesso a questi capisaldi del diritto dell'Unione europea. Al termine di questa prima sezione, più investigativa, si legge che l'inchiesta ha l'obiettivo di supportare, in sostanza, i colegislatori come diretti interessati dell'applicazione dei principi democratici nel sistema europeo e, nello specifico, nei triloghi⁶¹².

La seconda sezione interessa da vicino l'inchiesta strategica del Mediatore europeo. Egli, dopo aver stabilito, il punto focale dell'indagine riguardante la trasparenza proattiva dei triloghi, esamina successivamente a che livello si assicuri tale principio e con quali strumenti e metodi⁶¹³. Per far ciò la Mediattrice ha dapprima chiesto alle istituzioni interessate (Commissione, Parlamento e Consiglio) di rispondere a domande sul tema, ha poi indagato due *file* di triloghi conclusi⁶¹⁴ e, in ultimo, ha aperto una consultazione pubblica attraverso la quale ha ottenuto numerose informazioni e pareri da cittadini, ONG, accademici e dai parlamenti nazionali (punto 11).

Attraverso questa procedura, la Mediattrice, ha sviluppato le sue proposte per migliorare il processo di trasparenza dei triloghi e per salvaguardare alcuni dei principi fondanti della democrazia europea.

⁶¹⁰ E si potrebbe affermare, a questo punto della trattazione, la sua correlazione al principio di "equilibrio istituzionale", cfr. cap. II e cap. VI della presente trattazione.

⁶¹¹ Decisione del Mediatore Europeo, caso OI/8/2015/JAS, pp. 1-19

(URL=<http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark#hl18>), 03/09/2020.

⁶¹² "The inquiry aims to support the co-legislators, who are ultimately responsible for determining how the EU's democratic principles can and should be applied in the context of Trilogue negotiations", Ivi, punto 9.

⁶¹³ Cfr. V. Salmaso. *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, p. 2 s.

⁶¹⁴ Rispettivamente il fascicolo sul *Mortgage Credit Delievery* (Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, OJ 2014 L 60, p. 34) e il fascicolo sulla *Clinical Trials Regulation* (Regulation (EU) No 536/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on clinical trials on medicinal products for human use, and repealing Directive 2001/20/EC, OJ 2014 L 158, p. 1.).

Si giunge, pertanto, al cuore dell'inchiesta di cui si sta discutendo, vale a dire alle valutazioni del Mediatore europeo che, alla stregua delle informazioni sui triloghi e dell'indagine svolta, mette in evidenza gli aspetti critici dei triloghi e propone, nel contempo, delle soluzioni da attuare.

Le questioni di discussione su cui la Mediatrice basa il c.d. “*Ombudsman's assessment*”⁶¹⁵ sono: la (generale) necessità di trasparenza del processo legislativo e la trasparenza della pratica dei triloghi. Per quanto concerne la prima questione, le conclusioni della Mediatrice si fondano sul tema della democrazia rappresentativa, precisando come anche la CGUE ha ricordato che la capacità dei cittadini di giudicare l'operato dei propri rappresentanti è una preconditione necessaria ai diritti democratici⁶¹⁶. Secondo questo principio, ricorda la Mediatrice, la rappresentanza fa parte anche del processo dei triloghi, così come la possibilità per i cittadini dell'Unione di conoscere l'operato delle istituzioni all'interno dei triloghi. In più, la Mediatrice aggiunge la necessità di implementare il ruolo dei parlamenti nazionali nella democrazia europea (punto 21).

La necessità di trasparenza è importante nel contesto democratico europeo per far in modo che ci sia una partecipazione pubblica efficiente, trasparente e democratica. Questo sta ad indicare che non dovrebbero esserci “gruppi privilegiati” che possano in autonomia (e in maniera informale) conoscere da vicino e in autonomia le fasi del procedimento legislativo europeo, ciò vale anche per i negoziati interistituzionali. Il Mediatore comprende le sfide che l'arena del lobbying⁶¹⁷ propone, apprezzando, nel contempo, le sfide che questa materia rappresenta; infatti, l'obiettivo è quello di regolamentare -maggiormente- anche la trasparenza in questo settore⁶¹⁸.

Successivamente, quando l'inchiesta si concentrerà prevalentemente sulla “trasparenza dei triloghi” viene a galla uno dei temi fondamentali⁶¹⁹, vale a dire il necessario bilanciamento tra un processo (più) trasparente e la garanzia della legittimità dello spazio di negoziazione (punto 30) e ci si rende conto, forse, come un'eccessiva trasparenza possa far venire meno il carattere fondante dell'informalità su cui i triloghi costruiscono il loro effettivo funzionamento.

Pertanto, le proposte fatte dalla Mediatrice appaiono di rilevante importanza, nel rispetto del principio di equilibrio sopra proposto. Viene suggerita la pubblicazione di un calendario dei triloghi in cui si riferimento al tema (o i temi) discussi durante il negoziato trilaterale. Viene proposto alle istituzioni, per rendere il processo in gran parte trasparente, di rendere pubbliche le loro posizioni prima di ogni incontro al “tavolo dei triloghi”, considerando la possibilità che le posizioni possano, successivamente la loro pubblicazione, mutare durante ogni fase di negoziato (punto 45).

⁶¹⁵ Vale a dire “La valutazione del Mediatore” sul caso in discussione, punti 14-66, vedi nota 611.

⁶¹⁶ “The ability of EU citizens to find out the considerations underpinning legislative action is a precondition for the effective exercise of their democratic rights”, Ivi, punto 16 (vedi nota 611).

⁶¹⁷ Per un riferimento sul sistema lobbistico europeo, cfr. P.L. Petrillo. *Teorie e tecniche del Lobbying: regole, casi e procedure*, cit., p. 1 s.

⁶¹⁸ “Lobbying may also be problematic if it occurs at a time when public representatives require some space to deliberate and debate on proposed legislation”, punto 27, Decisione del Mediatore Europeo, caso OI/8/2015/JAS, cit., p. 8.

⁶¹⁹ Tema proposto dalla Mediatrice nell'inchiesta in discussione ma anche all'interno del presente elaborato, cfr. cap. III.

Una delle novità sostanziali riguarda il c.d. “four-column document”⁶²⁰ e prevede la richiesta di pubblicazione della quarta colonna del documento, quella relativa al testo di compromesso o la posizione comune delle istituzioni, su cui poi (nel caso di non raggiungimento dell’accordo) le istituzioni fonderanno le loro diverse posizioni sulla proposta iniziale.

Anche qui, la Mediatrice prova a calarsi dei panni dei colegislatori, che vivono dall’interno le negoziazioni, e si domanda quando andrebbe resa pubblica la c.d. quarta colonna. Soprattutto perché la sua pubblicazione potrebbe provocare degli squilibri al buon funzionamento dei triloghi (punto 54), visto che conoscere al di fuori dell’aula del negoziato le posizioni di compromesso dei legislatori prima della firma dell’accordo potrebbe far variare le posizioni iniziali.

Per concludere la faccenda, la Mediatrice propone che le istituzioni dovrebbero rendere accessibile l’intero documento a quattro colonne, inclusi i testi di compromesso da esso derivati, non appena possibile *dopo la conclusione della negoziazione*. Con questa conclusione si prova a preservare, in piccola parte, il carattere informale dei negoziati che progetta il suo buon funzionamento.

Infine, va evidenziato come la Mediatrice abbia proposto di far presentare alle istituzioni una lista di ogni partecipante ai triloghi. La novità risulta rilevante perché non viene riconnessa la proposta ai soli triloghi politici, ma anche agli stessi triloghi tecnici⁶²¹ (che più volte accompagno gli altri) a cui partecipano specifici funzionari.

Si legge nell’ultima sezione, riguardante le conclusioni all’inchiesta, come il Mediatore europeo spera nell’accoglimento delle richieste presentate con le future deliberazioni delle istituzioni. Si nota, inoltre, come la Mediatrice sia consapevole che una fallace regolamentazione di questo strumento possa favorire una carenza di trasparenza del procedimento legislativo, piuttosto che l’auspicato obiettivo della sua “limpidezza”. E la Mediatrice si ritiene ottimista nel credere che uno sforzo congiunto⁶²² delle tre istituzioni possa non solo migliorare il processo dei negoziati (e quindi dei triloghi) ma anche l’effettiva partecipazione dei cittadini (imprese ecc.) alla vita politica dell’Unione europea, nel rispetto del principio di democrazia rappresentativa.

Va ricordato che contestualmente all’indagine della Mediatrice è stato approvato nel 2016 l’accordo interistituzionale “Legiferare meglio”; che già di per sé rappresenta la volontà delle istituzioni di cooperare, implementare la trasparenza del processo decisionale-democratico europeo e migliorare il processo dei negoziati interistituzionali.

In ultimo, si rivolge un accenno al presente. Trascorsi ormai cinque anni dall’inchiesta; infatti poche delle proposte avanzate dalla Mediatrice sono entrate a far parte del mondo istituzionale mentre, di contro, è giusto ricordare gli sforzi operati dalle istituzioni nel voler migliorare la qualità sia del procedimento

⁶²⁰ Vale a dire il documento a quattro colonne. Documento o strumento di lavoro utilizzato nel corso dei triloghi; su ogni colonna è iscritta la posizione dei partecipanti con una colonna finale riguardante il testo di compromesso.

⁶²¹ Per una distinzione tra “triloghi politici” e “triloghi tecnici”, cfr. cap. III della presente trattazione.

⁶²² Si legge nella parte delle proposte del Mediatore europeo: “*The Ombudsman encourages the institutions to work together to make as much Trilogue information and documentation as possible publicly available through an easy-to-use and easy-to-understand joint database*”, in Decisione del Mediatore Europeo, caso OI/8/2015/JAS, cit., p. 17.

legislativo sia di quello negoziale e, con la volontà di operare in tal senso, segnalare la difficoltà di bilanciamento tra efficienza del procedimento legislativo informale e maggior trasparenza.

2.4 Sentenza del Tribunale dell'Unione europea 22 marzo 2018: il caso De Capitani

Nella rassegna di casi presentanti, la sentenza De Capitani del Tribunale dell'Unione europea del 22 marzo 2018 rappresenta un esempio diretto di evoluzione della giurisprudenza dei triloghi e, nello specifico, a ciò che riguarda la trasparenza del processo legislativo.

Con la sentenza emessa dal Tribunale dell'Unione europea viene stabilito che qualora ne venga fatta esplicito appello, il Parlamento europeo deve dare completo accesso ai documenti dei triloghi in corso, ivi compreso il documento a quattro colonne e, segnatamente, anche alla quarta colonna ove sono riassunte le posizioni di compromesso delle parti che prendono posto al tavolo negoziale. Si sottolinea come la sentenza del Tribunale non essendo stata impugnata dinnanzi la CGUE è, così, diventata definitiva.

Nel parere di chi scrive la sentenza del Tribunale europeo rappresenta un caso storico per il progressivo sviluppo del tema della trasparenza e, come si noterà, anche per i principi su cui si fonda la democrazia europea⁶²³. Per questo motivo prima di passare all'analisi della sentenza De Capitani è opportuna una breve panoramica su alcuni elementi che aiuteranno, di certo, a comprendere meglio la portata della decisione del Tribunale nel caso De Capitani, e che hanno permesso non solo di approfondire e implementare il tema della trasparenza ma anche della democraticità del sistema europeo.

Innanzitutto, va ricordata in questa sede che il principio della trasparenza⁶²⁴ è fortemente correlato al procedimento legislativo se si relaziona questo al concetto di democrazia rappresentativa (su cui è fondata l'Unione⁶²⁵) e democrazia partecipativa.

Nel corso del tempo, sia la Commissione che i colegislatori, nel ritenere il processo legislativo molto articolato e in alcune fasi lento nella produzione di atti normativi, sono spesso ricorsi, utilizzando un grado di flessibilità rinvenuto nei Trattati fondativi, a strumenti e metodologie informali e riservate.

Non va però dimenticato, che nonostante l'elemento rilevante considerato pocanzi, è giusto confermare, come sostiene parte della dottrina⁶²⁶, che un *deficit* di trasparenza non è rilevabile solamente nella

⁶²³ Secondo parte della dottrina la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 22 marzo 2018 potrebbe avviare un vero e proprio processo di riforma in merito al tema della trasparenza e dei triloghi. Soprattutto, se si ricorda come tale "riforma" sia stata sollecitata dall'inchiesta della Mediatrix europea nel 2016 (cfr. paragrafo precedente) e la "promessa" delle istituzioni coinvolte di attendere l'esito della sentenza per apportare modifiche in vista di una miglior trasparenza nel processo decisionale. Cfr., per ulteriori indicazioni, Decisione del Mediatore Europeo, caso OI/8/2015/JAS, cit., p.1 s.; e F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, cit., spec. 3 s.

⁶²⁴ La trasparenza, intesa come attributo fondamentale del principio democratico nel quadro complessivo della *governance* europea, è richiamata anche nel TFUE, art. 15 par. 1.

⁶²⁵ Vedi art. 10 TUE.

⁶²⁶ Cfr. A. Berthier. *Transparency in EU Law-Making*, in ERA Forum, 2016, p. 423 s.; G. Jan Brandsma. *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, in European Union Politics 2015, Vol. 16(2), p.300 s.

fase concernente i triloghi (che fanno dell'informalità una delle loro caratteristiche portanti), ma in tutte le fasi del procedimento legislativo. Un esempio è rintracciabile nelle valutazioni di *impact assesment* che la Commissione svolge prima della presentazione di ogni proposta legislativa, durante questo procedimento non vengono resi noti tutti i documenti relativi alle consultazioni svolte dalla Commissione con altre istituzioni.

In più, va constatato che, prima della sentenza *De Capitani*, il Tribunale e la Corte⁶²⁷ sono intervenuti, relativamente al procedimento legislativo, solo su fasi precedenti all'inizio dello stesso, come le valutazioni di impatto della Commissione, oppure, su aspetti che lo riguardavano in maniera marginale, come l'accesso a pareri giuridici.

È giusto, altresì, scorrere brevemente la disciplina sull'accesso ai documenti, che sarà poi elemento chiave della decisione del Tribunale dell'Unione europea. Tale disciplina dell'accesso ai documenti è contenuta nel regolamento 1049/2001⁶²⁸, di cui si metteranno in risalto solamente alcuni aspetti essenziali. Va prima di tutto ribadita la distinzione operata dal regolamento fra gli atti amministrativi e legislativi; insistendo sul fatto che si dovrebbe garantire un più ampio accesso ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscano in veste di legislatori.

Tale principio viene rimarcato all'interno del caso del Tribunale di primo grado *MyTravel* 2008⁶²⁹, ove si afferma che la trasparenza che si vuole assicurare in relazione ai documenti legislativi, non ha lo stesso peso che per i documenti amministrativi⁶³⁰; offrendo maggior importanza alla richiesta di accesso dei primi rispetto i secondi.

In questo contesto è importante citare la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di trasparenza legislativa, per cogliere appieno il significato della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea⁶³¹. A questo riguardo, si vogliono mettere in luce le sentenze successive all'entrata in vigore del regolamento 1049/2001.

Una sentenza di portata storica è certamente *Svezia e Turco c. Consiglio dell'Unione europea* del 2008⁶³², che ha origine dalla negazione di accesso ad un parere del proprio servizio giuridico da parte del Consiglio dell'Unione europea riguardante il tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Il diniego espresso è stato riconosciuto dalla Corte come legittimo vista l'eccezione alla divulgazione dei documenti prevista dall'art. 4 co. 2 del regolamento 1049/2001. Ricordiamo, a tal proposito, la specifica

⁶²⁷ La Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁶²⁸ Per vedere integralmente il regolamento, cfr. la voce *L'accesso ai documenti del Parlamento europeo*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114546>), 03/09/2020.

⁶²⁹ *MyTravel Group plc c. Commissione*, Causa T-403/2005, 9 settembre 2008, par. 49.

⁶³⁰ “L'interesse del pubblico ad ottenere la comunicazione di un documento in forza del principio di trasparenza, volto ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e a garantire una maggiore legittimità, una maggiore efficienza e una maggiore responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, non ha lo stesso peso per un documento rientrante nell'ambito di una procedura amministrativa [...] rispetto a un documento attinente a una procedura nell'ambito della quale l'istituzione comunitaria interviene in veste di legislatore” (sentenza *MyTravel Group*), in F. Battaglia, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, cit., p. 8.

⁶³¹ E contestualmente “[...] affermare lo stretto legame esistente fra trasparenza legislativa e democraticità dell'ordinamento giuridico europeo”, *Ivi*, p. 15.

⁶³² Corte di Giustizia dell'Unione europea, Cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Regno di Svezia, Maurizio Turco c. Consiglio dell'Unione europea*, 2008.

sezione (art. 4 del regolamento) che sancisce i casi secondo cui può essere negato l'accesso ai documenti istituzionali.

Nella sentenza presentata, la Corte non si limita a ritenere legittima la scelta del Consiglio dell'Unione europea, ma, se da un lato ribadisce che l'obiettivo generale del regolamento sia quello di offrire un diritto di accesso ai documenti il più ampio possibile; dall'altro ricorda come ogni diniego debba essere fondato su un'attenta valutazione delle circostanze specifiche per ogni caso. Ragione, quest'ultima, che si connette, come si noterà a breve, alla decisione del Tribunale dell'Unione europea nel marzo 2018.

Tra le altre sentenze sul il diritto di accesso, è, forse, indispensabile citare il ricorso presentato *da ClientEarth* del 2011⁶³³ contro l'Autorità per la sicurezza alimentare (EFSA). In questo caso il Tribunale di primo grado aveva riconosciuto un più ampio margine di riservatezza alla Commissione nella negazione di accesso ai documenti; mentre la Corte, allineandosi in maniera più fedele al regolamento 1049/2001 segue un approccio estensivo, annullando, di conseguenza, la decisione dell'EFSA di rifiutare l'accesso ai documenti richiesti. Questo caso è importante per sottolineare, appunto, la prima disposizione della Corte che stabilisce, caso per caso, l'importanza di un accesso ai documenti che potrebbe (o meno) determinare l'inefficacia di un procedimento *in itinere*.

Nonostante i principi enunciati in queste sentenze, l'atteggiamento delle istituzioni è stato, nei successivi anni, "di chiusura rispetto alla questione della trasparenza legislativa"⁶³⁴; in particolare si è reclamata l'esigenza di ricercare un bilanciamento tra trasparenza ed efficienza del processo decisionale.

Alla luce degli elementi presentanti sulla trasparenza, in relazione al procedimento legislativo e alla giurisprudenza elaborata⁶³⁵ dalla Corte e dal Tribunale sul diritto di accesso, come componente essenziale della trasparenza; entriamo, dunque, nel merito della sentenza *De Capitani*.

La sentenza del Tribunale dell'Unione europea 22 marzo 2018 *De Capitani c. Parlamento europeo*⁶³⁶ tratta del diniego di accesso a dei documenti a quattro colonne, atti redatti dal Parlamento durante un negoziato interistituzionale con il Consiglio su una proposta legislativa, nel corso della procedura legislativa ordinaria, in materia di cooperazione di polizia. Il Parlamento ha voluto negare al ricorrente l'accesso alle tabelle⁶³⁷ facendo valere l'eccezione del pregiudizio reale, grave e specifico che ne sarebbe conseguito sullo svolgimento del procedimento legislativo ex art. 4, par. 3 co.1 del regolamento 1049/2001⁶³⁸. Quindi, come si era anticipato, la questione tocca un punto saliente della procedura legislativa, il trilogio. In particolare, l'obiettivo,

⁶³³ Sentenza del Tribunale (Sesta sezione) del 13 settembre 2013, *ClientEarth e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. Autorità europea per la sicurezza alimentare*, causa T-214/11.

⁶³⁴ F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, cit., p. 18.

⁶³⁵ Dal Tribunale dell'Unione europea e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁶³⁶ Causa T-540/15.

⁶³⁷ Si fa riferimento al documento a quattro colonne diviso, come se fosse una tabella, in più colonne riguardanti le posizioni di ogni istituzione e avente un'ultima colonna ove si iscrivono le proposte comuni e i testi di compromesso. A riguardo, cfr. cap. III par. 2.

⁶³⁸ Tale regolamento prescrive il diritto di accesso ai documenti amministrativi e legislativi e, specificatamente, all'art. 4 espone le motivazioni che possono sostenere il diniego di accettazione di una richiesta da parte di un ricorrente.

preso in carico dal Tribunale, che soggiaceva a tale richiesta, era visto nell'ottica di rendere il negoziato interistituzionale più accessibile e trasparente⁶³⁹.

Esposto il fatto, esaminiamone ora le posizioni; ricordando la decisione finale del Tribunale di negare il diniego al Parlamento europeo e accettare la richiesta del ricorrente. Il Parlamento, sostenuto in sede processuale da Commissione e Consiglio, sostiene, a favore della negazione di accesso al documento a quattro colonne e, nello specifico, alla richiesta di consultazione della quarta colonna (di compromesso) del documento, che esiste certamente la necessità di rendere il procedimento legislativo più trasparente ma in tal caso dovrebbe essere garantito un grado di riservatezza al processo in essere (il negoziato) e alla visione dei documenti utilizzati; in ragione del fatto che concedere più visibilità in momento così delicato del processo potrebbe far venire meno la ricerca di un accordo tra le parti (par. 51⁶⁴⁰). Ergo, potrebbe destabilizzare e rendere inefficace il ruolo dei triloghi.

Per quanto concerne, invece, la posizione del Consiglio, egli sostiene che la non divulgazione dei documenti richiesti avrebbe l'obiettivo di "preservare l'attuabilità di un potenziale compromesso tra istituzioni [...]"⁶⁴¹.

Come si rammenta nella causa, la Corte ha già deciso riconoscendo l'esistenza di una presunzione nella causa *Svezia e Turco/Consiglio*⁶⁴². Del resto, si mette in rilievo che lo stesso regolamento 1049/2001 che disciplina l'accesso agli atti, stabilisce che, nonostante debba essere garantito un più ampio accesso agli atti stessi, andrebbe preservata l'esigenza dell'efficienza del processo decisionale.

Di contro, il Tribunale afferma l'importanza della trasparenza, come accennato più volte durante le cause giurisprudenziali, per conferire alle istituzioni "legittimità" da parte dei cittadini. Il punto, sottolinea il Tribunale, non è la negazione di accesso ad un singolo atto ma, appunto, la mancanza di informazioni che potrebbe contribuire a suscitare dubbi nei cittadini, facendo venir meno la legittimità del processo decisionale⁶⁴³. Utilizzando le parole del Tribunale, a sostegno della teoria, si può affermare che: "I principi di pubblicità e di trasparenza, pertanto, sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione"⁶⁴⁴.

Sostenendo l'argomentazione opposta a quella presentata dal Parlamento (poi sostenuta anche dal Consiglio), il Tribunale esclude l'esistenza di una tale presunzione, vale a dire nega il collegamento della posizione di diniego con le eccezioni esposte dall'art. 4 del regolamento 1049/2001. Riesce in questa impresa ricollegandosi ad un altro principio esposto dal regolamento in questione, ossia la necessità di garantire maggior trasparenza quando un'istituzione si presenta in veste di legislatore.

⁶³⁹ Cfr., per tutti, S. Ninatti, A. Tanca. *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 2, 2018, p. 513.

⁶⁴⁰ Per visionare la sentenza De Capitani, cfr. la voce *Sentenza del Tribunale (Settima Sezione ampliata) del 22 marzo 2018*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62015TJ0540>), 03/09/2020.

⁶⁴¹ *Ivi*, par. 51.

⁶⁴² C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 50.

⁶⁴³ Cfr. S. Ninatti, A. Tanca. *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, cit., p. 514 s. (posizione del Tribunale europeo sentenza De Capitani).

⁶⁴⁴ *Sentenza De Capitani c. Parlamento europeo*, cit., par. 51.

Per questo motivo il Tribunale argomenta la sua posizione su due fronti: da un lato, sostiene che non può considerare il processo legislativo alla stregua di un procedimento amministrativo e giurisdizionale, e dall'altro lato, invece, promuove l'idea che i triloghi, e i documenti ad essi afferenti, per quanto informali siano parte integrante del processo legislativo. Quest'ultimo dato è stato, invero, poi confermato spesso dalle stesse istituzioni che in molti comunicati o atti affermano che i triloghi siano oramai parte integrante dello stesso procedimento legislativo.

Nello specifico, il Tribunale esclude l'esistenza di un pregiudizio grave per il processo decisionale che possa scaturire da un aumento della pressione pubblica sui soggetti che partecipano a negoziati, tra cui il relatore, i relatori ombra e i gruppi politici⁶⁴⁵ (par. 98).

In conclusione, il Tribunale sostiene, dunque, di poter considerare i documenti a quattro colonne alla stregua di qualsiasi altro documento (connesso di per sé al procedimento legislativo) e, in assenza di un dimostrato pregiudizio grave e manifesto per il processo decisionale (par. 97), conclude per la violazione da parte del Parlamento europeo (nell'impiego per il diniego di accesso) dell'articolo 4, par. 3 co.1 del regolamento 1049/2001.

2.5 La trasparenza e il futuro dei triloghi dopo la sentenza *De Capitani*

Dall'analisi del caso *De Capitani* e del suo determinante significato, è lecito svolgere alcune considerazioni. Esposte le ragioni proposte dal Tribunale, secondo cui i *four-column documents* (utilizzati durante i triloghi) sono documenti direttamente soggetti del regolamento 1049/2001, essendo parte integrante della procedura legislativa. D'altro canto, lo stesso Tribunale, nell'espone le sue argomentazioni, sostiene che tali documenti non siano necessariamente un passaggio obbligatorio, ma si ricorre al loro utilizzo in ragione della loro efficienza e, dunque, per il raggiungimento di un accordo in tempi brevi (par. 69-71⁶⁴⁶).

Quindi la domanda che ci si pone è se l'efficienza di questi negoziati sia essa stessa riconnessa ad un grado di riservatezza e che, di conseguenza, la volontà di una maggior trasparenza di questo strumento provochi l'effetto opposto, vale a dire sminuire l'incisività di questo "strumento". Il risultato finale è di attenuare la trasparenza, invece di rafforzarla⁶⁴⁷.

Un altro problema, relativo alla pronuncia del Tribunale dell'Unione europea, è connesso alla redazione del documento a quattro colonne utilizzato nei negoziati. La sentenza del Tribunale non stabilisce la necessaria pubblicazione del documento, ma fissa il principio secondo cui ogni ricorrente può, in linea di

⁶⁴⁵ A tal riguardo, sulla posizione del Tribunale europeo, cfr. S. Ninatti, A. Tanca. *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, cit., p.2 s. e F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, p.1 s.

⁶⁴⁶ Sentenza *De Capitani c. Parlamento europeo*, cit., par. 69-71 (vedi nota 640).

⁶⁴⁷ Cfr., tra gli altri, S. Ninatti, A. Tanca. *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, cit., p. 514.

massima, far richiesta di visionare il documento in essere. Utilizzando questa linea di pensiero, il Parlamento e le altre istituzioni coinvolte nei negoziati, potrebbero decidere di redigere il documento solo sommariamente o, per giunta, non redigerlo affatto. E questo provocherebbe, nonostante l'intento di maggior trasparenza, (nuovamente) l'effetto contrario.

È da segnalare, inoltre, la mancata impugnazione del Parlamento europeo della sentenza dinanzi la Corte di Giustizia (CGUE). Le ragioni di questa decisione possono essere molteplici, ma non sono da sottovalutare. Riflettendo su tali ragioni, si potrebbe pensare che la difesa del Parlamento non abbia riscontrato nella decisione del Tribunale (e quindi nella sentenza) questioni di diritto da poter impugnare. Ma questa ipotesi appare, anche per le ragioni sopra esposte, poco credibile.

Si potrebbe anche pensare che il Parlamento per consolidare la decisione presa dal Tribunale, e incidere sulla trasparenza in merito i triloghi, abbia voluto non ricorrere alla Corte per "imporre" un nuovo assetto più trasparente dei negoziati. Si tenga a mente che il Parlamento, rispetto agli altri due partecipanti ai tavoli dei negoziati, è sempre stata l'istituzione che più delle altre ha provato a regolamentare l'assetto dei triloghi⁶⁴⁸ e questa, secondo alcuni⁶⁴⁹, potrebbe essere stata l'occasione adatta per avvalorare tale tesi.

Infine, si potrebbe sostenere, che il Parlamento non abbia voluto ricorrere all'impugnazione dinanzi la Corte perché non lo riteneva necessario, sottovalutando la portata della decisione del Tribunale nel caso De Capitani. Quest'ultima appare l'ipotesi più accreditata radicandosi nella minimizzazione del Parlamento della decisione presa dal Tribunale. Infatti, si legge da un rapporto del servizio giuridico del Parlamento come la sentenza non imporrebbe una pubblicazione proattiva dei documenti a quattro colonne, ma solo la loro trasmissione in caso di richiesta⁶⁵⁰ e, di fatto, questa è la ragione per accreditare la questione in oggetto.

Quale sia l'opinione del Parlamento, a questo punto della storia, poco importa; ciò che è rilevante è che la sentenza non essendo stata impugnata è diventata definitiva, rappresentando un precedente storico sia per il tema più generale della trasparenza del processo decisionale in territorio europeo, sia per l'ambito dei triloghi.

Quel che si suppone, in accordo con gran parte della dottrina, è che questa sentenza sia, probabilmente, il nesso con una puntuale ridefinizione del processo dei negoziati e l'inizio di un progetto di riforma della procedura legislativa. Questo -fantomatico- progetto di riforma si connette alla (già espressa) volontà delle istituzioni con gli accordi interistituzionali "Legiferare meglio" di rendere più trasparente il processo legislativo; agganciando alla pianificazione anche l'avvertimento della Mediatrice europea nell'inchiesta che ha avuto per oggetto i triloghi e, infine, la pronuncia decisiva del Tribunale dell'Unione europea nel caso De Capitani.

Per quanto riguarda il tema della trasparenza, dopo aver trattato tutti i suoi aspetti più salienti, sarebbe inopportuno non riportare, a questo punto della trattazione, un'altra iniziativa che si ricollega alla volontà

⁶⁴⁸ Per una visione completa dell'argomento, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁶⁴⁹ Cfr. F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, cit., p.26 s.

⁶⁵⁰ *Ivi*, p. 27.

istituzionale di migliorare la trasparenza nell'Unione europea. Ci si riferisce all'istituzione del registro per la trasparenza con l'accordo interistituzionale siglato il 16 aprile 2014⁶⁵¹.

Il Registro è stato istituito per rispondere alla decisiva richiesta di maggior trasparenza del procedimento legislativo dell'Unione europea, ricordando che “più aperto è il processo, più è facile garantire una rappresentanza equilibrata”⁶⁵².

Al punto 28 dell'accordo che istituisce il registro per la trasparenza si stabilisce che sia presentata, ai vicepresidenti competenti del Parlamento e della Commissione, una relazione annuale sul funzionamento del registro. La relazione annuale sul registro, più recente, ovvero la versione aggiornata all'anno 2019⁶⁵³, può essere anch'essa considerata come un elemento per comprendere la volontà europea di implementare la trasparenza.

Si legge nelle conclusioni del documento redatto, che raccoglie i dati raccolti nel corso dell'intero anno 2019, che il registro rappresenta una banca di dati fondamentale per conoscere i rappresentanti di interessi al livello europeo (così da tutelarli).

In secondo luogo, esso constata che nonostante il primo periodo di adesioni al registro (2013-2017), il 2019 è il secondo anno in cui si registra un costante numero di iscrizioni, arrivando alla conclusione di aver raggiunto una massa critica di organizzazioni pertinenti. Infine, si nota che nell'ottica della proposta della Commissione di un accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione stessa, continuano i negoziati per redigere un registro per la trasparenza obbligatorio dell'Unione europea⁶⁵⁴.

⁶⁵¹ Per una visione dell'accordo che ha istituito il registro, cfr. la voce *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*, in Eur-lex, ed.inglese (URL=https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG). Per prendere visione, invece, del registro della trasparenza, cfr. la voce *La trasparenza e l'UE*, in Europa.eu, ed. italiana (URL=<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>), 03/09/2020.

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ Per una visione della relazione annuale per il registro della trasparenza, cfr. la versione 2019 (URL=<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/it-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2019.pdf>), 03/09/2020.

⁶⁵⁴ A tal riguardo, cfr. la voce *Accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio*, in Europa.eu, ed. italiana (URL=<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-627-IT-F1-1.PDF>), 03/09/2020.

3. Trasparenza e informalità dopo le “riforme” dei triloghi

3.1 Premessa

A fronte delle argomentazioni sin qui esposte, è giunto il tempo di tirare le fila dell'intero discorso, vale a dire comprendere il reale significato della contrapposizione tra informalità e trasparenza per acquisire consapevolezza di quanto l'attuale *trade-off*, ricollegandosi ai casi affrontati, sia rilevante per la regolamentazione del processo dei triloghi.

Le caratteristiche fondanti del processo legislativo sono state spesso terreno di dibattito e sia la dottrina che la giurisprudenza hanno concluso che esiste la necessità di operare un'implementazione del fattore della trasparenza, perché sia l'eccessiva discrezionalità dei legislatori, sia la riservatezza dei triloghi, fanno venire meno uno dei principi alla base della democrazia rappresentativa, ossia la possibilità dei cittadini di rendicontare l'operato dei propri rappresentanti.

La democrazia europea fa del principio rappresentativo (art. 10 TUE)⁶⁵⁵ uno dei principi cardine del sistema, e ciò non vale solo per i parlamentari direttamente eletti nei Paesi membri ma anche per il Consiglio, i cui ministri, devono rendere conto ai propri Stati di appartenenza, dunque al proprio governo nazionale, del proprio operato.

Come si è potuto stabilire più volte durante il corso della trattazione, l'elemento della trasparenza e il suo studio non sono fine a sé stessi; ma vanno a toccare alcuni fondamenti democratici dell'ordinamento europeo⁶⁵⁶. Per questo motivo si è sentita la necessità di un'analisi risolutiva sul tema in essere, così da tirare le fila delle argomentazioni esposte e cogliere appieno i caratteri determinanti dell'analisi affrontata. Il tema sarà affrontato su due versanti.

Il primo verterà sulla discussione di un giudizio finale sui temi della trasparenza e dell'informalità a confronto. Si è partiti, nell'esordio del presente capitolo, con l'obiettivo di sviscerare gli aspetti peculiari di questi due fattori, fondamentali a riguardo di chi scrive, per l'obiettivo che ci si è proposti, ossia l'analisi della regolamentazione dei c.d. triloghi.

Alla luce dei casi esposti (gli accordi interistituzionali Legiferare meglio 2003 e 2016, il caso della Mediatrix europea del 2015 e, infine, la sentenza del Tribunale 2018, c.d. caso De Capitani) è lecita e opportuna una valutazione finale su quale strada la “regolamentazione dei triloghi” ha condotto l'ordinamento europeo, agendo -persistentemente- sul carattere informale dei triloghi stessi e richiedendo, parimenti, a gran voce maggior trasparenza nei negoziati e all'interno dell'intero processo legislativo.

⁶⁵⁵ Art. 10, co.1: “Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”.

⁶⁵⁶ A tal riguardo, cfr. C. Tovo. *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”*, cit., p.1 s.; F. Battaglia. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, cit., 2 s.; e Decisione del Mediatore Europeo, caso OI/8/2015/JAS (URL=<http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark#hl18>), 03/09/2020.

3.2 Il principio di trasparenza e quello di informalità: un raffronto indispensabile

L'idea secondo cui il processo legislativo si articola in condizioni di sempre maggiore complessità, è oramai acclarata ed è divenuta un luogo comune nel dibattito accademico sul tema⁶⁵⁷. Per questa ragione le istituzioni ricorrono spesso, secondo un grado di discrezionalità espresso nei Trattati, a metodi informali per tentare di velocizzare il procedimento legislativo senza renderlo, però, inefficace⁶⁵⁸.

Il processo decisionale informale è stato definito, da alcuni in dottrina⁶⁵⁹, un *trend* in forte crescita sia al livello nazionale, sopranazionale e internazionale. Il *trade-off* tra informalità e trasparenza diventa una chiave di lettura dell'intero processo. Dallo studio del caso sin qui esposto si è (certamente) compresa la volontà delle istituzioni di non rinunciare a procedimenti informali che velocizzano il processo di *decision-making*, all'interno dei quali è possibile arrivare ad accordi in maniera più celere ed efficace.

Parimenti, si evince anche la volontà dei rappresentati (nella cui categoria vengono inclusi non solo i cittadini dell'Unione europea ma anche le imprese, le ONG, gli *stakeholders* e chiunque abbia un interesse nel conoscere l'andamento del processo in capo alle istituzioni) di richiedere maggior trasparenza del processo decisionale. A quest'ultima necessità si è data soluzione, in tempi e maniere differenti, ricorrendo alla richiesta, in capo ai protagonisti del processo, di maggior trasparenza dello stesso.

Dopo aver ampiamente discusso del divario che intercorre tra efficienza del procedimento legislativo, se a questa ipotesi si vogliono ricollegare pratiche informali che entrano a far parte dello stesso, e trasparenza, intesa come principio portante dei sistemi democratici a cui si ricollegano altri principi, tra cui quello dell'*accountability*; si è giunti dinanzi ad importanti interrogativi. È la trasparenza un fattore così necessario da implementarlo a tutti i costi? Ma, soprattutto, definita la trasparenza come un valore aggiunto in ogni processo democratico, allora l'incremento della trasparenza è una procedura che le istituzioni sono in grado di controllare?⁶⁶⁰

Per tentare di dare risposta ai quesiti esposti, si è utilizzato il riferimento ad un caso pratico all'interno del sistema europeo, protagonista del saggio, vale a dire il sistema dei triloghi.

Dallo studio svolto sul caso specifico si è compreso come le regole per l'organizzazione e il funzionamento dei negoziati sono governate dal fattore dell'informalità. Si prenda come esempio il numero limitato di partecipanti che prende parte alla riunione, gli "opportuni contatti" che devono esserci tra ogni istituzione, o l'andamento stesso dell'intero negoziato. Si noti anche che dove esistono delle regole per

⁶⁵⁷ Cfr., per tutti, C. Reh. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, p. 822 s.

⁶⁵⁸ Cfr. G. Jan Brandsma. *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, cit., p. 300 s.

⁶⁵⁹ Vedi nota 657.

⁶⁶⁰ Per quest'ultimo interrogativo, cfr. N. Lupo, C. Fasone. *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015, p. 342 s.

disciplinare questo processo, esse sono generali, si pensi alla Dichiarazione comune sulla codecisione⁶⁶¹, oppure al Codice di condotta dei negoziati⁶⁶².

Per non affrontare l'argomento con un approccio radicale al tema, va ricordato che il processo politico-decisionale che si "costituisce" in sede informale, non è di per sé illegittimo. Anzi, per quanto concerne il caso specifico dei triloghi, ogni accordo trovato ai tavoli negoziali prima di poter diventare ufficiale, deve, necessariamente, passare al controllo della plenaria (per il Parlamento) e del Consiglio. Questa relazione che intercorre tra formalità e informalità è stata definita da alcuni in maniera saggia come "interdipendenza asimmetrica"⁶⁶³, ovverosia una relazione complementare e non sostitutiva. Ciò significa che senza il collegamento con l'arena formale, la decisione presa in sede informale non avrebbe valenza alcuna e potrebbe essere, in questo caso, non conciliabile con i principi democratici. È solo a questo punto del procedimento decisionale e in questo specifico contesto che va valutata la richiesta di una maggior trasparenza.

Di certo, se, come si è dimostrato, è comune l'esigenza di migliorare la trasparenza del procedimento legislativo, non si potrà non ricorrere ad intervenire in tal senso⁶⁶⁴. Come questo processo di riforma abbia già prodotto alcuni suoi effetti, lo dimostrano i casi esposti in precedenza.

L'obiettivo dovrebbe essere, nel parere di chi scrive, di essere sempre alla ricerca di nuove regole che possano bilanciare i principi di trasparenza e informalità. Visto che si ritiene impensabile dover rinunciare a metodi e pratici funzionali, facendosi carico di prerogative che potrebbero essere, in alcuni casi, controproducenti per gli stessi richiedenti (per esempio conoscere tempo prima la posizione delle istituzioni su un futuro atto che disciplina le regole di politica economica potrebbe provocare il destabilizzarsi del mercato economico prima ancora che la norma entri in vigore).

D'altra parte, è innegabile che un'eccessiva flessibilità per le istituzioni nel processo decisionale provocherebbe, anch'essa, per questioni di discrezionalità legate al comportamento istituzionale, effetti inaspettati come il sorgere di sedi di dialogo irrintracciabili per l'opinione pubblica o il "gioco di ombre" in cui rientra l'attività di molte lobby, soprattutto, al livello europeo.

Gli elementi della presente discussione sono entrambi "portatori di molti interessi" e destabilizzare gravemente l'equilibrio di uno, provocherebbe lo sbilanciamento, necessariamente, dell'altro. La strada da perseguire dovrebbe mantenersi sugli attuali standard, vale a dire non affrettare i tempi con proposte di riforma insensate e inefficaci; ma permettere alle istituzioni di mantenere un grado di riservatezza, ad esempio nei triloghi, pubblicando alla fine dei negoziati i documenti utilizzati; far in modo che ogni istituzione si doti di un regolamento sulla "procedimentalizzazione" dei triloghi⁶⁶⁵, collegando a queste regole chiare e impegni

⁶⁶¹ Per una visione della disciplina dei triloghi e del contenuto degli atti, cfr. cap. II del presente elaborato.

⁶⁶² A questo proposito anche le riforme del regolamento interno del Parlamento europeo si propongono di "regolamentare" la disciplina dei triloghi (cfr. cap. V), ma rappresentano caso singolo, dato che le altre istituzioni partecipanti non regolano in maniera attenta i triloghi.

⁶⁶³ C. Reh. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, cit., p. 826.

⁶⁶⁴ Si pensi agli impegni presi dalle istituzioni negli accordi interistituzionali "Legiferare meglio" con cui si propone di migliorare la qualità e la trasparenza della regolamentazione; o le proposte fatte dal Mediatore europeo dopo l'inchiesta sulla trasparenza dei triloghi; o, infine, la pronuncia della sentenza De Capitani che si lega anch'essa alla volontà di implementare il fattore della trasparenza, permettendo di visionare gli atti e i documenti durante il processo dei triloghi.

⁶⁶⁵ Come già è stato proposto e attuato dal Parlamento europeo all'interno del suo regolamento interno, cfr., specialmente, cap. V.

reciproci accordati tra le istituzioni. Questa è sicuramente una delle strade più sensate da seguire, nell'ottica di nuove regole che possano disciplinare in maniera più trasparente l'operato istituzionale, senza però trasformarsi in controlli oppressivi (e punitivi) che provocherebbero la creazione di altri canali (istituzionali e non) entro i quali si opererebbe al di fuori dell'area di controllo legittimo⁶⁶⁶, degenerando nei c.d. “*sunk cost*”⁶⁶⁷.

In conclusione, ci si trova in accordo con gran parte della dottrina⁶⁶⁸ quando si sostiene la compresenza necessaria nel processo decisionale di qualsivoglia genere e grado, dei fattori dell'informalità e della trasparenza; si promuove a proposito la teoria della “doppia struttura” del sociologo tedesco Luhmann⁶⁶⁹. In essa si sostiene che l'esistenza di veri e propri “sistemi informali di contatto” all'interno del procedimento legislativo hanno il compito di favorire un processo decisionale efficace.

Secondo l'autore l'esercizio del potere legislativo “non si basa solo sulle procedure parlamentari formalmente intese e le relative deliberazioni, ma (per l'appunto) anche sull'esistenza di «sistemi informali di contatto»”⁶⁷⁰.

Si tenga in considerazione che la riforma del procedimento legislativo è già in atto da molto tempo, si pensi ai casi presentanti per l'analisi del caso europeo, e che gli ordinamenti democratici contemporanei devono, necessariamente, confrontarsi con nuove tecnologie e canali di comunicazione innovativi⁶⁷¹, i quali richiedono a gran voce che il processo decisionale sia più aperto e visibile; tentando per contro, di non rendere questo “processo di monitoraggio” una pressione smisurata che non permetterebbe al processo decisionale di funzionare in maniera efficace.

3.3 Efficacia o efficienza dei triloghi: la questione che prevale nel dibattito europeo

Terminata la discussione sulla problematica contrapposizione tra trasparenza e informalità del procedimento legislativo, è ragionevole svolgere un'ultima considerazione in merito il tema dei triloghi e come questa “disciplina” sia stata continuo tema di dibattito per la politica europea.

Si è compreso come l'argomentazione della maggior trasparenza si leghi, sensibilmente, ai triloghi, mutandosi nella necessaria considerazione della funzionalità del sistema dei negoziati, che si fondano su pratiche informali e riservate. Alla stregua dell'analisi compiuta, è lecito domandarsi quanto sia vantaggioso

⁶⁶⁶ Cfr. C. Reh. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, cit., p. 830 s.

⁶⁶⁷ Letteralmente: “costi irre recuperabili”. Secondo questa accezione, operare dei costi provocherebbe un esito necessariamente negativo, avendo dei costi che non sono recuperabili in nessun modo.

⁶⁶⁸ A riguardo, cfr. V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p. 2 s., spec. 4 s.; C. Reh. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, cit., spec. p.832 s.

⁶⁶⁹ Cfr. N. Luhmann. *Legitimation durch Verfahren*, rist. Frankfurt am Main, 2013, p. 199 s.

⁶⁷⁰ G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 819 (parentesi aggiunte successivamente).

⁶⁷¹ Cfr. N. Lupo, C. Fasone. *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, cit., p. 345 s.

favorire riforme sulla trasparenza che interessano i negoziati interistituzionali a fronte di una minore efficacia del processo decisionale. È, precisamente, quest'ultimo il tema portante della considerazione finale sui triloghi: l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia del sistema dei negoziati interistituzionali.

A tal proposito, occorre prendere in considerazione vari fattori. Innanzitutto, si devono tener presenti gli aspetti positivi del sistema dei triloghi, vale a dire quali elementi conducono il processo qui presentato ad essere considerato efficiente. Si è, spesso, ripetuto come l'utilizzo dei triloghi sia funzionale alla ricerca di un (celere, il più delle volte) accordo⁶⁷² (c.d. *early agreement*) e, va segnalato, come la conclusione di "accordi precoci" sia funzionale per limitare i costi di transazione di una negoziazione pubblica e inclusiva, come quelli di interpretazione e di traduzione⁶⁷³, oltre che alleggerire il carico di impegni delle istituzioni. Questa "efficienza" del processo dei triloghi si basa su alcuni aspetti chiave: si pensi alla rete di contatti formali e informali tra le istituzioni e il consolidarsi dell'esperienza della procedura legislativa ordinaria; la possibilità di concludere accordi tra Parlamento e Consiglio nelle prime fasi della procedura legislativa o la, già ricordata⁶⁷⁴, volontà del Consiglio di raggiungere il più velocemente possibile un accordo comune per questioni di "vantaggio strategico" posseduta dalla sua delegazione. L'insieme di questi fattori ha permesso che l'utilizzo dei triloghi sia oggi uno "strumento" utilizzato quasi come abituale all'interno della procedura legislativa, intravisto anche il numero di accordi conclusi con questa procedura che porta l'adozione dell'atto in tempi brevi⁶⁷⁵.

Invero, si è già discusso della questione problematica della trasparenza che l'intero assetto dei triloghi porta con sé, partendo dal numero di membri presenti al tavolo della negoziazione, al raggiungimento dell'accordo, al numero di incontri, oltre che ai documenti utilizzati e ai temi discussi durante le negoziazioni. Una procedura indicata come informale e che, al suo interno, si definisce attraverso comportamenti non definiti, opportuni contatti, fiducia reciproca (non solo tra le istituzioni nel rispettare quanto deciso ai tavoli ma, talvolta, anche tra l'istituzione e la propria delegazione di rappresentanza⁶⁷⁶). Le istituzioni hanno dichiarato, su due fronti opposti, la volontà di migliorare la trasparenza di questo processo decisionale e, contemporaneamente, di non voler rinunciare all'efficienza di tale processo⁶⁷⁷ che fa della discrezionalità e la riservatezza i suoi punti cardine.

Sostenuta la necessaria compresenza di questi fattori per migliorare la qualità del procedimento legislativo e, contestualmente, mantenendo l'efficienza dello stesso, la soluzione al quesito non è di semplice soluzione.

⁶⁷² Per questo motivo si parla in dottrina di "accordo precoce". Cfr. cap. III della presente trattazione

⁶⁷³ Cfr. V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p.16.

⁶⁷⁴ A tal proposito, cfr. cap. III della presente trattazione

⁶⁷⁵ Per un riferimento puntuale sui dati statistici del numero di triloghi condotti e "accordi precoci" portati a termine, cfr. cap. II della presente trattazione e O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in Notre Europe Institut Jaques Delors, p. 1 s., spec. 15 s.

⁶⁷⁶ Si pensi al rapporto tra il relatore, i relatori ombra e i gruppi politici in Parlamento. Bisogna avere completa fiducia nelle qualità del relatore di riuscire a raggiungere l'obiettivo prefissato. A tal riguardo, cfr. C. Reh. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, cit., p.822 s.; A. Ripoll Servent, L. Panning. *Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings*, cit., p. 303 s.

⁶⁷⁷ Si pensi alle dichiarazioni del Parlamento e del Consiglio durante la sentenza De Capitani.

Precedentemente si è argomentato che una delle soluzioni per implementare la trasparenza sia quella di affidarsi alla “determinazione” delle istituzioni di preservare impegni, cooperando in maniera funzionale, senza che ci sia alcuna imposizione, proveniente da altri organi dell’Unione, che prescriva rimedi controproducenti. Invece, per quanto interessa in questa sede, per salvaguardare l’efficienza dei triloghi e, nel contempo, assicurare al processo negoziale una miglior trasparenza, va visionata la differenza che intercorre tra efficienza ed efficacia e rapportarla, in seguito, alla disciplina dei negoziati.

I termini efficacia ed efficienza vengono spesso confusi o utilizzati in maniera indistinta ma ognuno gode di un significato autonomo. Infatti, se l’efficienza si riferisce all’abilità di raggiungere un obiettivo nel minor tempo possibile; l’efficacia, invece, indica la generale capacità di raggiungere l’obiettivo prefissato⁶⁷⁸. La sensazione di chi scrive è che, per quanto riguarda il tema dei triloghi, ci si è soffermati nel tempo alla sola valutazione dell’efficienza di questo processo (o strumento) utilizzato nel corso della procedura ordinaria, tralasciando alcune fondamentali considerazioni riguardo l’efficacia dello stesso.

Per l’appunto, se l’obiettivo attraverso l’utilizzo dei triloghi è quello di raggiungere un accordo tra le parti nel minor tempo possibile, allora si sta prendendo visione dell’efficienza del processo. Ma l’obiettivo dovrebbe essere non solo quello di concludere un “accordo precoce” nel minor tempo possibile (efficienza) ma riuscire a raggiungere un accordo di compromesso, c.d. *early agreements*, che sia congeniale alle parti presenti al tavolo negoziale e, quindi, un accordo di qualità (efficacia). La stessa qualità con cui, una volta raggiunto l’accordo, si procederà a formulare l’atto o il provvedimento che entrerà in vigore e che, inevitabilmente, andrà a toccare la vita dei cittadini e di tutti i “rappresentati” nel territorio dell’Unione europea.

Per le motivazioni esposte, si è in accordo con la volontà di migliorare la trasparenza di questo processo decisionale favorendo delle riforme sulla disciplina dei triloghi che operino in tal senso, ma contestualmente si vorrebbe assistere a delle richieste da parte delle istituzioni che vadano verso la direzione dell’efficacia; vale a dire scelte mirate che incidano sulla qualità del processo e sulla decisione che si ottiene ai tavoli.

Un processo di riforma che vuole migliorare la trasparenza dei negoziati interistituzionali (in tutte le sue fasi) dovrebbe, quindi, essere accompagnato da un simmetrico processo di “impegno istituzionale” nel concordare strumenti che permettano, in un tempo adeguato, di raggiungere un compromesso efficace (oltre che efficiente). Strumenti comprensivi di un miglior controllo delle istituzioni sulle proprie delegazioni, su una parità nel metodo di votazione ai tavoli negoziali e, infine, su un controllo concreto del ruolo della Commissione che dovrebbe figurare come “facilitatore”. Potrebbe essere proprio quest’ultima ad essere il collegamento tra l’intento di raggiungere un “accordo precoce”, in maniera celere ed efficiente e anche di qualità (in maniera efficace), con la simultanea volontà di rendere più trasparente il procedimento legislativo.

⁶⁷⁸ “Efficacia ed efficienza sono due concetti che acquistano importanza considerevole nel mondo del lavoro e, in generale, nella pianificazione e nel controllo di qualsiasi attività, tanto da essere identificati come le due principali dimensioni del processo valutativo”, in voce *Efficacia ed efficienza*, in Nuova didattica (sito web), ed. italiana (URL=<https://nuovadidattica.wordpress.com/glossario/efficacia-vs-efficienza/>), 03/09/2020.

Altrimenti, come più volte ripetuto nel corso dell'esposizione e in accordo con la dottrina⁶⁷⁹, un'eccessiva trasparenza che non sia accompagnata da nessuna delle proposte esposte pocanzi, provocherebbe da un lato una esagerata pressione sulle istituzioni che esercitano il potere decisionale e, in secondo luogo, una trasformazione delle sedi ove opera la "politica informale" che necessariamente, nella giusta misura, prende parte al processo decisionale.

⁶⁷⁹A tal proposito, cfr. G. Rugge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p. 809 s., spec. p.815 s.; C. Reh. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, cit., spec. p.825 s. e G. Jan Brandsma. *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, cit., p.300 s., spec. p.305 s.

CAPITOLO V

Il Parlamento europeo e il suo ruolo in correlazione ai triloghi e all'equilibrio istituzionale

1. Il Parlamento europeo: un'istituzione in continua evoluzione

1.1 Premessa

Nel considerare oggetto di studio l'evoluzione dei poteri in capo alle istituzioni europee, con un esame congiunto non solo sul potere legislativo, ma anche della sua evoluzione nel contesto comunitario; si ha l'intenzione, a questo punto della trattazione, di ricercare un'altra variabile il cui approfondimento è indispensabile, vale a dire lo studio del ruolo del Parlamento europeo nel sistema europeo, e il rafforzamento del ruolo stesso nel corso della storia dell'integrazione⁶⁸⁰.

Non si può prescindere dall'analizzare la funzione del Parlamento che da semplice assemblea eletta dagli Stati membri diviene, nella storia europea, co-legislatore e si afferma, nel corso dello sviluppo dell'ordinamento europeo⁶⁸¹, come punto cardine del sistema istituzionale europeo, giocando questo moderno ruolo in antitesi al Consiglio e, in parte, anche alla stessa Commissione europea.

Si vuol dare risalto al fatto che un parlamento direttamente eletto dai cittadini (europei per necessità virtù) sia non solo una istituzione ma, finanche un momento di "costituzione europea e democratica" fondamentale che, se esaminato nelle sue accezioni e nei suoi tempi storici, si configura come una delle basi per analizzare la forma di governo europea. Inoltre, emerge da questa indagine, che l'ordinamento europeo si afferma come un ordinamento para-costituzionale⁶⁸², vale a dire un sistema in cui i cittadini partecipano attivamente, con una sovranità "gestita" non più al livello statale ma sovra-statale⁶⁸³.

Ci si è già confrontati con l'evoluzione del potere decisionale detenuto, a fasi alterne, da istituzioni (e organi europei) e si è messo in luce come si proceda nella direzione del rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, se si esamina, specificatamente, il procedimento legislativo. Al contrario, se si rappresenta una panoramica più generale dell'ordinamento europeo, si intravede che la componente intergovernativa del Consiglio europeo non abbia smesso, soprattutto durante i periodi di crisi dell'Unione europea⁶⁸⁴, di giocare anch'essa un ruolo rilevante. Per questo motivo, studiare come si articola lo sviluppo dell'istituzione parlamentare, coniugandolo contestualmente a quello fatto sul potere legislativo, è indispensabile per comprendere su quali basi si fonda l'ordinamento europeo e il suo diritto; e, più nel particolare, come coniugare

⁶⁸⁰ Cfr. N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, Luiss university press, Roma, 2019, p. 15 s.

⁶⁸¹ Ovverosia con i numerosi interventi di revisione dei Trattati istitutivi.

⁶⁸² In riferimento al fatto che i temi dell'assemblea elettiva e la separazione dei poteri sono, di certo, fondamentali per l'impostazione di un sistema costituzionale che, dal canto suo, necessita di altri elementi per una completa "configurazione".

⁶⁸³ Vedi nota 680 (p. 23).

⁶⁸⁴ Che siano essi periodi di crisi politica o crisi economico-sociale. Per un riferimento puntuale cfr. cap. I, par. 2.

i principi di democrazia, legittimità ed efficacia (del sistema democratico)⁶⁸⁵ in seno l'Unione europea.

L'esistenza di un'Assemblea parlamentare unica con l'entrata in vigore dei Trattati di Roma, e non un'assemblea per ciascuna delle tre Comunità, come si era proposto all'interno delle prime conferenze intergovernative, ha già di per sé, una accezione basilare che vale la pena considerare, e che va ben oltre il ritenere il Parlamento come un'istituzione -semplicemente- di "supporto" all'interno di un'organizzazione internazionale⁶⁸⁶, coerentemente con il progetto politico dell'integrazione europea⁶⁸⁷.

Per questo motivo si ritiene obbligatorio, nel proseguo di questa parte dell'elaborato, il riferimento al c.d. *deficit democratico*, per avere più riferimenti sull'istituzione "Parlamento" tema del presente capitolo e, successivamente, vagliare in che modo il progetto politico europeo si sia evoluto nel corso del tempo, utilizzando, altresì, il tema in analisi come punto di riferimento.

Fu dalla elezione diretta dei membri del Parlamento europeo che si ha, effettivamente, traccia della centralità del tema dell'istituzione parlamentare e, anche se si considera tale processo iniziato in tempi antecedenti, è rilevante il fatto che, per taluni, essa è stata costantemente accompagnata dal dilemma della legittimazione democratica "carente".

Di fatto, l'evoluzione dell'organo elettivo, contestualmente alla mancanza di legittimazione democratica in capo allo stesso contiene elementi che appaiono in netta contraddizione ed è per questa ragione che, al netto dell'analisi sul tema della *governance* europea, è utile sviscerare i concetti che accompagnano la nascita del Parlamento europeo.

Il tema del *deficit* democratico è una strada da percorrere con cautela, in quanto, nonostante il Parlamento europeo non nasca come vero e proprio legislatore, la configurazione istituzionale dell'assemblea portava con sé la c.d. "questione democratica". Tale questione è affrontata ogni qual volta si tenta di chiarire il ruolo del Parlamento. Quel che si può certamente affermare è che l'istituzione parlamentare (che acquisì il nome di Parlamento europeo solo a partire dal 1962) è stata l'istituzione con la più celere e costante evoluzione, passando dall'essere una (semplice) assemblea consultiva, a organo che condivide la detenzione del potere legislativo con il Consiglio.

All'uopo, in accordo con parte della dottrina, si sottolineerà come, la trasformazione del Parlamento, passi -necessariamente- nella sua prima fase, ovvero la nascita dell'assemblea elettiva, attraverso l'esame del potere legislativo in capo alle istituzioni.

⁶⁸⁵ Cfr., per tutti, E. Barón Crespo. *El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE*, in Cuadernos Europeos de Deusto, fasc. 46, 2012, p. 21 s.

⁶⁸⁶ Come si è sottolineato sin dall'inizio dell'elaborato (cfr. capitolo 1), sussiste la difficoltà di considerare la nozione di Unione europea. Per questa ragione è plausibile considerare l'esistenza di differenti visioni del sistema europeo. Come sottolinea Cuticca: "Uno degli aspetti più interessanti del volume riguarda i diversi punti di vista da cui il tema dell'Europa e della sua storia passata e recente viene affrontato. La natura degli interventi mette in evidenza la pluralità di prospettive da cui è possibile guardare il concetto di Europa o ciò che viene individuato come la più plausibile idea di identità europea.", in C. Cuticca, *L'idea di Europa: La difficile definizione di un concetto sfuggente*, in *Il Politico*, Vol. 69, n. 2 (206), 2004, p. 375.

⁶⁸⁷ Cfr., uno tra tutti, G. Garzón Clariana. *El parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, Vol. 19(50), 2015, p. 46 s.

Successivamente, dopo aver esaminato questa evoluzione, è vitale vagliare in che modo la presenza di un Parlamento “forte” all’interno del sistema europeo sia determinante per poter conoscere le dinamiche che “muovono”, a loro modo, la *governance* dell’Unione, trascinandola verso forme più o meno parlamentari.

Ma attenzione, per far ciò non si può non indagare in che modo il nostro strumento di analisi, ovvero i triloghi, siano stati utili per il c.d. rafforzamento delle prerogative dell’istituzione parlamentare e, a tal proposito, l’analisi del tema del Parlamento europeo non risulterebbe completa se non considerasse sotto quale veste il *deficit* democratico abbia effettivamente influenzato tale l’evoluzione istituzionale. Si registrerà, con una metodologia di analisi fluida, come questi temi siano fortemente correlati l’uno all’altro e che il loro studio autonomo è il primo passo per le riflessioni che prenderanno in esame questi argomenti in maniera congiunta.

1.2 La nascita dell’assemblea elettiva nell’Unione europea e il tema della legittimazione democratica

Si è già entrati in contatto con la storia dell’integrazione europea e ci si è resi conto come la costruzione di un “apparato europeo” possa essere considerato un processo (costituente) aperto⁶⁸⁸.

La storia parlamentare europea ha il suo incipit nella nascita della prima Comunità europea, la CECA del 1952. Dopo la nascita della CECA, la creazione di un mercato comune necessitava di norme da seguire e di un’autorità che vigilasse. Per questo motivo i parlamenti degli Stati membri hanno deciso di conferire poteri esecutivi e, soprattutto, legislativi al Consiglio dei Ministri come espressione del governo dei sei Stati fondatori.

Contestualmente, l’Alta autorità (poi Commissione europea) si presenta come un esecutivo collegiale, detentore del potere di iniziativa economica, quale espressione della volontà della Comunità e custode dei Trattati.

Una Autorità collegiale, per l’appunto, composta da nove membri, dirigeva la Comunità; il primo presidente di questa autorità fu Jean Monnet⁶⁸⁹. A questo organo ben presto se ne aggiunse un altro, una Assemblea comune. L’Assemblea composta da 78 rappresentanti degli Stati membri non aveva numerose funzioni, ma fu il primo esempio di “embrione parlamentare” nel sistema europeo⁶⁹⁰.

Una prima svolta si ebbe con la firma dei Trattati di Roma nel 1957, che istituivano la CEE (e contemporaneamente l’Euratom). In quel momento storico, fu fondata l’Assemblea Parlamentare europea, composta, stavolta, da 142 deputati di parlamenti dei sei stati fondatori (di cui 36 membri erano nominati dal Parlamento italiano). Tale istituzione svolgeva funzioni consultive e di controllo, ma, come si è già ricordato

⁶⁸⁸ Cfr. E. Barón Crespo. *El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE*, cit., p. 20.

⁶⁸⁹ Come sottolinea Barón in questa sede: “*J. Monnet afferma che l’architettura istituzionale poteva essere vista come sopranazionale, [...] pronunciando anche la parola federale*”, in Ivi, p. 22.

⁶⁹⁰ Per quanto concerne la rappresentanza italiana all’Assemblea, erano 18 i membri designati annualmente da camera e senato. Tra i tanti ne fecero parte: Ferruccio Parri, Alcide De Gasperi, Amintore Fanfani, Ugo La Malfa, Giovanni Malagodi. A riguardo cfr., specialmente, N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p.16 s.

in precedenza⁶⁹¹, allora prese vita il c.d. *enlargment* delle competenze e prerogative parlamentari, in quanto l'Assemblea, sin da subito, puntava ad aumentare i suoi poteri⁶⁹² per assurgere nuove competenze. In questa prima versione del moderno Parlamento europeo, che acquisirà tale *nomen* a partire dal 1962, gli (euro-) deputati detenevano il doppio mandato diventando canali di comunicazione tra i parlamenti nazionali e l'Assemblea comunitaria.

Sin da subito, si intravede la genesi di una interazione continua (e necessaria) tra (la prima versione del) Parlamento europeo e i parlamenti nazionali⁶⁹³. Tale elemento rappresentativo della comunicazione nazionale-sovrannazionale, come si sottolineerà, scarseggia nelle prime fasi storiche della democrazia europea, e solo con il Trattato di Lisbona si è tentato di colmare tale gap.

Nel complesso, l'esperienza parlamentare europea⁶⁹⁴ si presenta come unica al mondo, infatti, nessun'altra organizzazione internazionale aveva mai sperimentato un modello di assemblea elettiva simile a quello europeo⁶⁹⁵. Sarà dalla specialità e unicità del modello che, probabilmente, scaturiranno le esigenze di risanare un *deficit* democratico che, in diversi modi e misure, si è spesso affermato nell'ordinamento europeo.

Della storia sin qui delineata, dalla nascita dell'assemblea (poi elettiva) sino all'affermazione e all'espansione dei propri poteri nell'Unione europea, le vicende che vedono protagonista il Parlamento europeo sono molteplici e non è possibile esaminarle tutte nel modo specifico⁶⁹⁶. Altresì, è possibile rintracciare, con l'aiuto della dottrina⁶⁹⁷, le tappe fondamentali del processo di evoluzione del Parlamento europeo, le quali rappresentano al meglio la contestuale dilatazione dei poteri dell'assemblea elettiva.

Occorre focalizzare in questo breve excursus storico esplicativo il primo momento storico in cui l'Assemblea detiene, come previsto dai Trattati, poteri consultivi; tale periodo è circoscritto dalla sua nascita (nel 1952) sino al 1970. Successivamente, l'autorità protagonista entra in gioco assolvendo maggiori "poteri normativi" (assieme al Consiglio) per finanziare la -nascente- politica agricola comune (PAC).

Un passo fondamentale di tale evoluzione è rintracciabile nel 1974 quando il Consiglio europeo adottò un accordo per democratizzare la Comunità europea, fissando l'elezione a suffragio universale diretto del

⁶⁹¹ Per un riferimento esplicito, cfr. cap. I par. 1: *Il processo di integrazione europea e il potere legislativo: cenni storici*.

⁶⁹² "[...] Nel triangolo istituzionale che sin da allora si costituì con la Commissione e il Consiglio (che erano assieme governatore e legislatore della Comunità), iniziarono le manovre parlamentari per allargarne i poteri (con l'arma di emendamenti che imponevano l'unanimità; e più tardi con l'antico 'potere di borsa', ossia l'approvazione del bilancio)", in N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p. 16.

⁶⁹³ Il continuo, e necessario, dialogo tra questi due organi sarà una costante nella storia dell'integrazione europea; infatti, ad oggi si sente parlare, sempre più spesso, di iniziative e strumenti che favoriscono la c.d. *cooperazione interparlamentare*.

⁶⁹⁴ In maniera contestuale, anche l'Assemblea Costituente italiana gioca nel contesto europeo-internazionale un ruolo fondamentale, stabilendo con l'art. 11 (Cost.) la possibilità di consentire "limitazioni" al dogma della sovranità statale.

⁶⁹⁵ Come specificano autorevoli autori come Lupo e Manzella: "[...] un 'Parlamento oltre gli stati nazione', dunque, che ricerca vitali connessioni con i parlamenti "dentro" gli Stati-nazione. Resta comunque il fatto di un Parlamento oltre gli Stati-nazione e, nelle sue attribuzioni, al di sopra degli Stati-nazione. È la prima volta che accade al mondo", in N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p.17.

⁶⁹⁶ Si è utilizzata una linea-guida di riferimento, ovvero il potere legislativo, per comprendere precedentemente le varie fasi storiche in cui anche il Parlamento europeo è stato protagonista.

⁶⁹⁷ In particolare, i testi e i saggi che raccontano del Parlamento europeo (attraverso vari temi), cfr. E. Barón Crespo. *El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE*, cit., p. 22 s.; G. Garzón Clariana. *El parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea*, cit., p. 43 s.; N. Lupo, A. Manzella A. *Il Parlamento Europeo*, cit., p. 13 s. e, soprattutto, G. Majone. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in "Stato e Mercato", n. 67, 2003, p. 1 s.

Parlamento europeo a partire dalle elezioni del 1979. In questa tappa si rammenta altresì: la considerazione del Parlamento europeo come co-gestore del bilancio europeo e l'inserimento del Comitato di conciliazione per risolvere le dispute tra Parlamento e Consiglio⁶⁹⁸.

Il periodo seguente, che inizia con l'elezione diretta dell'assemblea elettiva a partire dalle sopracitate elezioni del 1979, è, forse, il più noto all'interno della storia europea. A partire da questo momento storico, sino ad arrivare all'atto unico europeo (AUE), il Parlamento resterà al centro del dibattito politico-istituzionale europeo e da qui, difatti, si intravede una prima forma di gerarchia delle istituzioni europee. Di seguito, a partire dall'entrata in vigore dell'AUE e con le successive tappe della storia dell'integrazione europea, attraverso le modifiche ai trattati fondativi (quelli integrativi e di revisione), vengono sancite alcune norme che prevedevano⁶⁹⁹ il rafforzamento del potere del Parlamento europeo; si pensi ad esempio al Trattato di Maastricht, al Trattato di Amsterdam e poi di Nizza, la breve parentesi della "Costituzione per l'Europa" e, infine, al Trattato di Lisbona⁷⁰⁰.

Va ricordato che un anno prima dell'elezione diretta del Parlamento europeo, già nel 1978 il Consiglio europeo di *Copenhagen* affermava come il rispetto della democrazia rappresentativa e dei diritti umani fossero dei presupposti imprescindibili per l'appartenenza alla Comunità europea. Si tenga a mente che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, il dibattito relativo la Comunità europea è sempre stato accompagnato da quello riguardante il c.d. *deficit democratico*⁷⁰¹.

Il tema della mancanza di legittimazione democratica da sempre vive in simbiosi con la storia del Parlamento europeo. Nel descrivere i caratteri fondamentali di questa istituzione, determinante per comprendere l'equilibrio che si struttura nell'articolato sistema istituzionale europeo, non si può non far cenno al tema della "carenza di legittimità" democratica, a cui sarà data particolare attenzione nel breve termine. L'analisi autonoma dell'argomento, di fatto, deve ritenersi essenziale sia per comprenderne il reale impatto sull'istituzione parlamentare, sia per conoscere l'effettivo significato che tale quesito assume in una "dimensione europea".

Uno dei dilemmi di fondo, richiamato da alcuni autori, è la dimensione della rappresentanza politica, declinata in senso territoriale-geografico e, anche, strettamente "sociale". In merito al dilemma menzionato, ossia quello relativo alla legittimazione democratica e la sua "carenza" nel sistema europeo, si ritiene necessario un breve excursus; in quanto il tema della rappresentanza politica è essenziale per comprendere il *deficit* di democrazia di cui tanto si sente parlare in relazione al Parlamento europeo.

Le vite politiche di Strasburgo e quella Bruxelles sono disconnesse, inevitabilmente, da quella che vive ogni parlamento nazionale (in ciascun Stato membro), non favorendo, di conseguenza, una precisata "continuità politica". L'acclamata congruenza di vita politica, la quale dovrebbe, a modo suo, riconnettere il

⁶⁹⁸ Cfr., per tutti, E. Barón Crespo, *El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE*, cit., p.24 s.

⁶⁹⁹ In misura e in maniera differente l'una dall'altra. Per un *excursus* vedi le parti del testo dedicate all'analisi dei Trattati fondativi e di revisione, a partire dall'AUE e poi successivamente con il Trattato di Maastricht (1992) e il Trattato di Lisbona (2009), cfr. cap. I del presente elaborato.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ G. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, cit., p 3 s.

mandato elettorale al mondo politico (rispettivamente del rappresentante proposto dal Paese membro che diventa deputato del Parlamento europeo e, di seguito, rappresentante dei cittadini).

Appare iconico il solo fatto che le elezioni europee non siano, effettivamente, europeizzate. Ciò accade in parte perché gli Stati membri votano separatamente per eleggere i rappresentanti al livello europeo, e, d'altra parte, occorre riflettere su come questi voti si indirizzano non verso partiti europei che, in una certa forma, vengono costituiti post-elezioni. Va rilevato come tali dinamiche determinano un flusso elettorale verso programmi e, soprattutto, partiti nazionali che, dal canto loro, non riescono a farsi carico dei problemi e delle *policy* che interessano uno Stato specifico. Il problema di fondo risiede nella stessa legge elettorale e soprattutto alla permanenza di questa disconnessione politico-elettorale di cui i partiti europei non riescono a farsi carico come mediatori.⁷⁰²

In secondo luogo, si ricorda come si determina una sorta di “disconnessione sociale” relativa allo storico rapporto rappresentante-rappresentati. Di certo, essa è favorita dalla poca affluenza ai seggi registrata negli ultimi anni⁷⁰³; ma più nel concreto, è un elemento sociale e culturale dovuto, in parte, alla poca attenzione che l'opinione pubblica dedica all'ambito parlamentare europeo e, in genere, è conseguenza del non ritenere l'ambito politico europeo vicino ai problemi sociali dei rappresentati; come se i rappresentanti fossero parte di una *élite* che non riesce a farsi carico dei problemi concreti all'interno dei territori.

Una delle soluzioni più plausibili, sotto questo punto di vista, sarebbe quella di colmare questo *gap politico*, ossia “riconnettere i diversi livelli di rappresentanza politica”⁷⁰⁴: in primo luogo, tentando di legare la vita politica delle camere parlamentari degli Stati membri (come ad esempio Camera dei deputati e Senato della Repubblica in Italia) a quella del Parlamento europeo⁷⁰⁵, e, in seguito, provare a compensare il “vuoto sociale” dell'opinione pubblica (ovverosia dei cittadini europei), che devono sentirsi sì partecipi della politica comunitaria, ma, soprattutto, rappresentati.

1.3 Il rafforzamento della posizione del Parlamento europeo con il Trattato di Lisbona

In questo paragrafo si vuol segnalare come entrambi i momenti sin qui considerati, ai fini della tesi che si vuol sostenere⁷⁰⁶, sono stati vicendevolmente influenti per la storia europea: il primo che vede l'analisi e

⁷⁰² Cfr., tra gli altri, D. Grimm. *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, in *Nomos le attualità del diritto*, n. 2, 2014, p.2 s.

⁷⁰³ Per un riferimento sulle elezioni del Parlamento europeo, cfr. la voce *Elezioni europee: l'occasione per dire la tua*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/elections>), 03/09/2020.

⁷⁰⁴ N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p.21.

⁷⁰⁵ Da tempo ci si è adoperati per avviare meccanismi che creino una via efficace di cooperazione interparlamentare: si consideri il rapporto tra parlamenti (nazionali ed europeo), e l'acquisizione di maggior potere dei parlamenti nazionali, ergo per far in modo che partecipino più attivamente alla vita -politica- dell'Unione europea.

⁷⁰⁶ Vale a dire che l'accresciuto ruolo in merito le competenze del Parlamento europeo ha giocato un momento fondamentale nella ridefinizione degli equilibri istituzionali che vedono protagonista l'istituzione. Seguendo questa logica sarà possibile, successivamente, considerare questa variabile nella definizione della moderna forma della *governance* europea.

l'evoluzione del potere legislativo e successivamente, in questa sezione del saggio, l'analisi del ruolo del Parlamento europeo.

A questo proposito, si desume che, se nella prima linea storico-giuridica considerata, è innegabile la trasformazione del Parlamento in detentore del potere decisionale, condividendo con il Consiglio (art. 294. TFUE) il ruolo di co-legislatore. In questo secondo passaggio, che considera l'acquisizione del potere normativo del Parlamento, la figura (centrale) dello stesso all'interno del sistema non è più considerata solo come un elemento presente nel procedimento legislativo, ma, altresì, come un tassello fondamentale del grande e complesso sistema di *governance* dell'Unione europea; il quale, anche grazie allo studio del ruolo acquisito da questa istituzione, può essere esplicitato e definito con l'analisi dei suoi tratti salienti. Capire in che modo il tema legislativo si leghi al sistema normativo, definibile come una delle variabili con cui si struttura un ordinamento, è vitale per lo studio che si sta presentando, soprattutto quando si tenta di leggere e declinare l'ordinamento europeo in chiave parlamentare.

Per far ciò, non si può far a meno di muovere l'indagine verso lo studio storico, giuridico e normativo del procedimento legislativo (con l'aggiunta dello studio della variabile dei triloghi) e del ruolo che, in relazione ad esso, assume il Parlamento europeo.

Dopo aver intrapreso una rapida menzione ai momenti in cui è nata l'assemblea parlamentare, è importante evidenziare in che modo tale istituzione abbia acquisito determinati poteri e caratteristiche nell'Unione europea contemporanea. Per questo motivo, si deve far cenno agli innumerevoli cambiamenti operati dal Trattato di Lisbona, stavolta⁷⁰⁷, con esplicito riferimento al rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. All'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), il Parlamento europeo si presenta come un'istituzione i cui poteri sono stati efficacemente rafforzati. Le novità che, a tal riguardo, permettono questo consolidamento delle prerogative parlamentari sono state già, in diversi momenti del testo, richiamate e, per questa ragione, si procederà con la loro puntuale elencazione.

La prima innovazione, probabilmente una delle più importanti visto il suo significato, rispetto al contenuto che si sta esaminando, riguarda il potere legislativo (-decisionale). Come già menzionato, con il Trattato di Lisbona è “venuta meno la tipizzazione delle procedure decisionali”⁷⁰⁸, favorendo la differenziazione tra la sola procedura legislativa ordinaria e speciale. Si è ampiamente discussa la trasformazione dell'istituzione parlamentare: trasformatasi da detentrica, inizialmente, di soli poteri consultivi a vero e proprio legislatore nell'articolato sistema europeo.

Una seconda novità va intravista proprio nella procedura di approvazione degli atti europei: se fino al 2004 (nella V legislatura) solo il 28% degli atti riusciva ad essere approvato in prima lettura, pur rientrando

⁷⁰⁷ Si è già fatto menzione delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, per un riferimento puntuale cfr. cap. I, par. 2: “*Il Trattato di Lisbona e la procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea*”.

⁷⁰⁸ N. Lupo, C. Fasone. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in Studi sull'integrazione europea, VII, 2012, p.344.

tale procedura di adozione nella vecchia forma normativa dell'art. 251 TCE⁷⁰⁹; dopo la citata legislatura sarà altissimo il numero di atti approvati in prima lettura (sono circa il 72% nella VI legislatura), con il raggiungimento di un accordo tra Consiglio, Parlamento e Commissione. Questa inversione di rotta verso la prima lettura è sicuramente un punto di vantaggio per il Parlamento europeo, se letta contestualmente al nuovo art. 294 TFUE che modifica l'impianto del processo legislativo in prima lettura⁷¹⁰.

Il rafforzamento del ruolo dell'istituzione parlamentare, per proseguire con l'analisi degli elementi che hanno rinforzato i poteri istituzionali della "assemblea elettiva", è, di certo, favorita dalle modifiche al regolamento parlamentare interno. Una delle modifiche più significative, nell'ottica delle innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona, è la riforma del maggio 2009. Tali modifiche, di cui di seguito nel prossimo paragrafo quelle riguardanti specificatamente l'introduzione di norme regolatrici dei negoziati interistituzionali, sono utili per disciplinare al meglio il ruolo delle commissioni e dei suoi membri che rappresentano l'operatività dell'istituzione elettiva. Tra le innovazioni apportate dalla riforma del 2009, va ricordata quella per regolare, al meglio, l'ipotesi di "reelezione in sede parlamentare di una proposta legislativa"⁷¹¹ della Commissione europea, con l'art. 56 reg. PE.

La modifica più sintomatica, per l'argomento che si sta trattando, abbraccia gli articoli che disciplinano l'organizzazione e la struttura dei negoziati interistituzionali in cui il Parlamento europeo partecipa, in particolare si tratterà dell'art. 70 reg. PE⁷¹².

Infine, va rammentato come il Trattato di Lisbona abbia dato notevole rilievo alle commissioni parlamentari, citandole espressamente per la prima volta negli artt. 121 e 284 TFUE, visto che in passato i trattati, quando si riferivano al Parlamento europeo, rivolgevano la loro attenzione alla sola all'Assemblea.

Se molti di questi aspetti sono stati, sin qui, esplicitamente trattati, ad altri sarà dedicata, a breve, l'attenzione necessaria per cercare di catalogare le numerose novità che hanno portato il Parlamento europeo, soprattutto dopo il Trattato del 2009, al centro della scena istituzionale europea. Scorgere quali sono stati quei mutamenti, per certi versi necessari⁷¹³, è utile ai fini di comprendere il ruolo che l'istituzione in essere gioca ai tavoli negoziali, ma, come si è potuto ampiamente notare, anche al centro del sistema politico-istituzionale europeo.

Inoltre, tale studio ha l'arduo compito di determinare in che direzione si sta muovendo la forma di governo europea che, alla luce anche delle novità sin qui esaminate, potrebbe protrarsi, o si sta già direzionando, verso una forma distintamente "parlamentare" in cui il Parlamento europeo e, perché no, anche i parlamenti nazionali, giocano un ruolo determinante.

⁷⁰⁹ Il quale prescriveva che durante la prima lettura il Consiglio potesse approvare direttamente l'atto se il Parlamento proponeva emendamenti poi accolti dal Consiglio, oppure il Parlamento non proponeva emendamenti sull'atto stesso. Altrimenti, nel caso contrario il Consiglio poteva approvare una posizione comune che dava inizio alla seconda lettura del procedimento legislativo.

⁷¹⁰ Stavolta è il Parlamento europeo che adotta per primo, in questa fase iniziale, la sua posizione, che poi viene trasmessa al Consiglio.

⁷¹¹ N. Lupo, C. Fasone. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, cit., p. 346.

⁷¹² Cfr. prossimo paragrafo del presente saggio.

⁷¹³ Necessari per aggiornare le regole interne alla normativa dell'ordinamento europeo.

Di certo, non si può assumere con certezza che una “*parlamentarizzazione*”⁷¹⁴ del sistema europeo sia di per sé un successo, ovvero che provochi necessariamente dei cambiamenti in senso positivo nell’ordinamento europeo sin qui descritto. Lo sarebbe se il problema del c.d. *deficit* democratico fosse circoscritto nella mancanza di poteri e competenze da attribuire al Parlamento europeo, altrimenti, tale “risanazione” di legittimazione, potrebbe avere degli effetti, appunto, inefficaci⁷¹⁵. Comprendere il ruolo acquisito dal Parlamento europeo in questa fase storica contemporanea (post-Lisbona), con il vaglio dei poteri che gli sono stati attribuiti ai tavoli dei c.d. triloghi, può aiutare a sviscerare questo difficile dilemma⁷¹⁶.

1.4 Le possibili soluzioni al deficit democratico tra teoria e prassi

Si sente parlare spesso nel dibattito europeo di “*deficit* democratico” del sistema comunitario, ma è da sempre un’affermazione seria e rischiosa e va analizzata per comprenderne la veridicità. Si è in accordo con Lupo e Manzella quando sostengono che “la legislazione economica comunitaria ha favorito la regionalizzazione degli Stati membri, l’articolazione territoriale delle democrazie nazionali”⁷¹⁷, e ciò ha favorito la nascita di molte assemblee elettive.

È lecito chiedersi se esista il c.d. “*deficit* democratico”, o meglio, in che forma possa sussistere una mancanza di legittimazione democratica in capo all’istituzione parlamentare. Bisogna cercare in quali versioni o dimensioni si declina il “sintomo del *deficit*” e, soprattutto, come evidenziare i reali problemi che affliggono il sistema dell’Unione europea, per cercare, così, di trovarne ri-soluzione.

Il tema del *deficit*, a riguardo di chi scrive, è, in realtà, molto più complesso e articolato di come è più volte presentato in letteratura. Molti autori in dottrina sostengono l’esistenza di una considerevole carenza di legittimazione democratica relativa all’istituzione parlamentare, ed è dunque lecito chiedersi se questa “mancanza” possa effettivamente esistere, e in che modo essa si leghi alla storia dell’assemblea elettiva.

Probabilmente la spiegazione più razionale di questo dilemma (di consistenza di legittimazione democratica) potrebbe ritrovarsi nella ricerca di tale quesito non tanto nel potere decisionale, quanto nella dimensione sociale. Una dimensione che si connota, come ben espresso precedentemente, nella sua forza di rappresentanza politica e che vede nel rapporto rappresentante-rappresentati la sua principale “deficienza” (nell’accezione democratica).

Ma è pur vero sostenere, del resto, che se la mancanza di *deficit* democratico non riguarda esplicitamente e solamente i poteri in capo al Parlamento europeo (come soggetto per l’analisi in essere), allora non può esserci un esito positivo nel suo risanamento, almeno per quel che concerne il potere decisionale, altra

⁷¹⁴ Cfr., per tutti, D. Grimm. *La forza dell’UE sta in un’accorta autolimitazione*, cit., p.1 s., spec. 3 s.

⁷¹⁵ Sempre nell’ottica di una trasformazione in senso parlamentare dell’assetto di governo europeo.

⁷¹⁶ Le premesse sin qui fatte saranno esaminate, con attenzione, nel prossimo capitolo. A tal proposito, cfr. cap. VI del presente elaborato.

⁷¹⁷ N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p.19.

variabile di analisi della presente trattazione. Quello che si può concludere a riguardo, volendo trovare un punto di chiarezza, è che tra le due dimensioni di “giustificazione”, quella politico-normativa e quella politico-sociale, possa sussistere una correlazione e che tale *deficit* democratico possa provocare un disallineamento tra le dimensioni osservate. Quel che è certo, è la necessità di una maggior cooperazione tra di esse per far in modo che il cittadino possa eleggere un Parlamento (ovvero un eurodeputato) che trovi soluzioni ai problemi in agenda politica, attraverso l’esercizio di una istituzione parlamentare che conti effettivamente nel panorama istituzionale europeo.

Dalla sola consultazione della letteratura che tratta del tema della “legittimità democratica”, se ne uscirà confusi e disorientati non comprendendo l’entità del tema in essere, la sua veridicità e la sua (effettiva) “esistenza”⁷¹⁸ nel contesto comunitario. Si può affermare, in accordo con alcuni in dottrina, che, per esempio, il *deficit* democratico non si sia concretamente verificato nel sistema europeo (o almeno non nel senso che taluni hanno cercato di attribuirgli). Mentre un’altra branca di autori, sostiene che il suo studio è fondamentale per comprendere l’articolazione dell’ordinamento europeo.

Le due posizioni possono coesistere, di fatto, nella sola ipotesi che il *deficit* democratico non sia esistito nell’accezione che molti autori gli hanno dato in dottrina, vale a dire come mancanza di potere decisionale in capo il Parlamento⁷¹⁹, ma che, comunque, una sfumatura del tema della carenza di legittimazione democratica è stata ed è presente nel contesto europeo, e il suo studio può aiutare a decifrare tale contesto.

C’è chi sostiene che il vero paradosso sia strutturare l’appartenenza all’Unione su principi di democrazia rappresentativa e, in più, non avere una forma di governo definita, come se, (paradossalmente appunto) proprio l’Unione europea fosse la prima a non detenere i requisiti necessari per prendervi parte. In realtà secondo alcuni autori, tra cui Majone, il paradosso è, invece, rinvenibile da un lato nella discrasia che si presenta tra la mancanza di un vero e proprio *demos* europeo, che rende impossibile il raggiungimento di un (pieno ed effettivo) status democratico in seno all’ordinamento europeo⁷²⁰, e dall’altra parte, nonostante il carattere non-maggioritario di molte istituzioni europee (tra cui spicca la stessa Commissione), come si sia cercato di arricchire il sistema democratico dell’Unione e non si sia indirizzata la strada dell’Unione verso sedi meno, o per niente, democratiche.

Una volta inquadrato il contesto in maniera più omogenea e uniforme è possibile passare a trattare il tema della legittimazione. Difatti, non esiste un unico “problema” riguardante il *deficit* democratico. Piuttosto, in base a diversi criteri di lettura del sistema politico europeo⁷²¹, si rinvencono diversi modi di interpretare la legittimazione democratica in capo all’Unione⁷²² e il dibattito su di essa. Tali criteri utili a identificare la

⁷¹⁸ Per “esistenza” si fa riferimento alla mancanza di legittimazione democratica in capo ad un’istituzione direttamente eletta dai cittadini che, di conseguenza, porterebbe alla mancanza di un principio basilare necessario per l’esistenza della stessa.

⁷¹⁹ Affermazione di per sé confutata dall’evoluzione dell’ordinamento europeo, grazie alle “numerose” modifiche ai Trattati che hanno permesso al Parlamento europeo di acquisire notevole rilievo come soggetto protagonista nel quadro istituzionale europeo.

⁷²⁰ Cfr., tra gli altri, G. Majone. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*, cit., p. 2 s.

⁷²¹ Si evidenzia che non c’è una definizione unica di Unione europea, e che questa si presenta come un sistema politico e, di conseguenza, una forma di governo “*sui generis*”. Cfr., tra gli altri, cap. I, specificatamente par. 1 “Premessa”

⁷²² “Chi assume che l’integrazione economica debba necessariamente portare d un’integrazione politica di tipo federale, è naturalmente portato ad applicare alle istituzioni europee criteri di legittimazione derivanti dalla teoria e dalla pratica delle

metodologia attraverso cui definire la legittimazione (democratica, appunto), spiegano anche in che modo essa venga applicata. Essi si basano sull'equivalenza con il contesto nazionale: criteri (specificatamente) maggioritari, oppure criteri dedotti dalla "legittimità democratica" dei Paesi membri dell'UE e, infine, criteri che riguardano la dimensione sociale.

Quel che si tenta di sostenere è l'esistenza di diversi modelli di interpretazione della legittimazione democratica: uno riguardante l'analogia con i sistemi parlamentari nazionali (in cui il Parlamento europeo dovrebbe godere di potere di iniziativa legislativa), l'altro più vicino al modello democratico di Westminster (ove il *deficit* deriva in gran parte dall'istituzione parlamentare), sino ad arrivare a posizioni che rintracciano la legittimazione democratica dell'Unione in quella degli Stati membri e ad altre, infine, che identificano la carenza di *deficit* democratico dell'Unione europea con la mancanza di uno stato sociale europeo, tema che non si riferisce però all'insufficienza di poteri del Parlamento, ma piuttosto al futuro dei diritti sociali all'interno dell'Unione.

Non può essere definito propriamente "autentico" il quesito riguardante il *deficit* democratico, o almeno non nella sua accezione "totalizzante" in capo all'assemblea elettiva dell'Unione. Di fatto, se si considerasse la posizione come reale, sarebbe difficile spiegare perché, sin dalle sue prime manifestazioni, questo particolare tipo di *deficit* sia stato surclassato da momenti di affermazione della legittimazione democratica dell'Unione, a partire dalle elezioni, già citate, del Parlamento europeo. A riprova delle altre teorie che vedono il ruolo Parlamentare al centro del dibattito, è indubbio che dal Trattato di Maastricht in poi la maggior parte delle misure introdotte ha rafforzato il ruolo del Parlamento, soprattutto nei poteri di controllo verso la Commissione europea⁷²³.

Se si vuole utilizzare un punto di vista differente, e per certi aspetti più "progressista", per non fermarsi al solo il significato più restrittivo dell'argomentazione del deficit, allora si potrebbe considerare la dimensione sociale del diritto dell'Unione europea. O meglio, trattare il tema della carenza di legittimazione democratica, in parte, nella dimensione sociale come branca del più ampio tema della rappresentanza politica che, in qualche modo, si riconnette all'argomentazione del potere decisionale degli organi europei.

È indubbio, perciò, che a prescindere dal riscontrare o meno un problema di legittimazione democratica, è importante capire come leggere tale dilemma per figurare l'articolato sistema europeo. Orbene, è necessario tentare, a prescindere dalle sue diverse manifestazioni e contemporanee letture, di rinvenire una possibile "soluzione" a questo problema di legittimazione democratica in capo all'istituzione elettiva. Per questa ragione si evidenziano, di seguito, alcune interpretazioni del tema, provando a far scaturire delle possibili soluzioni allo stesso.

democrazie parlamentari. D'altra parte, chi non vede non un nesso necessario tra integrazione economica e la costruzione di un "superstato" europeo, tende a valutare in modo diverso gli aspetti non maggioritari del processo di integrazione", in G. Majone. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, cit., p. 5.

⁷²³ "Si pensi che in precedenza il Presidente della Commissione veniva scelto dai governi nazionali, dopo aver consultato il PE, oggi la loro nomina deve essere approvata dal Parlamento e, inoltre, il presidente e gli altri membri della Commissione sono soggetti ad un voto parlamentare di approvazione", *Ivi*, p. 7.

Una tra le altre soluzioni proposte in dottrina⁷²⁴, utile al fine di ricercare una strada per meglio definire il ruolo assolto tutt'oggi dal Parlamento europeo, si pensa possa essere la via parlamentare euro-nazionale⁷²⁵. Tale strada per essere effettivamente realizzata richiederebbe la volontà dei parlamentari europei di superare la sgonfiatura di perdere potere decisionale all'interno dell'Unione, dinamica che in questo studio è stata confutata⁷²⁶ per quel che concerne il Parlamento europeo e in parte, sicuramente a partire dal Trattato di Lisbona, dopo aver osservato l'accrescimento di poteri "di intervento" anche in mano i parlamenti nazionali.

E, contemporaneamente, cercare di frenare il timore dei parlamenti nazionali di contare poco a livello europeo o, ancor peggio, di non avere potere di indirizzare le proprie politiche attraverso le politiche europee. È questa la versione, concepita da Manzella e Lupo⁷²⁷, che legge in modo differente il ruolo dei parlamenti nazionali nel sistema europeo, ponendo delle interconnessioni⁷²⁸ tra gli attori i principali capisaldi del sistema.

Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali svolgono, attraverso una cooperazione reciproca, attività di indirizzo e di controllo verso l'esecutivo dell'Unione europea (rappresentato dalle istituzioni in cui sono presenti i Governi degli Stati membri). Il potere esecutivo acquisisce in questo sistema un'importanza - anch'esso- cruciale perché indirizza l'azione dell'Unione europea sotto la vigile attenzione degli attori parlamentari. Per questo motivo, si afferma l'esistenza di un rapporto fiduciario tra il Governo e almeno "una camera" del Parlamento⁷²⁹, visto che, di fatto, senza questo assioma l'interno sistema così costruito, andrebbe in pezzi.

Un'altra strada, per considerare l'effettiva esistenza di *deficit* democratico è quella di visionare il sistema politico europeo⁷³⁰ come un sistema a governo misto⁷³¹. Tale considerazione postula una breve premessa.

È utile, ai fini della tesi proposta, citare il pensiero di Jean Paul Jacqué secondo cui il principio organizzatore della Comunità non è la separazione dei poteri, quanto piuttosto, la rappresentanza degli interessi. E questa linea di pensiero non si discosta molto da quella sin ora considerata, se si sottolinea, come taluni in dottrina⁷³², che il carattere dell'interesse considerato preminente in una materia, determina la natura

⁷²⁴ Per una panoramica sul sistema euro-nazionale, cfr. A. Manzella. *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in Riv. AIC, n. 1, 2015, 1 s.; N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p.16 s.; L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto Parlamentare* (terza edizione), in Il Mulino, Bologna, 2018, spec. 319 s.

⁷²⁵ Come precisato da alcuni autori: "già indicata all'interno dei Trattati", in N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, cit., p.22.

⁷²⁶ Visto il rafforzamento (sempre) maggiore del potere decisionale in capo al Parlamento europeo. A riguardo, cfr. cap. I del presente elaborato.

⁷²⁷ Per un riferimento puntuale sul sistema euro-nazionale di Lupo e Manzella, vedi nota 724.

⁷²⁸ "Specie di tipo procedimentale, facendo di queste interconnessioni e delle regole che disciplinano, i fattori che contraddistinguono e strutturano il sistema", in L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto Parlamentare*, cit., p. 320.

⁷²⁹ *Ibid.*

⁷³⁰ Più volte considerato come sistema c.d. "sui generis". Anche se tale dinamica necessita di un maggior approfondimento, cfr. cap. VI della presente trattazione.

⁷³¹ Cfr., per tutti, G. Majone. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, cit., p. 22 s.

⁷³² *Ivi*, p.24 s.

del processo decisionale⁷³³. Ergo, “ciascun atto legislativo segue una specifica procedura decisionale, secondo la natura del particolare interesse che il trattato vuole proteggere (*Jaqué*)”⁷³⁴.

Si riscontrano altre similitudini con questa specifica argomentazione quando si vanno ad esaminare le caratteristiche salienti della forma di governo c.d. mista. Uno dei tratti distintivi di questa forma di governo è la compartecipazione degli interessi politici e socioeconomici all’esercizio della sovranità, intesa come potere di legiferare. Un altro tratto distintivo è, invece, la presenza fondamentale del principio di equilibrio istituzionale⁷³⁵.

Come specificato già in altri momenti di questo elaborato, il principio di equilibrio istituzionale prevede che ogni istituzione agisca nei limiti dei poteri conferitegli dal trattato, nella considerazione delle competenze delle altre istituzioni (rispettando i principi di leale collaborazione e buona fede)⁷³⁶. Questo modello di organizzazione particolare, in cui prevale la rappresentanza di specifici interessi nella determinazione di alcuni poteri che, d’altronde, devono comunque rispettare un principio istituzionale di equilibrio; può essere una buona chiave di lettura per intravedere la vera natura del *deficit* democratico, così come presentato nell’articolato sistema europeo sino ad oggi.

Dall’indagine sin ora svolta appaiono chiaramente le caratteristiche dell’esperienza parlamentare europea che, come si è potuto intuire, è ben differente da ogni altra esperienza parlamentare nazionale. Si conclude che il Parlamento europeo si contraddistingue per alcune singolarità⁷³⁷, tra le quali: il rapporto quasi-fiduciario che detiene con la Commissione, la mancanza da parte del circuito parlamentare di poter partecipare attivamente alla fase di iniziativa legislativa, il temperamento degli interessi che vengono rappresentati nell’aula parlamentare, non rinvenibili nella logica politica (maggioranza-opposizione), quanto riscontrabili nella dimensione di interessi puramente nazionali, talvolta anche di origine territoriale⁷³⁸. Attraverso l’enucleazione di queste peculiarità è possibile, quindi, stabilire un concetto di rilevante importanza ai fini del presente studio; vale a dire, che la dialettica che si gioca nel Parlamento europeo non è definibile come politico-partitica ma, piuttosto, come politico-istituzionale⁷³⁹.

Non esiste come in un’esperienza nazionale (non presidenziale) l’esegesi di un rapporto maggioranza-opposizione che struttura la linea politica governativa e parlamentare, quest’ultima di rilevante importanza

⁷³³ Si pensi ad esempio come gli autori dei Trattati consideravano prevalenti alcuni campi e alcune materie fondamentali e stabilivano che il Consiglio dei ministri votasse all’unanimità; mentre su altre materie, ritenute di minore importanza (almeno per gli Stati membri), il Consiglio poteva votare attraverso la maggioranza qualificata.

⁷³⁴ G. Majone. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*, cit., p. 23.

⁷³⁵ “Come ha scritto Matteucci: «il governo misto si ispira a un ideale equilibrio di poteri, una vera e propria balance of powers fra realtà sociali e politiche, la quale impedisce che una di esse possa imporre la propria egemonia»”, Ivi, p. 24.

⁷³⁶ Per un approfondimento sul tema dell’equilibrio istituzionale cfr. cap. II e cap. VI del presente elaborato.

⁷³⁷ Non necessariamente aventi accezioni positive.

⁷³⁸ Cfr. A. Saitta. *Il rapporto maggioranza – opposizione nel Parlamento europeo, in Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, (a cura di) E. Castorina, Giappichelli, Torino, 2007, p.1 s.

⁷³⁹ Come scrive Saitta: “Così come prima del suffragio universale la storia costituzionale europea era sovente caratterizzata più che dalla dialettica interna agli organi (anche parlamentari), dalla contrapposizione tra istituzioni, quale rappresentazione della contrapposizione tra blocchi politico-sociali, così oggi al livello comunitario, si assiste ancor più che alla contrapposizione tra diverse visioni politiche interne all’organo rappresentativo, al confronto tra tipologie di interessi, diverse prospettive di comprensione e di approccio ai problemi aperti sul tavolo della politica europea, e che trovano cittadinanza a diverso titolo nelle varie istituzioni di cui l’Unione si compone”, Ivi, p. 6.

perché detiene le redini della fiducia su cui la prima istituzione svolge il suo mandato. Ma, a differenza dell'esperienza parlamentare nazionale, la dimensione parlamentare europea si configura con il confronto istituzionale: si pensi al rapporto quasi-fiduciario tra Parlamento e Commissione⁷⁴⁰, la correlazione che lega i due colegislatori (Parlamento e Consiglio), e anche alla crescente spinta protagonista del Consiglio europeo. Tale slancio, al netto dei poteri conferitogli dai Trattati e dalla sua conformazione interna, può essere utile, nella visione di chi scrive, per esaminare l'istituzione che nelle ultime decadi sta diventando la vera protagonista della scena europea, in relazione per l'appunto al ruolo acquisito dal Parlamento.

Non si deve, infatti, dimenticare il ruolo acquisito dopo il 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, dai parlamenti nazionali, i quali rientrano sempre più attivamente sulla scena europea e nella "dialettica istituzionale", così come sancito dall'art. 12 TUE e dai Protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali (n.1) e nell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (n.2)⁷⁴¹

A questo punto, ci si potrebbe attendere, vista la (quasi) inesistente dialettica maggioranza-opposizione e quindi l'esistenza di una tipologia partitica diversa da esperienze nazionali, l'affermarsi della "vanità" operativa dei gruppi parlamentari interni al parlamento, essendo questi nelle esperienze degli Stati, le valvole portanti del cuore parlamentare. Ma, può sorprendere, come sono proprio i gruppi parlamentari le braccia operative dell'istituzione parlamentare, esse detengono numerosissime funzioni, dettagliatamente sottoscritte dalle norme del Regolamento (parlamentare) interno, e, dunque, rappresentano attraverso precipui compiti l'efficacia del Parlamento europeo, e ne rispecchiano, così, il protagonismo.

Nel prendere in considerazione l'analisi del regolamento interno del Parlamento europeo, nella specifica sezione che struttura l'organizzazione e il funzionamento della squadra negoziale e, più in generale, dei c.d. tavoli negoziali dei triloghi, non si prescindere dall'accurata analisi del regolamento interno, e delle sue modifiche nel corso degli anni. Ciò al fine di comprendere in che direzione si sono voluti "procedimentalizzare" i triloghi per trasformarli in una ulteriore pratica partecipativa per i gruppi parlamentari in maniera attiva e significativa.

2. I triloghi e il Parlamento europeo

2.1 Premessa

Una volta terminata la generale discussione sul processo di affermazione parlamentare nella scena europea e, soprattutto, nel suo quadro istituzionale; è giunto il tempo di dimostrare empiricamente l'assestamento del ruolo istituzionale del Parlamento europeo. Per svolgere questo compito si prende in esame

⁷⁴⁰ Rapporto che più che "fiduciario" potrebbe essere definito "di approvazione" da parte del Parlamento nei confronti della Commissione.

⁷⁴¹ L'Art. 12 TUE stabilisce che "*I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*", enucleando le varie funzioni attribuite rispettivamente ai parlamenti nazionali. Cfr., per tutti, N. Lupo, C. Fasone. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, cit., spec. 349 s.

il consolidamento della prassi dei triloghi, che si attesterà, per taluni in dottrina⁷⁴², come l'approvazione da parte del Consiglio e della Commissione del ruolo protagonista del Parlamento europeo nel procedimento legislativo.

A tal proposito si sente parlare di “*pacification process*”⁷⁴³. Ma questo processo di accettazione dell'istituzione parlamentare all'interno del procedimento legislativo è solo un primo momento del percorso che si ha intenzione di delineare e che, con la successiva analisi⁷⁴⁴, auspica di interpretare, anche alla luce del ruolo acquisito dal Parlamento, l'andamento altalenante della forma di governo europea, la quale si attesta verso forme più meno “parlamentari”.

I tratti tangibili di questo dibattito sono già emersi e riguardano (prevalentemente) le forme di codificazione del potere del Parlamento europeo, attraverso accordi interistituzionali, dichiarazioni comuni tra le istituzioni e, infine, di rilevante importanza, le modifiche al regolamento interno del Parlamento europeo (d'ora in poi regolamento o REG). Queste ultime verranno ora prese in considerazione specialmente per il loro tentativo di regolamentare il settore dei negoziati interistituzionali.

Si è già discusso⁷⁴⁵ delle dichiarazioni comuni utilizzate per disciplinare il procedimento decisionale, come la Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione di Parlamento e Consiglio del 1999, e l'altra sua versione del 2007. Si è già dibattuto, dell'ulteriore manovra legislativa per regolamentare il settore dei triloghi, degli accordi “Legiferare meglio” nella duplice versione del 2003 e del 2007. E, infine, per restare sempre nella dimensione parlamentare, ma oltre il contesto dei negoziati, degli accordi interistituzionali sottoscritti segnatamente tra Parlamento e Commissione per disciplinare le loro simultanee relazioni, con il risultato di intravedere una posizione istituzionale prevalente del Parlamento europeo a sfavore del Consiglio.

La rassegna esposta potrebbe sembrare incompleta se non venisse preso in considerazione il dettato normativo del regolamento parlamentare, insieme alle modifiche dello stesso regolamento interno; in più, focalizzandosi sulle disposizioni che interessano la c.d. “procedimentalizzazione” dei triloghi.

Il metodo dei c.d. triloghi da semplice strumento per migliorare il processo decisionale e rendere più celere, così, il procedimento di adozione degli atti legislativi; diviene, dunque, un vero e proprio parametro di lettura dell'instabile equilibrio istituzionale del sistema europeo, si pensi ai rapporti che intercorrono tra Consiglio, Parlamento e Commissione, oppure l'intrusione, in tale contesto dinamico, di figure come quella del Consiglio europeo o i parlamenti nazionali. Ergo, l'esame delle riforme operate sul REG, relativo al tema dei negoziati, è definibile come l'ultimo tassello dell'ampia evoluzione del ruolo del Parlamento europeo; sul quale verranno di seguito tratte le conclusioni.

⁷⁴² Cfr. O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in Notre Europe Institut Jaques Delors, p.3 s.; L. Donatelli. *La disciplina delle procedure negoziali informali nel “triangolo decisionale” unionale: Dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento europeo*, in School of Government: LUISS Guido Carli: Working Paper Series 10, 2013, p.1 s.

⁷⁴³ *Ivi*, spec. 3 s.

⁷⁴⁴ Per un riferimento cfr. cap. VI del presente saggio.

⁷⁴⁵ A tal riguardo, cfr. cap. II della presente trattazione.

Circoscritto il raggio di approfondimento della presente trattazione, si delinea il metodo di studio utilizzato: si partirà dall'analisi delle riforme del REG che hanno interessato la modifica degli articoli relativi ai negoziati interistituzionali, tra cui la composizione della squadra negoziale, le regole d'ingaggio, sino al metodo con il quale l'Aula esprime la messa d'avvio dei negoziati nel caso in cui ci sia un dibattito inerente la relazione presentata dalla commissione competente e la "propria preferenza" su talune decisioni prese ai tavoli negoziali. In seguito, verrà considerato l'attuale sistema di norme che disciplinano i negoziati interistituzionali non più, stavolta, per comprendere quali novità o modifiche sono state apportate al regolamento ma, piuttosto, quale sia la recente conformazione della "disciplina negoziale" iscritta all'interno del regolamento parlamentare.

Una volta consolidata la conoscenza sull'attuale schematizzazione dei triloghi nel dettato regolamentare si procederà, nella successiva fase dell'elaborato, con l'esame del ruolo del Parlamento europeo alla luce degli elementi sin ora presi in considerazione. Si tratteranno prima le riforme intervenute a partire dal 2009; di fatto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo avvertì la necessità di modificare il regolamento interno.

A tal riguardo, i successivi interventi significati al REG, che interessano in questa sede, poiché disciplinano l'assetto dei triloghi, si identificano nella riforma del 2012 e del 2017⁷⁴⁶. Infine, sarà discussa l'attuale conformazione delle norme regolamentari che strutturano l'assetto procedurale dei negoziati interistituzionali.

2.2 Assetti procedurali dei negoziati prima della riforma del regolamento del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 ha subito avvertito la necessità di un riassetto del proprio regolamento interno, così da rendere attive le novità introdotte dal citato Trattato. A questa prima revisione generale del REG che trattava, finanche, il nuovo strumento dei negoziati interistituzionali. Quest'ultimo pian piano, soprattutto dopo il Trattato di Amsterdam che prescriveva la possibilità di concludere accordi in prima lettura, si inseriva nell'articolato procedimento legislativo europeo.

Si tenga a mente che con le modifiche operate dal Trattato di Lisbona⁷⁴⁷, attraverso cui la procedura di codecisione diveniva, a tutti gli effetti, procedura legislativa ordinaria, si modifica parte dell'impianto della procedura stessa, come testimonia il nuovo art. 294 TFUE. Per questo motivo le modifiche introdotte al REG con la riforma del 2009 sono di notevole importanza per l'istituzione parlamentare, ma, per quel che interessa in questa sede, una delle novità di maggior rilievo riguarda l'art. 70 del reg. PE (regolamento del Parlamento

⁷⁴⁶ Si prende, nel caso specifico, in considerazione l'anno in cui le modifiche al regolamento interno del Parlamento europeo sono entrate in vigore. Di fatto, la data in cui si sono approvate le modifiche è, rispettivamente, il 2011 e il 2016.

⁷⁴⁷ Per un *excursus* sulle modifiche operate dal Trattato in relazione all'intero ordinamento europeo si rimanda al cap. I par.2 della presente trattazione.

europeo), da leggersi contestualmente al Codice di condotta inserito come allegato XXI del regolamento stesso.

Per comodità si preferisce riferirsi all'art. 70, così come poi rendicontato con la successiva modifica regolamentare del 2012, mentre la prima revisione del 2009 è intervenuta con precisione a partire dall'ex art. 65 re. PE che si riferiva ai negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative.

Come già ricordato in precedenza, tra le novità introdotte con il Trattato di Lisbona in merito al Parlamento europeo, si scorge la volontà di valorizzare le commissioni del Parlamento europeo⁷⁴⁸. Tale aspetto è confermato dalla modifica, espressamente quando, tra le esigenze che il nuovo disposto regolamentare vuole garantire, si prescrive come la negoziazione con il Consiglio e la Commissione⁷⁴⁹ non possa essere avviata a meno che la commissione competente non approvi una relazione sulla proposta⁷⁵⁰.

Infine, si ricorda come il regolamento prescriva che semmai si raggiunga ai tavoli di negoziato un compromesso con il Consiglio, bisognerà attendere la votazione dell'Aula (parlamentare), ove la posizione della commissione è consultata come principale punto di riferimento per l'esito della votazione e, quindi, la buona riuscita dell'accordo negoziato. Per di più, oltre questa esclusiva necessità, sia il nuovo art. 70 che il codice di condotta dei deputati hanno l'obiettivo di assicurare, in particolar modo per il funzionamento dei negoziati in sede parlamentare: da un lato, la possibilità che l'accordo che si vuole raggiungere sia attentamente valutato dalle istituzioni, sia in prima che in seconda lettura, e nello specifico dalla commissione competente e dall'Aula prima della ratifica di un accordo tra le parti, e, dall'altro lato, confermare che la commissione competente, nonostante gli interventi "finali" dell'Aula, possa avere voce in capitolo⁷⁵¹ per la determinazione degli indirizzi da seguire durante le fasi del negoziato, per il "reclutamento" della squadra negoziale e per il "controllo delle decisioni assunte nell'ambito del trilatero".

Il lungo cammino della riforma regolamentare è ancora alle sue prime manifestazioni. Nell'autunno del 2011 viene avviato un ulteriore processo di riforma⁷⁵² riguardante gli articoli che disciplinano l'impianto dei negoziati interistituzionali. L'allora art. 70 reg. PE viene revisionato, ampliando il raggio del suo intervento; esso, stavolta, è articolato non più da tre paragrafi ma da sei, migliorando la capacità di utilizzo dei triloghi per concludere accordi nelle prime fasi della procedura legislativa. Si intuisce la difficoltà della regolamentazione di una prassi che non ha regole ben definite, se non quelle da anni affermatesi con accordi interistituzionali tra i colegislatori e tra gli stessi e la Commissione.

⁷⁴⁸ Cfr., per tutti, N. Lupo, C. Fasone. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, cit., p. 334 s.

⁷⁴⁹ La Commissione, si ricorda, svolge ruolo di intermediario e "paciere" tra le istituzioni sedute ai tavoli negoziali.

⁷⁵⁰ "La commissione parlamentare deve approvare, a maggioranza dei suoi membri, il mandato gli orientamenti e le priorità che la delegazione parlamentare è tenuta a seguire (art. 70 par. 2, reg. PE)"; in N. Lupo, C. Fasone., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, cit., p. 347.

⁷⁵¹ Sempre in riferimento al fatto che durante le prime fasi della procedura legislativa (entro le quali viene avviato il negoziato), il Consiglio ha, di per sé, una posizione di vantaggio essendosi presentato con una posizione unanime sui temi in discussione e su cui prendere decisioni. Per un'analisi accurata del tema, cfr. cap. III della presente trattazione.

⁷⁵² "Il Parlamento europeo ha provveduto in esito a un dibattito da ultimo sfociato nella lettera dell'aprile 2011 dall'allora Presidente Buzek al presidente della commissione Affari costituzionali, ad apportare modifiche di significativo rilievo all'articolo 70 del regolamento", in L. Donatelli. *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: Dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento europeo*, cit., p. 2.

Ma soprattutto la già segnalata antitesi tra efficienza del processo decisionale, il quale si ricorda essere, solitamente, molto lento ed inefficace nell'intervenire (con prontezza) agli ostacoli riscontrati nell'agenda politica dell'Unione, e la trasparenza che, con l'avvento dei triloghi, diviene ostinatamente meno limpido agli occhi dei cittadini europei. Se, e in che modo, tale riforma abbia colmato questo divario lo si potrà giudicare alla luce dei successivi interventi ai nuovi articoli del regolamento che, a loro volta, con l'obiettivo prioritario di migliorare l'efficacia del procedimento legislativo hanno, però, tralasciato altri aspetti dello stesso.

Attraverso un'osservazione, puramente empirica, si può constatare come prima della discussa riforma dell'art. 70 reg. PE mancasse una dottrina puntuale sulla formazione delle squadre negoziali in seno al Parlamento europeo e questo elemento ha, di certo, favorito la regolamentazione di uno strumento che, prima di allora, era lasciato al disciplinamento della sola prassi.

In più, è apprezzabile rilevare il dato relativo al numero, sempre maggiore⁷⁵³, di accordi conclusi nelle prime fasi del procedimento legislativo dopo l'entrata in vigore della riforma regolamentare del 2012. Questo dato può significare come il Parlamento europeo, in primis, e nondimeno il Consiglio, abbiano apprezzato la regolamentazione della prassi dei negoziati interistituzionali⁷⁵⁴ riuscendo in queste riunioni più informali e con un minor numero di rappresentanti⁷⁵⁵ ad esprimere meglio le proprie posizioni politiche e raggiungere, di conseguenza, un accordo.

Prima di procedere con la rassegna dell'attuale conformazione delle norme regolamentari che disciplinano i negoziati dopo l'ultima fondamentale riforma del 2016, è giusto fare delle ultime precisazioni sul tema. Da non dimenticare è il segnalato codice di condotta dei deputati⁷⁵⁶, allegato al regolamento parlamentare con la modifica del 2009; il quale si configura come un sommario di principio che sia il Parlamento che i suoi deputati (e le commissioni parlamentare di conseguenza) devono rispettare per migliorare il processo negoziale.

Esso prefigura la possibilità di ricorrere ad accordi in prima lettura come possibilità eccezionale, prevedendo un voto della commissione su ogni dossier oggetto di discussione (art. 2). Non vi sono in questa prima versione del Codice di condotta espressioni specifiche sul componimento della squadra negoziale, né più chiare indicazioni sul mandato negoziale. Bisognerà attendere la riforma del regolamento parlamentare del 2012; in più, viene stabilito solo il principio del rispetto dell'"equilibrio politico" tra i vari gruppi parlamentari (art. 3).

Infine, altro elemento da considerare è la facoltà della commissione competente di stabilire, sullo specifico *dossier* legislativo che può avere, talvolta, minore o maggiore salienza nell'agenda politica del Parlamento, un limite temporale per i negoziati (art. 4). Si comprende come lo scopo di questa prima versione

⁷⁵³ Per una statistica dettagliata, cfr. cap. III del presente elaborato.

⁷⁵⁴ Il Consiglio, specificatamente, con le regole che si sono definite attraverso gli accordi interistituzionali e il Parlamento europeo, anche, per le riforme intervenute sul proprio regolamento.

⁷⁵⁵ Rispetto alle riunioni che venivano svolte ai "tavoli conciliatori" durante l'ultima fase della procedura legislativa.

⁷⁵⁶ Oggi Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria. Per un riferimento cfr. la voce *Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0fff37e8-4e9a-43bd-8ecf-b2dd32c07f69/C2_IT.pdf), 03/09/2020.

del Codice è quello di aumentare e prescrivere gli strumenti della commissione, così da rendere al Parlamento europeo (ergo, alla sua squadra negoziale) più capacità di intervento⁷⁵⁷ e potere decisionale ai tavoli negoziali dei triloghi.

2.3 La riforma del regolamento nel 2016: le novità introdotte e la nuova normativa sui triloghi

Conclusasi la rassegna dei principali interventi riformatori sul regolamento parlamentare e, nello specifico, la rendicontazione dei momenti in cui si è disciplinata la prassi dei negoziati interistituzionali, è ora di dare uno sguardo alla successiva riforma che interviene con il medesimo scopo e che predisporrà l'attuale regolamentazione dei triloghi per il Parlamento europeo.

Dopo negoziazioni e lavori preparatori della durata di 18 mesi si giunse il 13 dicembre 2016 all'approvazione della revisione generale del Parlamento europeo. Una modifica non sotto i riflettori del dibattito europeo e, dunque, spesso passata inosservata⁷⁵⁸ all'occhio dei media e dell'opinione pubblica europea, specialmente se paragonata alla sua antenata, ovverossia la revisione operata nel 2009. Di certo, le modifiche apportate al testo regolamentare nel 2016 non sono state di portata innovativa quanto la trascorsa revisione generale del regolamento; non pervenendo, in buona parte, alla correzione di altre questioni cruciali. Si pensi alla Brexit (che, inevitabilmente, tocca questioni relative al Parlamento europeo come rappresentativo dei cittadini dell'Unione); l'urgente necessità di riformare i partiti politici europei; si ponderi sull'assenza di regole che predispongono l'iniziativa dei privati cittadini; oppure, l'adeguamento alle nuove procedure di bilancio europee.

Nonostante tali dimenticanze, la riforma del 2016 revisiona circa 200 articoli del regolamento parlamentare, e circa 18 su 21 allegati del testo, la maggior parte dei quali viene assorbita all'interno del testo con delle modifiche agli articoli che riguardavano i settori e le materie a cui gli allegati facevano esplicito riferimento⁷⁵⁹. Prima di passare all'analisi dettagliata della riforma che ha coinvolto gli articoli del regolamento che trattano delle procedure negoziali, è bene trattare quali sono stati gli obiettivi cardinali della revisione generale del REG.

Le modifiche basilari possono essere raggruppate in quattro (sotto-) categorie: consolidare il ruolo dei gruppi politici parlamentari e il ruolo della Conferenza dei presidenti dei gruppi, attuare i principi stabiliti nell'accordo Legiferare meglio del 2016⁷⁶⁰, inserire norme e regole che possano contrastare il rallentamento

⁷⁵⁷ Sono stati previsti anche criteri di rendicontazione e di intervento dei negoziati da parte della squadra negoziale, in modo da consentire alla commissione di aggiornare il mandato negoziale e di esaminare l'eventuale accordo di compromesso raggiunto, alla stregua del futuro voto in Aula che deve essere preceduto da un periodo di tempo sufficiente per consentire ai gruppi politici di preparare una posizione sul dossier in discussione e, anche, da un dibattito aperto e informato.

⁷⁵⁸ Come ricorda Fasone: "[...] la riforma non ha generato, infatti, il benché minimo dibattito pubblico o copertura mediatica", in C. Fasone. *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, Fasc. 1/2017, p. 159 s.

⁷⁵⁹ Cfr., per tutti, Salmaso V. *I triloghi nel processo decisionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 1 s., spec. p. 6 s.

⁷⁶⁰ Per una visione dell'accordo, cfr. cap. IV della presente trattazione

delle procedure e le attività parlamentari, soprattutto in vista delle formazioni (politiche) euroscettiche all'interno del Parlamento europeo⁷⁶¹. E, infine, la modifica che più interessa, ai fini della ricerca che si sta qui conducendo, è quella relativa alla modifica (e inserimento) di regole e principi per migliorare la trasparenza e “la legittimazione di procedure decisionali in seno al Parlamento e che coinvolgono altre istituzioni e organismi europei”⁷⁶².

Tra le altre regole che possiamo ritrovare in quest'ultima categoria sono rinvenibili quelle riferite alle procedure negoziali. Si pensi, ad esempio, al nuovo art. 73-bis che cerca di limitare i poteri che venivano concessi alle commissioni competenti per le negoziazioni, stabilendo che la plenaria del Parlamento, con propria decisione, potesse posticipare l'avvio dei negoziati discutendo la validità della relazione illustrativa della commissione, che sino a quel momento soddisfaceva essa stessa il requisito per l'avvio dei negoziati. Sempre a fronte della trasparenza, l'art. 73-*quinqüies* prescrive precisi vincoli informativi per il relatore e il presidente della squadra negoziale verso la propria commissione, dopo il termine di ogni trilogia.

Per dare compiuta attuazione all'accordo Legiferare meglio del 2016⁷⁶³, il Parlamento europeo con Decisione del 13 dicembre 2016 approva la riforma generale del proprio regolamento interno⁷⁶⁴. Tale riesame, come più volte rammentato, va a emendare gli articoli concernenti i negoziati interistituzionali. Il rischio, precedentemente richiamato nell'accordo Legiferare meglio⁷⁶⁵, era quello di non dare compiuta attuazione alle regole che disciplinano i negoziati e far rientrare anche questa pratica in una “zona grigia”⁷⁶⁶ entro la quale, sfuggendo alla regolamentazione competente, determinate pratiche risultino risultano non trasparenti e non rintracciabili. Si passa all'esame specifico della “riforma”, che più correttamente può essere vista come una generale modifica delle norme regolamentare che ordinano il settore dei triloghi. Lo studio della normativa interessata, a seguito della modifica del REG 2016, è adatto ai fini della ricerca sul ruolo che il Parlamento europeo assume in relazioni ai triloghi, soprattutto per comprendere, in fin dei conti, come sia strutturata l'attuale disciplina regolamentare interna durante l'attuale legislatura parlamentare⁷⁶⁷.

È stata istituita una nuova sezione (sezione 3), denominata “Negoziati interistituzionali nel quadro della procedura legislativa ordinaria”, la quale comprende l'art. 73 (così emendato) e i nuovi articoli, dal 73 *bis* al 73 *quinqüies*, la cui portata innovativa è stata pocanzi presa in esame. Si intraprende lo studio a partire dall'art. 73 del regolamento parlamentare, esso intitola le “Disposizioni generali” e sottoscrive il principio secondo il quale i negoziati, nel corso della procedura legislativa, possono essere avviati in conformità degli articoli dal 73 *bis* al 73 *quater* (con una relazione scritta dalla commissione competente che rappresenta il mandato per la squadra negoziale) oppure a seguito di un rinvio del Parlamento per l'avvio degli stessi.

⁷⁶¹ Cfr. C. Fasone. *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europeo*, cit., p.162 s.

⁷⁶² *Ivi*, p. 160.

⁷⁶³ Già precedentemente esaminato, cfr. cap. IV della presente trattazione

⁷⁶⁴ Per un compendio delle modifiche operate dalla riforma del 2016, cfr. la voce *Relazione sulla revisione del Parlamento europeo (2016)*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0344_IT.html#top), 03/09/2020.

⁷⁶⁵ Per un *excursus* sull'accordo Legiferare meglio, cfr. cap. IV del presente saggio

⁷⁶⁶ Vedi nota 759.

⁷⁶⁷ Si fa riferimento in questo caso alla nona legislatura parlamentare (2019-2024).

In ultimo, viene ribadito nel citato articolo, che chiunque operi nei triloghi (negoziati interistituzionali) deve osservare la normativa regolamentare ma, anche, il dettato del Codice di condotta⁷⁶⁸ stabilito dalla Conferenza dei presidenti; tale documento, nonché allegato del regolamento le cui disposizioni vanno lette contestualmente agli articoli qui discussi, è stato di conseguenza aggiornato nel 2017 per conformarsi alla nuova regolamentazione in materia di triloghi. Questo primo articolo, così emendato dalla neonata riforma⁷⁶⁹, ha anch'esso un'importanza cruciale perché “diluisce” il potere di avvio e gestione dei negoziati che prima (ex. art. 73) spettava alla sola commissione, mentre ad oggi (in un certo senso) è condiviso con l'Aula con un suo eventuale intervento; non dimenticando, d'altronde, il ruolo della stessa a cui sono assegnati comunque compiti di notevole rilevanza.

Prima di procedere con l'analisi dei nuovi articoli inseriti nel regolamento parlamentare (73 *bis* e ss.) è giusto soffermarsi brevemente sul “nuovo” Codice di condotta per la negoziazione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, così come approvato dalla Conferenza dei presidenti il 28 settembre 2017, dunque a seguito della revisione del REG (entrata in vigore nel gennaio 2017).

L'atto in discussione si presenta in una versione di lettura molto semplificata, composto di 4 sezioni (o articoli), i quali trattano rispettivamente (tralasciando l'introduzione): all'art. 2 dei “principi generali e preparazione dei negoziati”; all'art. 3 dello “svolgimento dei negoziati e la finalizzazione dell'accordo” e, infine, all'art. 4 tratta della “assistenza della squadra negoziale”. Vengono, pertanto, fissati dei principi generali e regole da ottemperare durante la procedura dei negoziati interistituzionali, così come stabilita dal regolamento parlamentare.

I principali temi da evidenziare all'interno del codice di condotta sono: per quanto concerne l'art. 2, la possibilità per il Parlamento di ricorrere a tutte le possibilità offerte in tutte le fasi della procedura legislativa per il raggiungimento di un accordo e, in aggiunta, il rimarcare che l'Aula ha il controllo (ultimo) di tutte le decisioni di avvio dei negoziati adottate dalla commissione e dal proprio relatore. All'art. 3 sullo svolgimento dei negoziati è rimarcata in prima battuta, ai fini di una maggiore trasparenza, la predisposizione di tutti gli strumenti dal Parlamento per informare il pubblico durante tutto l'iter legislativo, principio di ampia portata ma di scarsa attuazione, e, infine, per quanto concerne l'assistenza alla squadra negoziale (art. 4) si ricorda come la squadra stessa si doti di “tutte le risorse necessarie per poter svolgere adeguatamente il proprio lavoro”⁷⁷⁰.

Ritornando al filo conduttore del discorso, in merito i nuovi articoli del regolamento parlamentare che meglio strutturano la procedura dei negoziati per il Parlamento europeo, si parte esaminando l'emendando che iscrive al regolamento il nuovo articolo 73 *bis*, attinente i negoziati “precedenti la prima lettura” del

⁷⁶⁸ Denominato “Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria”, così come specifica la decisione del Parlamento europeo 13 dicembre 2016 sulla revisione generale del Parlamento europeo. Vedi nota 764.

⁷⁶⁹ Non si considera una vera e propria riforma quella intervenuta sul regolamento del Parlamento europeo nel 2019; che opera, per quanto concerne il tema dei negoziati interistituzionali, solamente un riordino delle disposizioni esistenti e quindi un adattamento (meramente) formale sugli articoli del REG.

⁷⁷⁰ Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria, art. 4, p. 3. Per prendere visione del codice, vedi nota 756.

Parlamento. Nel neo-articolo viene esplicitata la procedura da seguire per avviare la trattativa. Spetta alla commissione competente, dopo l'approvazione di una relazione legislativa, decidere a maggioranza dei suoi membri se avviare i negoziati sulla base della relazione.

In aggiunta, l'articolo prescrive la competenza dell'Aula che, in un tempo limite stabilito, può ad almeno un decimo dei suoi componenti (che siano gruppi politici o singoli deputati) chiedere di mettere a votazione la decisione della commissione di avviare i negoziati. I negoziati possono avere inizio in qualsiasi momento, sia se non è formulata alcuna richiesta dall'Aula di procedere a votazione sulla decisione di avviare i negoziati o qualora questa votazione sia stata effettuata e abbia avuto risvolto positivo.

Se il successivo articolo, 73 *ter*, configura le regole per i negoziati precedenti la prima lettura del Consiglio, ove viene stabilito che una volta che il Parlamento abbia approvato la propria posizione in prima lettura questa costituisca il mandato per eventuali negoziazioni future; la cui realizzazione viene sempre validata da una votazione della commissione competente a maggioranza dei suoi membri. L'art. 73 *quater*, invece, specifica come sono disciplinati i negoziati precedenti la seconda lettura del Parlamento, che utilizzano sempre la posizione del Parlamento in prima lettura quale mandato negoziale per l'avvio di successive contrattazioni e, a tal proposito, viene stabilito il potere della commissione di poter adottare orientamenti per la posizione del Parlamento, talvolta sotto forma di emendamenti alla posizione del Consiglio; qualora questa si discosti dagli "elementi che non sono contemplati dal progetto di atto legislativo"⁷⁷¹ iniziale della commissione.

Per concludere l'art. 73 *quinqüies* disciplina lo svolgimento dei negoziati. Per quanto concerne la composizione della squadra negoziale, la norma non prescrive nulla di nuovo, restando la squadra guidata dal relatore e presieduta dal presidente della commissione competente o da un vicepresidente designato da quest'ultimo, ma una novità si sostanzia per i c.d. relatori ombra. Mentre nella vecchia versione ex art. 73, nella sezione dedicata alla formazione della squadra negoziale, viene predisposto che vengono ingaggiati "almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico", nella versione ultima, dell'articolo indicato, viene stabilito che la squadra negoziale comprenda "almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico *che desidera parteciparvi*" indebolendo la *ratio* della norma stabilita con la riforma del 2012 che vedeva l'introduzione dei relatori ombra come espressione del pensiero politico di ogni gruppo parlamentare.

Si può sostenere, in proposito, che la possibilità per questi soggetti di non partecipare al negoziato sia dovuta all'inserimento nel panorama politico europeo di partiti politici che abbracciano visioni sempre più euroscettiche e che, dunque, potrebbero non avere interesse nel seguire (obbligatoriamente) l'iter del negoziato per il raggiungimento di un accordo di uno specifico dossier legislativo. Continuando con l'analisi della procedura sancita all'interno del seguente articolo, appare di notevole importanza o meglio, "degnata di nota"⁷⁷², la disciplina che specifica come la commissione debba essere informata "senza indugio" se la squadra negoziale (capeggiata dal relatore) debba raggiungere un accordo provvisorio ai tavoli negoziali.

⁷⁷¹ Art. 73 *-quater*, regolamento del parlamento europeo, revisione generale del regolamento del Parlamento europeo del 2016. Vedi nota 774 (p. 115).

⁷⁷² V. Salmaso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., p. 10.

Infine, viene menzionata la novità relativa la pubblicazione dei documenti, sempre nell'ottica di assicurare una maggior trasparenza al procedimento legislativo e allo strumento dei triloghi, che riflettono la riuscita del trilogio; ergo, il raggiungimento di un accordo.

In fin dei conti, le correzioni che sono state apportate al regolamento parlamentare, per quanto riguarda specialmente la sezione relativa alle trattative, possono essere stimate complessivamente con una valutazione positiva nel volere migliorare e articolare il processo che porta il Parlamento europeo ai tavoli dei triloghi e nel volere, contemporaneamente, migliorare il fattore *dell'accountability* che questo strumento porta da sempre con sé.

È dall'esito di questa (generale) revisione del regolamento e dalle successive piccole correzioni effettuate in sede parlamentare dall'istituzione, che si giunge all'attuale conformazione del regolamento parlamentare. Infatti, si prenda in considerazione il REG per la nona legislatura (2019-2024)⁷⁷³, dopo l'insediamento del nuovo Parlamento al termine delle elezioni tenutesi nel 2019. Nella neonata versione del regolamento del Parlamento europeo viene mantenuta la sezione 3 dedicata ai “negoziati interistituzionali nel quadro della procedura legislativa ordinaria”, sviscerando però l'articolata composizione dell'art. 73 e definendo dagli articoli 70 al 74, l'organizzazione e il funzionamento dei negoziati interistituzionali.

Nonostante la Decisione del Parlamento europeo nel gennaio del 2019⁷⁷⁴ di riformare alcune parti del proprio regolamento, sulla sezione di interesse di questo studio (riguardate i negoziati) viene eseguita una precisazione prevalentemente di forma, un mero riordino, che, tuttavia, meglio circoscrive l'articolato sistema dedicato ai triloghi con un'illustrazione puntuale delle regole e dei principi da rispettare per avviare i negoziati informali e tentare, in questo modo, di raggiungere (in sede di trilogio) un accordo con le rispettive parti.

3. Il ruolo chiave del Parlamento europeo per l'equilibrio istituzionale

3.1 Premessa

Esaminare il ruolo acquisito dal Parlamento nel panorama politico europeo e comprendere quale sia il peso che l'istituzione detiene oggi per l'equilibrio istituzionale non è un compito di semplice soluzione.

⁷⁷³ Per la visione del regolamento del Parlamento europeo della nona legislatura, cfr. *Regolamento (9a legislatura)*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=https://www.europarl.europa.eu/sipade/rules20190702/Rules20190702_IT.pdf), 03/09/2020.

⁷⁷⁴ Decisione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2019 sulla modifica del regolamento del Parlamento europeo: titolo I, capitoli 1 e 4, titolo V, capitolo 3, titolo VII, capitoli 4 e 5, titolo VIII, capitolo 1, titolo XII, titolo XIV e allegato II. Per un riferimento, cfr. la voce *Decisione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2019 sulla modifica del regolamento del Parlamento europeo*, in Parlamento europeo (sito web), ed. italiana (URL=https://www.europarl.europa.eu/docco/document/TA-8-2019-0046_IT.html), 03/09/2020.

Studiare sistematicamente l'istituzionalizzazione del potere legislativo in capo al Parlamento è stata la prima chiave di analisi per risolvere il dilemma esposto, e si è compreso come l'istituzione divenga soggetto protagonista nel sistema (istituzionale) europeo, passando dall'essere un'autorità meramente consultiva ad essere un colegislatore dell'Unione europea, cui spetta per primo⁷⁷⁵ esprimersi sulla proposta legislativa, varata (il più delle volte) dalla Commissione europea.

Si difende l'idea di un'esperienza parlamentare unica nel suo genere. Il progetto originario delle Comunità europee era quello di consolidare il solo potere in capo al Consiglio, così che ogni Stato membro debba rispettare ogni norma da lui stesso approvata (seguendo la generale regola dell'unanimità delle decisioni). In un contesto ove la legittimazione era già confermata dalla presenza del Consiglio, il Parlamento aveva funzioni semplicemente consultive.

A partire dagli anni '80, e dal già citato Atto unico europeo del 1986, ha luogo un'inversione di tendenza di questo processo. Il Consiglio che prima decideva solo all'unanimità, con l'affermazione del ruolo parlamentare, ora⁷⁷⁶ decide (su specifiche materie) a maggioranza qualificata, così da ridimensionare il potere decisionale che spettava al solo Consiglio, a favore del Parlamento europeo.

Un'esperienza unica nel suo genere che è difficile valutare “integralmente” per la copiosità dei suoi aspetti e processi peculiari che hanno portato alla sua affermazione; per questo motivo l'analisi qui proposta viene condotta attraverso la rassegna di alcuni elementi che possono rivelarsi decisivi nel considerare l'evoluzione istituzionale del Parlamento. Per l'appunto, un elemento preso in esame nella presente trattazione, il cui studio articolato può mettere in luce altri elementi che confermano l'intraprendenza dell'istituzione parlamentare nella scena europea, è rappresentato dai triloghi.

Dopo avere ampiamente approfondito le argomentazioni citate, è giunto il momento di tirare le fila del discorso e capire quanto la “procedimentalizzazione dei triloghi” abbia giocato una parte fondamentale per l'affermazione del ruolo del Parlamento europeo; e se queste opere di riforma del regolamento parlamentare abbiano portato con sé risultati positivi nella direzione delineata, vale a dire rispetto al rapporto tra il peso politico-istituzionale e il principio di equilibrio istituzionale. Infine, si procederà con l'indicare come l'insieme di tutti questi elementi sia stato decisivo per misurare il peso che il Parlamento detiene, ma stavolta sotto la lente di ingrandimento dei negoziati interistituzionali.

L'analisi dei temi considerati: potere legislativo, negoziati interistituzionali, equilibrio istituzionale, sono rilevanti per lo studio del ruolo del Parlamento europeo che diventerà anch'esso un elemento di riferimento per studiare l'evoluzione della forma di governo europea.

Nel presente segmento dell'elaborato verranno svolte delle considerazioni in merito la regolamentazione dei negoziati interistituzionali nel dettato parlamentare, cogliendo gli aspetti salienti di questa pianificazione puntuale dei triloghi. E, alla fin fine, si procederà con delle stime sull'istituzione

⁷⁷⁵ Secondo la procedura legislativa ordinaria, art.294 TFUE.

⁷⁷⁶ Con le nuove norme varate dall'Atto unico europeo (1986) in poi. A tal proposito, cfr. R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p.5 s.; Villani U. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020, 15 s. e cap. I del presente elaborato.

parlamentare alla luce delle riforme considerate e delle argomentazioni espresse, per intravedere come anche nella procedimentalizzazione dei triloghi si annoveri l'elemento caratteristico del c.d. “*political development*”⁷⁷⁷ del Parlamento europeo.

3.2 Procedimentalizzare i negoziati informali

Gli esiti della riforma del 2016⁷⁷⁸, che ha condotto all'attuale conformazione regolamentare dei negoziati interistituzionali⁷⁷⁹, sono ancora oggi molto dibattuti. C'è chi sostiene in dottrina, come la revisione del regolamento sia stato l'inevitabile traguardo del cammino iniziato con l'inchiesta del Mediatore europeo nel 2016⁷⁸⁰ e che, quindi, possa essere valutata con un esito globalmente positivo per l'attenzione dedicata al ruolo delle commissioni, al potere dato all'Aula parlamentare e nella gestione del risultato dei negoziati⁷⁸¹.

Di contro, è inevitabile constatare anche gli aspetti negativi che, nonostante le attente revisioni della riforma, il dettato dei triloghi porta con sé. Ci si riferisce ai dubbi sulla trasparenza e sulla democraticità del processo; nonché alla continua difficoltà dei gruppi parlamentari di pervenire a una visione unanime su diversi dossier legislativi, così da non riuscire a comporre una posizione unitaria rappresentata dai delegati ai tavoli negoziali; e la più generale difficoltà del Parlamento europeo di rispondere, attraverso il suo carattere rappresentativo, alle sfide dell'Unione europea⁷⁸².

Le riforme del regolamento dell'Unione europea, per quanto riguarda la materia dei negoziati, si muovono nella direzione di “razionalizzare” l'organizzazione della squadra negoziale, nonché il mandato approvato dalla commissione. Da tutte le trasformazioni evidenziate e le regole approvate, emergono nell'orientamento parlamentare ai triloghi, degli approcci “idealtipici” che la squadra negoziale adotta, tenendo conto di alcuni punti rimasti saldi nonostante le numerose riforme. Vale a dire la differenza tra triloghi tecnici e politici⁷⁸³ e il ruolo centrale del relatore come punto cardine della squadra negoziale.

Questo genere di approcci può essere raggruppato in tre categorie, la prima è il “*gladiatorial approach*” (o approccio del gladiatore), ove il carisma del relatore fa tutta la differenza. Secondo questo metodo, la squadra negoziale parlamentare avanza subito delle richieste per non perdere il vantaggio strategico di un accordo varato, specificatamente, nella prima fase del procedimento legislativo⁷⁸⁴ quando il Consiglio non ha ancora ben chiara la posizione da intraprendere in merito al dossier legislativo. In secondo luogo, troviamo il

⁷⁷⁷ C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The European Parliament as a developing legislature: Coming of age in trilogues?*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 736.

⁷⁷⁸ Per la decisione del Parlamento europeo 13 dicembre 2016 sulla revisione generale del Parlamento europeo, vedi nota 764.

⁷⁷⁹ Alla luce anche del riordino operato dalla riforma del regolamento del 2019.

⁷⁸⁰ Per un *excursus* sull'indagine del Mediatore europeo, cfr. cap. IV del presente elaborato.

⁷⁸¹ Cfr., per tutti, V. Salmasso. *I triloghi nel processo decisionale*, cit., spec. 20 s.

⁷⁸² Per questa posizione, cfr. C. Fasone. *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europeo*, cit., p. 159 s. e *Ivi*, p. 22 s.

⁷⁸³ Per una rassegna sull'argomento, cfr. cap. III del presente elaborato.

⁷⁸⁴ Il più delle volte prima della fase di prima lettura del Parlamento.

“*problem-solving approach*” (o approccio della risoluzione), in cui la squadra negoziale è accondiscendente alle proposte avanzate dal Consiglio pur di non perdere un vantaggio tattico, secondo il quale gli accordi conclusi nelle prime fasi del procedimento, in maniera solitamente più celere, possono essere favorevoli alla posizione parlamentare. E, infine, si cita il “*arm’s length approach*” (o approccio dell’avvicinamento), secondo cui la squadra negoziale parlamentare cerca di accontentare la maggior parte delle richieste avanzate dal Consiglio (o meglio dai rappresentanti del Coreper) senza, però, perdere il proprio orientamento politico⁷⁸⁵ sulla proposta.

L’affermazione del ruolo del relatore, il potere della commissione di poter avviare dopo la prima lettura autonomamente un negoziato, la possibilità dell’Aula di poter dibattere sui temi della relazione sui quali si fonderà il mandato negoziale; sono tutti elementi caratteristici della “procedimentalizzazione” dei negoziati interistituzionali che, almeno in ottica parlamentare, da semplice strumento utilizzato in fase di conciliazione diviene pratica costante della procedura legislativa.

L’uso dei triloghi viene proprio dall’esigenza di regolamentare la procedura legislativa alla quale il Parlamento europeo ha saputo, almeno per ora, dare compiuta attuazione. Rispondere alle questioni di maggior trasparenza dei negoziati e, contestualmente, non perdere l’efficienza di uno strumento che fa dell’informalità una delle sue principali armi, non è un obiettivo di semplice attuazione. Ma il Parlamento, attraverso continue riforme, che ancora oggi perdurano, si è fatto portatore dell’istanza di formalizzare i negoziati interistituzionali che, oramai, costituiscono parte integrante del procedimento legislativo e che necessitavano di essere regolati attraverso criteri e principi puntuali ma semplici da rispettare.

Ad oggi, anche alla luce delle numerose riforme esaminate, si potrebbe definire un “*negotiating Parliament*”⁷⁸⁶, in cui le procedure negoziali, di collaborazione, di dialogo con il corrispettivo colegislatore e con le altre istituzioni o organismi sono la normalità nel contesto del processo decisionale europeo.

Nessuno attualmente potrebbe sostenere che il Parlamento europeo detiene un ruolo poco decisivo nel contesto istituzionale. La procedimentalizzazione dei triloghi va nella direzione di trovare basi solide per il futuro sviluppo di questa istituzione; la quale si conferma essere uno degli ingranaggi che muove il delicato equilibrio istituzionale europeo.

3.3 Il peso del Parlamento europeo nell’equilibrio istituzionale a seguito delle modifiche del regolamento

Si è già discusso, nel corso della trattazione, della difficoltà di considerare il Parlamento europeo un “normale parlamento”, alla stregua di tutti i parlamenti nazionali. Si prendano d’esempio i rapporti collaborativi e istituzionali che il Parlamento europeo ha con le altre istituzioni, i suoi poteri e il compito di

⁷⁸⁵ Per la classificazione dettagliata dei vari approcci, cfr. C. Roederer-Rynning, J. Greenwood. *The European Parliament as a developing legislature: Coming of age in trilogues?*, cit., spec. p. 745 s.

⁷⁸⁶ K. Huber, M. Shackleton. *Codecision: a practitioner’s view from inside the Parliament*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, n.7, 2013, p. 1045.

condividerli (si pensi al potere legislativo spartito con il Consiglio); la mancanza di un vero e proprio rapporto maggioranza-opposizione che si instaura tra i gruppi politici al suo interno; il formarsi di “*issue-specific coalitions*”⁷⁸⁷ che basano il proprio voto su ideologie politiche piuttosto che interessi territoriali, in ragione della discrepanza che può intervenire tra l'appartenenza a partiti nazionali e coalizioni politiche europee.

Si sono, nuovamente, evidenziate queste caratteristiche per sottolineare la difficoltà in capo agli studiosi del tema politico-istituzionale europeo di comprendere compiutamente il ruolo giocato dal Parlamento europeo.

L'utilizzo dei triloghi come indizio per indagare questo ruolo è sicuramente l'obiettivo che si è proposto il presente saggio. I triloghi (-legislativi) sono il metodo reale che le istituzioni europee hanno adottato per rendere la procedura della codecisione più funzionale⁷⁸⁸. Ma se i triloghi hanno facilitato il raggiungimento dei c.d. *early-agreements* tra le istituzioni, hanno, in ogni caso, determinato la nascita di una procedura decisionale opaca e, per alcuni in dottrina, inaffidabile⁷⁸⁹.

In un più ampio contesto europeo, se il Parlamento è riuscito nel corso della storia a trovare un posto ai vertici delle istituzioni europee è anche perché affronta costantemente situazioni complesse in cui il proprio sviluppo politico è reso complicato da altre sfide interne ed esterne all'Aula parlamentare. L'istituzione parlamentare si trova, difatti, a dover fronteggiare al livello esterno il rapporto con gli Stati nazionali che ben sono rappresentanti, sia ai tavoli dei triloghi dal Consiglio, sia nel panorama internazionale-europeo dal Consiglio europeo. E contemporaneamente l'istituzione si sente vincolata dalla necessità di ricercare collaborazione e cooperazione con i parlamenti nazionali che sempre più cercano, a loro volta, un posto ai “tavoli decisionali” europei.

Per quanto concerne, invece, le sfide interne che l'istituzione si trova ad affrontare, basti pensare alla sola “fede euroscettica” che determinati gruppi politici si trovano a professare all'interno dell'istituzione parlamentare⁷⁹⁰.

In questo scenario così complesso è difficile dare un peso politico all'evoluzione delle competenze parlamentari, ma non si può non riconoscerle anche in relazione all'evoluzione del sistema dei triloghi. Comprendere se la procedimentalizzazione dei triloghi comporti l'istituzionalizzazione del Parlamento europeo non è automatico ma, d'altro canto, è innegabile constatare una crescita soddisfacente e proficua dell'atteggiamento parlamentare nel contesto decisionale dopo l'effettiva regolamentazione dei triloghi.

⁷⁸⁷ C. Roederer-Rynning, J.Greenwood. *The European Parliament as a developing legislature: Coming of age in trilogues?*, cit., p. 737.

⁷⁸⁸ Nell'accezione di “efficace” per il raggiungimento di uno scopo.

⁷⁸⁹ Cfr. A. Ripoll Servent, L. Panning. *Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings*, in *Politics and Governance*, Volume 7, n. 3, 2019, p. 303 s.; O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, cit., p.5 s.

⁷⁹⁰ Per ulteriori approfondimenti sul tema dell'euroscetticismo, cfr. A. Ripoll Servent, L. Panning. *Euroscptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European Parliament*, cit., p.755 s.

Tale affermazione è confermata se si prende visione delle statistiche relative ai triloghi negli ultimi anni e ci si rende conto del numero di riunioni effettuate, costantemente in aumento, e dell'ingente numero di accordi conclusi nelle prime fasi del procedimento, di solito poco favorevoli alla posizione parlamentare⁷⁹¹.

Di fatto, si ricorda come più volte sostenuto, il Consiglio per la conformazione della squadra negoziale e per i suoi metodi di votazione, si trova ad avere ai tavoli negoziali un vantaggio competitivo. Il Parlamento europeo con un'attenta configurazione dell'impianto dei negoziati, prova a sopperire a tale divario, attraverso regole che permettono di dare la giusta ponderazione sia al relatore che al presidente della commissione. Infine, va ribadito il ruolo della commissione parlamentare⁷⁹², la quale riesce, attraverso le riforme discusse, a recuperare "influenza politica" all'interno di un equilibrio istituzionale di per sé vacillante e che i triloghi, presumibilmente, provano a stabilizzare.

Si ribadisce come attualmente la maggior parte delle pratiche di decisione politica, il cui obiettivo è l'efficienza del processo, devono far i conti con misure decisionali informali. E, certamente, l'alto grado di informalità politica è un ottimo strumento di paragone, rispetto alle pratiche maggiormente formalizzate, per comprendere il reale impatto e il vero peso istituzionale di alcune autorità. Il sistema politico europeo e la sua continua evoluzione possono essere esaminati come una variabile autonoma ma, anche, considerando lo sviluppo individuale di ogni istituzione.

L'indagine condotta sulla "istituzionalizzazione" del Parlamento europeo attraverso la procedura legislativa e, al contempo, l'analisi fattuale della regolamentazione del sistema dei triloghi (al suo interno) può essere un esempio lineare di questa doppia procedura di analisi. Lo studio è condotto con la consapevolezza che l'evoluzione dello strumento dei triloghi, se pur con i suoi dubbi di mancata trasparenza, porta con sé il contemporaneo sviluppo di altre consuetudini e prassi che, a loro volta, riassessano un equilibrio istituzionale che non può essere vagliato al netto delle sole regole formali dell'ordinamento.

Se nel 1991, durante un dibattito riguardante il Trattato di Maastricht, Klaus Hänsch (futuro presidente del Parlamento europeo) affermava che "*the Council is armed with a sword, whilst Parliament is armed with a kitchen knife*"⁷⁹³, oggi, alla luce del ruolo che il Parlamento gioca nell'equilibrio del sistema politico europeo, con la maggior affermazione del suo peso politico anche ai tavoli negoziali dei rinomati triloghi, questa affermazione risulterebbe di difficile accoglimento.

⁷⁹¹ Per un riferimento, cfr. cap. III della presente trattazione.

⁷⁹² Senza dimenticare il ruolo svolto, in ultima istanza, dall'Aula parlamentare.

⁷⁹³ "*Il Consiglio è armato con una spada, mentre il Parlamento è armato con un coltello da cucina*", in K. Huber, M. Shackleton. *Codecision: a practitioner's view from inside the Parliament*, cit., p. 1041 (traduzione).

CAPITOLO VI

Il principio di equilibrio istituzionale si conforma o si discosta dalla trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea?

1. Declinare la forma di governo europea rispetto al principio di equilibrio istituzionale

1.1 Premessa

I concetti di democrazia e di *governance*, associati al sistema politico europeo sono di difficile declinazione. In questo capitolo si rivolgerà l'attenzione proprio a questi temi che, utilizzando la dovuta cautela nella loro correlazione e seppure terreno di dibattito in dottrina, racchiudono molteplici significati.

Il sistema di *governance*⁷⁹⁴ dell'Unione europea non è mai stato coerente con i principi classici di "legittimità democratica" propri degli Stati nazionali. Si prenda in considerazione, ad esempio, il principio di separazione dei poteri elaborato da Locke e Montesquieu, che prevedeva la tripartizione e l'autonomia dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Nonostante si possa distinguere fattualmente tali competenze, l'Unione europea non risponde al modello politico tradizionale della c.d. divisione dei poteri.

Lo si verifica dal fatto che, per quanto concerne il potere legislativo, la Commissione è detentrica del monopolio quasi esclusivo dell'iniziativa legislativa ma sono Parlamento e Consiglio (dei ministri) a *condividere* il potere in questione. Il potere esecutivo è in capo, invece, agli Stati membri (si pensi al ruolo acquisito dal Consiglio europeo) e può, talvolta, essere delegato dai legislatori alla Commissione. Solamente il potere giudiziario è in mano ad una sola istituzione, la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Questa "anomalia" nell'organizzazione della *governance* europea può essere motivata. Infatti, per quanto riguarda, per esempio, il potere di iniziativa legislativa, la Commissione, se da un lato deve tener conto della volontà dei governi nazionali, dall'altro, la presentazione di un progetto di legge al solo Parlamento difficilmente terrebbe in considerazione la volontà degli Stati meno popolati⁷⁹⁵. Parimenti, l'irregolarità geometrica (di competenze) della forma di governo è amplificata dalla presenza ambivalente del Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea che, se esercita funzioni legislative (alla pari con il Parlamento), nel contempo esercita anche le funzioni esecutive previste dai Trattati e può assegnarsene di nuove (si pensi ai settori di competenza dove può adottare un atto senza l'accordo con il Parlamento).

⁷⁹⁴ Si intende per *governance*: "nell'accezione di 'insieme dei principi, dei modi, delle procedure per la gestione e il governo di società, enti, istituzioni, o fenomeni complessi, dalle rilevanti ricadute sociali' [...], L'anglicismo, che propriamente vuol dire «modo di dirigere, conduzione»", in voce *governance*, in Treccani, ed. italiana (URL=www.treccani.it), 03/09/2020.

⁷⁹⁵ Cfr., per tutti, P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, in Centro studi sul federalismo, 2012, p. 1 s.

Di certo, si può affermare, a questo punto della trattazione, che il processo “costituzionale” dell’Unione europea risulta atipico e, in gran parte, strutturato su una natura pattizia e contrattuale, così come si nota dalla configurazione dei suoi Trattati istitutivi. Tale dinamica conferma anche il carattere “frastagliato” della *governance* europea. A questo proposito non si può non notare la rilevanza del concetto di *deficit* democratico.

Oltre a non rispettare i canoni del costituzionalismo classico, l’Unione europea ha sempre “sofferto” di un *deficit* democratico che è stato più volte, e in diverse maniere, sanato. In primis con il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo⁷⁹⁶.

Malgrado sia complicato parlare apertamente di “Costituzione” all’interno del sistema comunitario, si cerca di approcciare il tema della *forma di governo* intravedendo l’Unione europea non tanto come un sistema distante dai sistemi classici (nazionali o internazionali) quanto come un modello innovativo che vale la pena discutere⁷⁹⁷.

Molti studiosi hanno fronteggiato in diversi modi l’evoluzione del c.d. *deficit* democratico in capo all’Unione, alcuni sostengono che non possa essere considerata una vera democrazia quella che non permette ai cittadini di “mandare a casa” i loro governanti dopo un’elezione; d’altro canto, si evidenzia, nuovamente, l’assetto unico del sistema di governo europeo che potrebbe essere considerato come una “democrazia composita”⁷⁹⁸.

Si è attestato come il Trattato di Lisbona, alla stregua delle innovazioni che dovevano essere apportate con una “costituzione per l’Europa”⁷⁹⁹, abbia introdotto una serie di miglioramenti per la *governance* europea, definendo (forse) una sua forma di governo. L’esempio inequivocabile è rinvenibile nel consolidamento del ruolo del Parlamento europeo, che ha accresciuto i suoi poteri legislativi e di bilancio; ma anche nell’introduzione del legame tra la scelta del Presidente della Commissione e l’esito delle elezioni europee⁸⁰⁰, relativamente al rafforzamento del ruolo (se pur ancora limitato) dei parlamenti nazionali⁸⁰¹, o nella risoluzione dell’anomalia che permetteva alla Commissione europea di modificare una proposta di legge senza l’accordo del legislatore.

Inoltre, va ricordato, quale altro progresso operato dal Trattato, l’inserimento del potere di iniziativa legislativa anche per i cittadini europei, che amplifica il concetto di democrazia partecipativa; nonché il

⁷⁹⁶ Per ulteriori approfondimenti sul carattere pattizio del “processo costituzionale europeo” e sul c.d. “labirinto istituzionale europeo”, cfr. N. Verola. *Il punto d’incontro. Il negoziato nell’Unione europea*, in Luiss university press, 2020, p.1 s. Mentre per un riferimento al ruolo assolto dal Parlamento europeo, cfr. cap. V della presente trattazione.

⁷⁹⁷ Si riprende l’avviso: “Pertanto, sostiene Stefano Bartolini nel suo saggio «*Taking Constitutionalism and Legitimacy seriously*», i termini di “Costituzione” e di “legittimità” democratica non dovrebbero essere utilizzati abusivamente allorché i principi del costituzionalismo moderno sono molto deboli o addirittura assenti nei Trattati europei”, in P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, cit., p. 3.

⁷⁹⁸ S. Fabbrini. *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 5. Per ulteriori approfondimenti, cfr. *Id.*, *Quale Unione? Il progetto europeo in un’epoca di trasformazione*, in *Integration oder Desintegration?*, di A. Gamper, E. Happacher, W. Obwexer, P. Bußjäger (a cura di), Nomos editore, 02/2018, p. 241 s.

⁷⁹⁹ R. Adam, A. Tizzano. *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 21.

⁸⁰⁰ Sarà un elemento di discussione determinante nel proseguo della trattazione per comprendere l’effettivo ruolo esercitato dal Parlamento europeo.

⁸⁰¹ Versione consolidata del trattato sull’Unione europea, cfr. la voce *Protocolli -Protocollo (n. 2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in Eur-lex, ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02>), 03/09/2020.

carattere vincolante per i tribunali della Carta dei diritti fondamentali che pone dei limiti all'azione legislativa europea⁸⁰².

Ciononostante, permangono nella dimensione europea delle problematiche “di fondo” che se non risolte, prima o poi, potrebbero degenerare a sfavore del delicato equilibrio istituzionale del sistema che, come rappresentato, si regge su un principio di attribuzione e ripartizione delle competenze “complesso”⁸⁰³. Si ripercorrono qui alcuni aspetti che, già affrontati nel corso della trattazione, risultano rilevanti ai fini della presente sezione dell'elaborato. Si pensi al diritto quasi esclusivo di iniziativa in mano alla Commissione, ampliato nel corso del tempo⁸⁰⁴ con la possibilità del potere di ritiro che si coniuga con lo stesso potere detenuto dalla Commissione e che permette all'istituzione di godere di un potere di “negoziato”.

Il ruolo del Parlamento europeo, cui si è dedicato gran parte del dibattito in questa tesi⁸⁰⁵, è anch'esso un elemento di forte “disturbo” nell'equilibrio determinato dalla *governance* europea. Si pensi solamente al tema della procedura elettorale europea, all'assenza di veri e propri “partiti europei” in cui il cittadino si sente rappresentato, o la scarsa possibilità per quest'ultimo di poter incidere sulla scelta di un governo europeo o un programma di legislatura. Si lega agli elementi esposti, il carattere “consensuale”, “il che rende molto difficile al cittadino europeo scegliere il partito da votare alle elezioni europee”⁸⁰⁶.

In ultimo, va segnalato il potere attribuito dal Trattato di Lisbona al Consiglio europeo (o meglio, acquisito in forza dello stesso), il quale si trasforma, nei periodi di crisi sistemica in detentore del ruolo di indirizzo dell'Unione europea e “gestore permanente dell'Unione economica e monetaria”⁸⁰⁷.

Alla luce di tutti questi elementi, che rappresentano il prerequisito necessario al tema del presente capitolo, si mettono in rilievo i punti che questo paragrafo andrà ad esaminare. In prima battuta, viene dato spazio ad una generale discussione in merito alla *governance* europea, tema a cui dedicare la giusta attenzione quale premessa indispensabile per affrontare la questione della forma di governo europea (con la giusta cautela dovuta al caso specifico⁸⁰⁸).

In seguito, dopo aver esaminato alcune illustri visioni sul futuro e la gestione della *governance* europea, si darà spazio, appunto, al tema della “trasformazione” della forma di governo. L'obiettivo è comprendere attraverso i dati raccolti in questo saggio, se si è vicini oppure distanti da una trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea. A questo proposito, si prenderanno in considerazione il tema degli *Spitzenkandidaten*, si rivolgerà uno sguardo, altresì, alla sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 239/2018, che ben evidenzia alcuni temi di fondamentale importanza in questa trattazione (si pensi alla questione della legge elettorale o alla trasformazione della forma di governo europea).

⁸⁰² Cfr., per tutti, P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, cit., p. 2 s., spec. 4 s.

⁸⁰³ Va inteso nella gestione delle relazioni che il principio di “attribuzione delle competenze” comporta; si pensi solo al rapporto tra Parlamento e Consiglio e Parlamento e Commissione.

⁸⁰⁴ Cfr., per tutti, N Lupo. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: il diritto di iniziativa legislativa della Commissione include il potere di ritiro, ma non è privo di limiti*, in Quaderni costituzionali, n.3, 2015, 792 s.

⁸⁰⁵ Si veda in proposito cap. V, par. 3 “*Il ruolo chiave del Parlamento europeo per l'equilibrio istituzionale*”.

⁸⁰⁶ P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, cit., p. 7.

⁸⁰⁷ *Ivi*, p. 9.

⁸⁰⁸ Ci si riferisce al fatto che la forma di governo europea non si conformi ai canoni classici dei costituzionalisti utilizzati per gli Stati nazione.

Infine, l'ultima sezione del capitolo sarà dedicata alla disamina della relazione che intercorre tra principio di equilibrio istituzionale e forma di governo. L'intento è quello di spiegare come il principio di equilibrio sia un elemento decisivo e determinante per comprendere la (tendenziale) evoluzione della forma di governo europea. Abbracciare l'andamento di tale evoluzione, sviscerandone le caratteristiche più decisive, è il primo passo da compiere per prevedere la (futura) struttura della forma di governo dell'Unione europea.

1.2 La governance e la forma di governo europea

Prima di affrontare il tema della trasformazione di governo dell'Unione europea, va data la giusta considerazione al tema della “*governance* europea”. A seguito della pubblicazione del Libro bianco della Commissione nel 2001, dedicato proprio a tale tema, la questione della *governance* è diventata di importanza fondamentale per l'Unione europea. Di fatto, l'espressione citata designa un insieme di “regole, procedure e pratiche relative al modo in cui vengono esercitati i poteri all'interno dell'Unione. Il suo obiettivo è di rafforzare la democrazia a livello europeo e riavvicinare i cittadini alle istituzioni europee”⁸⁰⁹. E tale obiettivo abbraccia molti principi, tra cui il tema della trasparenza, l'inclusione della società civile nel processo decisionale europeo, il rispetto di un quadro normativo chiaro e stabilizzato, il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e il vaglio della responsabilità decisionale, che prevede come ogni istituzione o Stato membro si assuma i propri oneri in base alle decisioni prese.

Si comprende come il tema include molti degli aspetti e dei principi caratteristici dell'Unione europea, nonché temi ampiamente trattati in questo saggio (come la trasparenza, il procedimento legislativo), e sia fortemente correlato alla determinazione dell'assetto istituzionale dell'Unione.

Procediamo per gradi. La Corte di giustizia dell'Unione europea afferma nella sentenza *Van Gend en Loos*: “la Comunità costituisce un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale [...] ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”⁸¹⁰.

Si è fatto cenno alla natura ibrida del “processo decisionale”, allo *status* unico dell'ordinamento europeo. Per fronteggiare il tema della “forma di governo” europea occorre per l'appunto, primariamente, definire come si articola la *governance* europea, connessa all'equilibrio istituzionale, vale a dire in che modo si strutturi il sistema di governo dell'Unione.

Il principio di equilibrio prevede che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto delle altre istituzioni, e, infatti, qualsiasi violazione di questo principio può essere soggetta al controllo della Corte di giustizia; talvolta qualificato nel presente saggio come “arbitro dell'equilibrio istituzione”.

⁸⁰⁹ Cfr. la voce *governance europea*, in Eur-lex (Glossario delle sintesi), ed. italiana (URL=<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/governance.html?locale=it>), 03/09/2020.

⁸¹⁰ Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa 26-62.

Il principio di separazione delle competenze, a sua volta, non può essere oggettivamente applicato al sistema dell'Unione europea. Anzi, il principio discusso, se applicato al sistema europeo ne fa scorgere le più significative peculiarità, tra cui la concentrazione del potere legislativo in capo al Parlamento europeo e al Consiglio (dei ministri), la divisione del potere esecutivo tra Consiglio e Commissione (che non può essere equiparato a nessun altro sistema costituzionale). Si noti come la non-applicazione effettiva del principio di separazione al modello europeo è, comunque, rivolta al raggiungimento di determinati obiettivi fissati dai Trattati⁸¹¹.

Nel contempo, tale principio si traduce più che in una netta separazione di poteri, piuttosto in una condivisione di poteri tra le istituzioni dell'Unione.

Esiste una relazione tra il principio di equilibrio istituzionale e il sistema di governo dell'Unione europea. Prima di affrontare la discussione in merito alla relazione tra questi due temi, è giusto concedere del tempo alla disamina del secondo elemento, ossia l'indagine sulla forma di governo europea.

Il dibattito in dottrina è focalizzato sul considerare o meno le origini e la concreta esistenza di una forma di governo in seno all'Unione europea. Del resto, per l'obiettivo che si è auspicato di raggiungere in questa sede, si stabilisce che, seguendo pareri più autorevoli, non bisogna avere scrupoli nell'utilizzare “le nozioni che compongono il bagaglio degli attrezzi del costituzionalista”⁸¹² per valutare la sussistenza di una forma di governo europea.

Si è ritenuta necessaria tale precisazione, poiché le concezioni “classiche” attinenti al tema in discussione rientrano nella categoria del diritto internazionale. Si è in accordo con De Vergottini⁸¹³ quando sostiene che prima di addentrarsi a valutare in che termini vada individuata una forma di governo dell'Unione europea, è necessario intravedere le caratteristiche che, al netto del “modello *sui generis*” dell'Unione, ne individuano la definizione.

Sono due gli elementi che si ritengono di grande valore allo scopo, e che di fatto lo stesso autore prende in considerazione: il regime giuridico dell'Unione e l'influenza del modello statale.

Si comincia col dire che il paradigma europeo si è sviluppato secondo modelli, inevitabilmente, influenzati dall'organizzazione dello Stato e con un'incidenza degli Stati, vale a dire il sistema caratterizzato dalla missione degli Stati nazionali che hanno concorso a produrlo. Gli Stati hanno concordato la nascita della Comunità (e quindi dell'Unione europea) partendo dalla definizione del mercato comune attraverso la creazione di un'organizzazione non federale che, di conseguenza, permettesse di non perdere il loro potere statale.

⁸¹¹ Cfr., per tutti, G. Conway. *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, Vol. 17, n. 3, 2011, p. 304 s.

⁸¹² N. Lupo. *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, p. 179.

⁸¹³ Cfr. G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Treccani* (URL=www.treccani.it), p. 1 s.

Nonostante ciò, il modello europeo si fonda su obiettivi condivisi alla cui base ci si prefigge il rispetto di principi comuni “che vanno ricondotti al comune patrimonio culturale dello Stato di derivazione liberale”⁸¹⁴. Questi principi-valori che sorreggono l’impalcatura dell’ordinamento europeo sono riconosciuti nei più generali diritti di libertà, democrazia, principi dello Stato di diritto⁸¹⁵; ossia una serie di “nozioni” diffuse in tutti gli Stati membri⁸¹⁶. L’attestazione di questi principi è riconosciuta, in primo luogo, all’interno dei Trattati fondativi (così come stabiliti dal Trattato di Lisbona), si pensi, ad esempio, all’art. 2 (principio del pluralismo, tolleranza, giustizia ecc.) e art. 10 (principio democratico rappresentativo), o al titolo II del Trattato che titola “Disposizioni relative ai principi democratici”.

In definitiva, se si intende con regime giuridico l’insieme di elementi che caratterizzano l’ordinamento dell’Unione (con l’esplicito riferimento ai principi fondativi e agli obiettivi che si pone l’Unione), allora, si è in accordo con l’autore quando afferma che per forma di governo si intende l’insieme degli strumenti individuati per soddisfare le finalità dell’organizzazione⁸¹⁷. Quindi si può definire l’Unione europea come un’organizzazione internazionale *sui generis*.

Al suo interno operano organi che si svincolano dal “controllo degli Stati” e lavorano per l’interesse pubblico dell’Unione (si prenda in considerazione la Commissione europea e il Parlamento europeo) e altri, invece, che vedono l’ingerenza di Stati membri (Consiglio dei ministri⁸¹⁸ e Consiglio europeo). Si noti nella correlazione tra metodo sovranazionale e intergovernativo, e dunque anche nel modello della forma di governo, la presenza di un nucleo di elementi di derivazione statale. La permanenza di tali elementi non si fa regola di fatto ma, a seconda del momento storico di riferimento, si fa compartecipe dell’organizzazione del sistema comunitario e dei vari compiti (e competenze) assegnati alle istituzioni.

Si è già percorsa la storia d’integrazione europea, cioè della Comunità europea che diviene Unione, analizzandone le varie fasi storiche e i momenti di disciplinamento del diritto dell’Unione europea⁸¹⁹. E proprio attraverso questo percorso pregresso, si possono qui evidenziare diversi momenti della storia comunitaria per constatare l’evoluzione della sua *governance*⁸²⁰.

Il primo momento si riconosce nella nascita della Comunità europea, a cui gli Stati, secondo i propri interessi, hanno assegnato specifici compiti costruendo, così, un’impalcatura istituzionale influenzata del modello statale. Si prenda come esempio il modello di separazione dei poteri (di stampo liberale) che vedeva il potere normativo (legislativo) nelle mani dell’Alta autorità (poi Commissione europea), Consiglio e (in

⁸¹⁴ *Ivi*, p. 2 s.

⁸¹⁵ Art. 6 del Trattato sull’Unione europea (TUE).

⁸¹⁶ È previsto che uno Stato per aderire all’Unione europea debba rispettare alcuni principi cardine su cui si fonda l’Unione e rispettare quelli che in gergo vengono definiti come “criteri di Copenaghen”. Per ulteriori indicazioni, cfr. la voce *Allargamento dell’UE*, Consiglio europeo, ed. italiana (URL=<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>), 03/09/2020.

⁸¹⁷ Cfr., tra gli altri, G. De Vergottini. *Forma di governo dell’Unione europea*, cit., p. 2 s., spec. 3 s.

⁸¹⁸ Designato come Consiglio dei ministri dell’Unione europea. Si segnala inoltre come, sin dai primi momenti della storia comunitaria, sia stata decisiva la volontà degli Stati membri di incidere ed essere presenti nel processo decisionale. A tal riguardo, cfr., per tutti, N. Verola. *Il punto d’incontro. Il negoziato nell’Unione europea*, cit., p. 2 s.

⁸¹⁹ Cfr. cap. I della presente trattazione.

⁸²⁰ Le fasi di riferimento per la storia comunitaria sono riprese dall’analisi di De Vergottini. G. De Vergottini. *Forma di governo dell’Unione europea*, cit., p. 4 s.

piccola parte) Parlamento europeo; il potere amministrativo (esecutivo) era prevalentemente nelle mani dell'Alta autorità, mentre il potere giurisdizionale (giuridico) nelle mani della Corte di giustizia.

Questa miscela di elementi nelle mani di organi sotto il controllo statale mette in luce la genesi di un modello del tutto innovativo che se non completamente di stampo statale, riprende da componenti di organizzazione dello Stato, o meglio degli Stati fondatori, alcuni principi di corrispondenza. Se in questo “primo momento” della storia comunitaria, le Comunità europee si sono affermate prendendo come riferimento gli ordinamenti statali; il passo successivo è stato compiuto attuando numerose riforme operate dai Trattati con l'integrazione all'interno dell'ordinamento europeo di molti principi(-valori), precedentemente citati.

Si ricorda come “l'unione”, per lo più, economica dei primi Stati fondatori si prospettava come il primo passo per una “futura” unione (o Unione in questo caso) politica e il termine ultimo del percorso delineato sarebbe stato la creazione di una carta costituzionale che potesse, in un unico testo, accorpare la disciplina organizzativa con quella dei diritti. L'idea di una “costituzionalizzazione” dell'Unione europea è, certamente, di derivazione statale; o per meglio dire, la conclusione del percorso storico-politico di uno Stato democratico si fonda proprio sulla nascita di una carta costituzionale. L'idea costituzionale che si voleva applicare, di fatto, *mutatis mutandis*, all'Unione europea.

L'insuccesso del tentativo della “riforma” costituzionale per l'Unione europea, formalmente il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa nel 2003, non rappresenta però il fallimento del processo di “evoluzione politica”. Il Trattato di Lisbona, concretamente, quale risposta al precedente tentativo convenzionale, ha formalmente eliminato tutti i riferimenti ad una “costituzione” ma non ha cancellato il dibattito dottrinale in merito⁸²¹.

Attraverso queste fasi si approda, così, verso un modello unico rappresentato dall'articolato sistema europeo e, quindi, ad una forma di governo singolare nel suo genere. Se riconnesso ai soli meccanismi istituzionali, la disposizione più significativa è l'art. 10 par. 2, che ad oggi rappresenta il citato intreccio tra forma di governo europea e quella degli Stati membri. Questa disposizione, infatti, stabilisce che gli Stati membri siano rappresentati dal Consiglio europeo attraverso i rispettivi capi di Stato e di governo, che a loro volta sono responsabili davanti ai propri governi nazionali⁸²².

Perseguendo l'obiettivo di definire le caratteristiche di una forma di governo europea, enunciando i vari elementi che ne caratterizzano la formazione, si giunge così alla discussione in merito le possibili soluzioni per la sua (reale) definizione.

Da quanto ricostruito e riscontrato sin ora si afferma che non si può ricondurre la forma di governo dell'Unione europea alle “categorie tradizionalmente privilegiate dalla dottrina”⁸²³. A questo riguardo si

⁸²¹ Per un riferimento esplicito delle innovazioni operate dal Trattato di Lisbona, cfr. cap. I, par. 2: “*Il Trattato di Lisbona e la procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea*”. Per una visione del dibattito sul “processo costituzionale” dell'Unione europea, cfr., per tutti, N. Verola. *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, cit., p. 5 s.

⁸²² Cfr., per tutti, N. Lupo. *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, cit., pp. 177-178.

⁸²³ G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 14.

prendono in esame le più rilevanti teorie sulla “trasformazione” della forma di governo in seno all’Unione europea, così da mettere in luce le tesi più accreditate e i problemi “strutturali” del sistema europeo che non permettono una reale trasformazione della forma di governo in una categoria generalmente riconosciuta in dottrina.

Il Trattato di Lisbona, alla stregua del percorso discusso, delinea la configurazione della *governance* europea: il principio di separazione di poteri è sullo sfondo, bilanciato da compartecipazione e condivisione di poteri da parte delle istituzioni europee; il principio di attribuzione delle competenze prevede che l’Unione europea agisca nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati. Per questo motivo ogni singola competenza non attribuita espressamente all’Unione europea rimane agli Stati. Quindi, l’intero complesso strutturale si sorregge su una comune compartecipazione di elementi di rango sovranazionale e intergovernativo.

Su questo specifico ed ultimo tema (della *governance*) si argomenta la discussione per cercare di comprendere la trasformazione della forma di governo.

La difficoltà del progetto europeo è prevedere di risolvere un *deficit* democratico, attraverso l’implementazione di meccanismi che coinvolgano, il più delle volte, i cittadini europei, senza però rischiare di far perdere il potere detenuto dai governi nazionali. Un primo obiettivo, in tal senso, sarebbe una compiuta unione politica in seno all’Unione politica europea, nonostante il traguardo di Lisbona imporrebbe la necessità di attendere altri anni per vedere compiuto un progetto di costituzione politica, o meglio di nascita di una, vera e propria Costituzione per l’Unione europea.

Di seguito l’ipotesi di una nuova “carta costituzionale” appare per i motivi, di cui sopra, molto improbabile. A meno che non nasca una Assemblea costituente eletta *ad hoc* dai cittadini europei che possa portare a termine tale progetto, oppure che il Parlamento europeo (l’istituzione rappresentativa dei cittadini europei) si investa di un mandato costituente, elaborando eventualmente nuovo progetto di trattato⁸²⁴.

Malgrado le ipotesi proposte si presentino di difficile elaborazione e attuazione, prima di passare alla valutazione di altre tesi, è giusto chiedersi come sia “realizzabile” (e condivisibile) una forma di governo senza una costituzione. Si può intraprendere questa strada se si fa riferimento al superamento della concezione manualistica operata dalla Corte di giustizia, che si pronuncia a favore di una “costituzione in senso sostanziale”⁸²⁵ nata dall’interpretazione dei Trattati e, quindi, dall’intesa tra gli Stati. Piuttosto che una carta Costituzionale espressione di una singola autorità referenziata dalla comunità (di Stati) di appartenenza.

La Corte propone, attraverso la sua giurisprudenza, l’esistenza di una Costituzione della Comunità e poi dell’Unione⁸²⁶. Fondando l’interpretazione sui Trattati fondativi, la Corte è riuscita nell’intento di definire un sistema giuridico ordinato, delineandone i principi caratterizzanti (tra cui legalità, democrazia, uguaglianza, rispetto dei diritti fondamentali ecc.), e affermando, ulteriormente, la preminenza e l’efficacia del diritto comunitario⁸²⁷. Attraverso l’operato della Corte di giustizia dell’Unione europea si scorge l’elaborazione di

⁸²⁴ Cfr., per ulteriori indicazioni, P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, cit., p. 8 s.

⁸²⁵ G. De Vergottini. *Forma di governo dell’Unione europea*, cit., p. 5.

⁸²⁶ Cfr. anche *ID.*, *Costituzione europea*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano 2007.

⁸²⁷ “In conclusione, la Corte ha considerato formato, a partire dai trattati, un ordinamento giuridico originario, autonomo da quello internazionale e da quello degli Stati”, in G. De Vergottini. *Forma di governo dell’Unione europea*, cit., p. 5.

un ordinamento comunitario autonomo e, pertanto, l'evoluzione della sua forma di governo (prima o poi) indipendente⁸²⁸.

Nel ritornare al filone di discussione principale, si guarda anche alle possibili soluzioni che possano migliorare la *governance* europea. In una seconda visione del problema, una soluzione (accettabile) sarebbe quella di introdurre nuovi meccanismi di legittimazione democratica senza, però, modificare i Trattati⁸²⁹. Questa tesi potrebbe condurre verso l'adozione di una procedura elettorale uniforme, o, addirittura, ad una possibile dichiarazione comune preelettorale attraverso cui i governi potrebbero impegnarsi a nominare come Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione europea eletto a maggioranza dal Parlamento europeo⁸³⁰.

Infine, può essere ideata una soluzione che implementi il controllo democratico sulle decisioni europee attraverso una più stretta collaborazione tra Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, vale a dire l'implementazione della cooperazione interparlamentare che, seppure migliorata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (e di alcuni suoi strumenti quali il "dialogo politico"), ancora non riesce ad affermarsi come soluzione per definire una forma di governo di stampo (più) parlamentare⁸³¹.

Sorge spontaneo, a questo punto, il dubbio su quale sia, effettivamente, la variabile prioritaria che definisce una forma di governo⁸³²; in altre parole, se essa si riconnetta alla più generale distribuzione del potere tra gli organi di vertice o all'esistenza di un indirizzo politico di fondo che delinea il loro obiettivo ultimo.

Da un approfondimento attento della prima definizione si potrebbe concludere verso una lettura della forma di governo fondata su un'interpretazione scrupolosa dei "moderni" Trattati. Infatti, l'evoluzione istituzionale messa in atto dai Trattati, vale a dire l'attuale assetto istituzionale, rimarca la tenacia di un processo bicamerale legislativo. Tale processo (o assetto) è rappresentato da Consiglio (dei ministri) e Parlamento europeo che, nell'ottica di una loro definizione in un sistema bicamerale federale⁸³³, opererebbero in rappresentanza l'uno dei cittadini europei (camera bassa) e l'altro nella rappresentanza degli Stati membri (camera alta).

Questa visione è rafforzata dal criterio di "doppia legittimazione" per le due istituzioni dell'Unione europea; anche se una trasformazione della forma di governo in ottica "federalista" è un processo che, nonostante ponga (ad oggi) delle ottime basi, è di difficile realizzazione.

⁸²⁸ Vale a dire "indipendente" rispetto agli Stati di riferimento: in senso formale, ossia senza la ripercussione di elementi statali nell'organizzazione del sistema europeo; e in senso sostanziale, senza una *leadership* intergovernativa che diriga l'Unione europea.

⁸²⁹ Ipotesi approcciata da alcuni autori. A tal proposito, cfr. P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, cit., p. 8 s.; e A. Manzella. *La nuova idea di unione politica europea*, in J. "La Repubblica", data 1° agosto 2012.

⁸³⁰ Cfr. A. Manzella. *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), il Mulino, Bologna, 2018, p. 458 s.

⁸³¹ Cfr., per tutti, P. Ponzano. *Democrazia e governance europea*, p. 10 s., spec. 13 s.

⁸³² Vedi nota 830 (p.459).

⁸³³ Per una conclusione più attenta del tema, cfr. G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, cit., p.14 s.; A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in AIC, n.3, 2016, p. 8 s; e P. Ridola. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 9 s.

Per quanto concerne, invece, la seconda visione evolutiva, si comprende come un indirizzo politico di sistema, forte e deterministico, possa in primo luogo assicurare stabilità a tale sistema, definendo le finalità e gli obiettivi a cui deve giungere; e in secondo luogo, garantisca stabilità politica contando su un assetto istituzionale equilibrato e bilanciato rispetto alle competenze e alle mansioni che le istituzioni devono esercitare⁸³⁴. Secondo Manzella, l'indirizzo politico in seno all'Unione europea è “vivente”⁸³⁵ e si concretizza nel mantenimento e nell'aggiornamento di meccanismi istituzionali. Si pensi ad esempio alla Commissione che promuove l'interesse generale dell'Unione (art. 17 TUE), il sistema di cooperazione interparlamentare che assicura il buon funzionamento dell'Unione (artt. 10, 12 TUE), la Corte di giustizia con l'affermazione del primato dell'Unione europea (art. 19 TUE), e il Consiglio europeo che definisce “gli orientamenti e le priorità politiche generali”⁸³⁶.

Seguendo tale parere, si può giungere a due considerazioni. La prima è che l'assetto istituzionale, che regge il complesso meccanismo dell'Unione, è -fortemente- di stampo intergovernativo. E questa tendenza si è definita nel corso del tempo⁸³⁷ a favore delle istituzioni rappresentative dei governi nazionali (Consiglio dei ministri e Consiglio europeo), che, a riguardo, non vogliono perdere il potere di indirizzare e gestire la politica europea.

Negli ultimi anni, infatti, a seguito delle crisi che hanno colpito l'Unione europea⁸³⁸, il potere di indirizzare la politica europea si è spostato dalla Commissione in favore del Consiglio europeo. Il ruolo dell'istituzione è diventato determinante e il Trattato di Lisbona conferma tale tendenza facendo rientrare il Consiglio europeo tra le istituzioni dell'Unione europea (art. 13 TUE). Se in concreto il Trattato abbia voluto delegare a tale istituzione più poteri di controllo (in senso di monitoraggio degli Stati membri) o più poteri di “indirizzo politico”, è una discussione che rimane aperta e che si auspica di esaminare in altre sedi. Quello che, invece, appare qui determinante, è la funzione che tale funzione ha, e sta esercitando, determinando in futuro una forte leadership per l'Unione europea a livello internazionale⁸³⁹.

La seconda conclusione, in merito alla tesi espressa dall'autore, riguarda la forte concertazione parlamentare in entrambe le sue accezioni: come stretta cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali⁸⁴⁰ e, in senso lato, come “dialogo politico” al livello europeo. Secondo quest'ultima ipotesi, infatti, vede emergere -chiaramente- la necessità di una cooperazione parlamentare euronazionale. La logica sottesa alla necessità sopracitata è quella di riportare a unità politica il sistema, secondo un preciso indirizzo di fondo,

⁸³⁴ Cfr. A. Manzella. *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., p. 460 s.

⁸³⁵ *Ibid.*

⁸³⁶ Art. 15, par. 1 TUE.

⁸³⁷ Una considerazione in questo senso è stata già illustrata, cfr. cap. I, par.2.

⁸³⁸ “Jean Monnet scrisse di aver sempre ritenuto che l'Europa sarebbe stata costruita attraverso la crisi. Che cosa allora le tre crisi che l'Unione sta attraversando ci hanno lasciato [...]”, in S. Cassese. *Verso il futuro dell'Europa. Dalla crisi economica alla crisi dei consensi*, (URL=<https://open.luiss.it/2019/05/19/crisi-o-progresso-dellunione/>, 2019). Inoltre, per ulteriori approfondimenti, cfr. S. Fabbrini. *Which European Union?: Europe after the Euro Crisis*, in Cambridge University Press, 2015.

⁸³⁹ G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 14 s.

⁸⁴⁰ Funzione amplificata con il Trattato di Lisbona. Per un approfondimento, cfr. la voce *Il Trattato di Lisbona*, in Parlamento europeo (URL=<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/scoprire-l-europa/il-trattato-di-lisbona>), 03/09/2020.

cioè attraverso una la congiunzione dei poteri dei parlamenti nazionali ed europei. Questa seconda ipotesi porta in auge l'esigenza di una migliorata e rinnovata funzione parlamentare di controllo.

In definitiva, alla luce delle tesi esposte, e che hanno evidenziato delle caratteristiche ben precise della forma di governo, è lecito porsi il quesito se siamo, o meno, di fronte a una trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea.

Prima di tentare di rispondere a questo importante interrogativo, si ricorda che la maggior parte (se non tutte) delle tendenze evolutive, sin qui descritte, si susseguono in maniera contemporanea, rendendo l'equilibrio istituzionale instabile, così come è fragile la sua valutazione. Lo studio di tale equilibrio potrebbe, peraltro, essere la risposta alla comprensione di tale andamento di trasformazione della forma di governo. Nonostante ciò, è evidente la difficoltà pratica di definire l'andamento della *governance* e, soprattutto, una forma di governo europea. Si termina con una domanda provocatoria, ponendo l'attenzione su un titolo dell'autore Fabbrini quando si interroga su «Quale Unione europea?»⁸⁴¹.

1.3 La trasformazione della forma di governo europea tra la generica tendenza alla “deparlamentarizzazione” e la sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale

La forma di governo europea, e la sua generale definizione, è probabilmente uno dei temi più dibattuti in dottrina, per la quale, per giunta, non si riesce a giungere ad una soluzione consolidata. Tale situazione è dovuta all'inapplicabilità al “modello europeo” delle generali classificazioni utilizzate dai costituzionalisti. Ancora più a fondo, c'è chi sostiene l'impossibilità di pervenire a una così complessa definizione, tesi da cui ci si allontana per gli obiettivi che ci si è prefissi nel presente testo.

L'attenzione si focalizza sul funzionamento dei meccanismi istituzionali e soprattutto in relazione all'equilibrio che tale forma di governo determina per l'assetto istituzionale, entro il quale gli organi europei esercitano le proprie competenze. Per questo motivo, l'utilizzo di una metodologia di studio e di strumenti propri del diritto costituzionale è indispensabile per analizzare quale sia la trasformazione di governo dell'Unione europea⁸⁴².

Dalla rassegna sin qui condotta si è messo in evidenza come il costante dibattito dottrinale propone le più numerose e diverse forme risolutive al quesito della forma di governo. C'è chi sostiene una sua possibile classificazione in relazione al modello semi-presidenziale (alla francese)⁸⁴³; o al modello presidenziale con

⁸⁴¹ S. Fabbrini. *Which European Union?: Europe after the Euro Crisis*, cit., p. 1 (traduzione).

⁸⁴² In accordo con Lupo quando sostiene: “l'applicazione del metodo e degli schemi concettuali propri del diritto costituzionale alle dinamiche istituzionali in atto nell'Unione europea mi pare rappresenti [...] un'operazione assolutamente meritoria e in qualche misura necessaria: sia perché solo in tal modo si possono comprendere appieno fenomeni istituzionali che si sono decisamente allontanati dagli schemi propri delle organizzazioni internazionali, e che entrano a pieno titolo nel circuito di determinazione dell'indirizzo politico”, in Lupo N. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, da “Liber amicorum per Pasquale Costanzo” (URL=www.giurcost.org), p. 2.

⁸⁴³ A tal riguardo, cfr. G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, cit., p.10 s.

separazione di poteri⁸⁴⁴; ad una versione direttoriale; oppure chi si indirizza verso un modello di stampo parlamentare (o quasi parlamentare).

Se del primo modello si è già espressamente parlato poc'anzi, si vuole, per correttezza, dare esplicita definizione anche della seconda menzione. Fabbrini sostiene che un primo passo per la risoluzione del problema possa essere quello di non valutare necessariamente un mutamento dell'assetto istituzionale dell'Unione, perché non tutti i problemi sono valutabili entro questo perimetro.

L'obiettivo che si prefigge l'autore è quello di una netta separazione di poteri tra Stati membri e non membri dell'Eurozona⁸⁴⁵. Vale a dire una divisione di poteri tra i Paesi che desiderano una più stretta Unione (in senso politico), e che quindi sono favorevoli al rafforzamento di un "metodo comunitario" (Stati membri interni all'Eurozona) e altri Stati membri che invece vogliono mantenere le loro prerogative di sovranità nazionali (Stati esterni all'Eurozona), così da costruire una "comunità economica inclusiva"⁸⁴⁶.

Questo processo bilaterale, si realizza, da un lato, con il rafforzamento del metodo intergovernativo, con il solo obiettivo di migliorare l'intesa sul mercato europeo; e dall'altro, attraverso un'unione politica che si concretizzerebbe con la nascita di una costituzione federale. La proposta consiste, invero, in "un'istituzionalizzazione" di una unione federale, che prende forma attraverso l'interpretazione (secondo l'autore) della democrazia europea come una, vera e propria, democrazia composita⁸⁴⁷.

Quanto sia concreta e in che direzione vada la tesi esposta dall'autore non è valutabile in questa sede; ciò che interessa è, invece, l'intento della proposta discussa, ossia cercare una risposta all'intricato sistema europeo che possa riconciliare, e far convivere, l'interesse dei cittadini, attraverso l'istituzionalizzazione delle forme democratiche, e quello degli Stati membri, che dal canto loro, non vogliono perdere "potere decisionale" all'interno dell'Unione europea.

L'analisi che si vuole proporre ora riguarda il caso studio di una teorica trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea. Quanto sia intrigata e articolata questa "tendenza evolutiva" è stato già riscontrato nel corso della trattazione, ma ora è giunto il momento di armonizzare i vari temi.

Il punto di partenza è rappresentato dalle parole della Corte costituzionale italiana che nell'esprimersi nella sentenza n. 239/2018 ha, tra gli altri argomenti discussi, insistito sul "dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea"⁸⁴⁸.

Oltre la "sottile" definizione data dalla Corte costituzionale italiana, anche il tema della riforma elettorale europea, oggetto della sentenza, è di rilevante importanza. Di fatto, è stato già segnalato che questo elemento è esso stesso una variabile a cui viene ricondotto l'attuale tema del *deficit* democratico che si attesta, specificatamente per il Parlamento europeo, nella mancanza di una legittimazione democratica in capo

⁸⁴⁴ Cfr. S. Fabbrini. *Which European Union?: Europe after the Euro Crisis*, cit., p. 2 s.

⁸⁴⁵ P. Pansardi. «*Quale Unione europea?*», in *Il Mulino* (la Rivista), 2016 (URL=https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3217), p.1 s.

⁸⁴⁶ *Ibid.*

⁸⁴⁷ Cfr., per tutti, S. Fabbrini. *Which European Union?: Europe after the Euro Crisis*, cit., p. 2 s.

⁸⁴⁸ Sentenza Corte Costituzionale (italiana) n. 239/2018, punto 6.5 del *considerato in diritto*.

all'istituzione⁸⁴⁹. Dunque, la sentenza può essere considerata come ulteriore passo verso una “ridefinizione” del sistema parlamentare europeo, partendo da alcune sue basi, tra cui, appunto, la legge elettorale.

Prima di addentrarsi nel vivo del tema è lecito svolgere alcune precisazioni. Anzitutto, far esplicita menzione del concetto di “parlamentarizzazione” del sistema europeo, intravedendo, in tal senso, quale direzione sta percorrendo (o dovrebbe percorrere) l'Unione europea, sarà dato uno sguardo alla questione della “deparlamentarizzazione” in seno al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali.

Ma, preventivamente, è giusto ricomprendere nell'argomentazione la rilevanza del principio democratico in seno all'Unione europea.

Il fine è quello di definire al meglio il tema oggetto della discussione per poi articolare la sua disamina in merito gli elementi che lo caratterizzano: tra cui la necessità di una riforma elettorale, la pratica degli *Spitzenkandidaten*⁸⁵⁰ e il rapporto che il Parlamento europeo detiene con le altre istituzioni.

Il tema della legittimazione democratica è determinante quando si cerca di comprendere la compiuta attuazione del principio democratico nel sistema dell'Unione europea. Si osserva come la questione della democrazia (e quindi del *deficit* democratico) delle organizzazioni sovranazionali si attesti come uno degli aspetti chiave nel dibattito costituzionale europeo⁸⁵¹.

La comprensione della forma di governo europeo, in senso più o meno parlamentare, parte necessariamente da questa indagine. Si è già discusso di quanto si sia concretizzata l'attuazione del principio democratico all'interno dell'ordinamento europeo, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht in poi, attraverso l'inserimento di disposizioni che rivolgono la loro attenzione a principi di democrazia rappresentativa e partecipativa. Ma ora l'attenzione si rivolge verso gli effetti che il processo di *enlargement* del principio democratico ha provocato nel territorio europeo.

Tale processo di democratizzazione dell'Unione europea viene, però, controbilanciato da ulteriori elementi di criticità sul terreno politico e istituzionale: tra cui il “processo di europeizzazione dell'opinione pubblica e della formazione della volontà politica”⁸⁵².

Se viene considerata la procedura di innesto della democrazia come efficace a risolvere gran parte dei problemi strutturali del c.d. *deficit* democratico, si giunge all'esame di alcune ipotesi.

Anzitutto la lettura in senso di “legittimazione democratica della forma di governo europea” porta alla conclusione che tale legittimazione è “mediata” dagli assetti costituzionali degli Stati membri⁸⁵³. Le disposizioni democratiche contenute all'interno delle costituzioni degli Stati membri si riflettono sul sistema europeo, nonostante questo non garantisca la risoluzione di dilemmi sul *deficit* democratico. La tesi esposta

⁸⁴⁹ Cfr. A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p.1 s.

⁸⁵⁰ Cfr. S. Illari. *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *Nomos le attualità del diritto*, n. 3, 2018, p. 1 s.; N. Lupo. *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019, p. 172 s.

⁸⁵¹ P. Ridola. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 2 s.

⁸⁵² *Ibid.*

⁸⁵³ *Ibid.* Inoltre, per la correlazione sistematica tra le forme di governo dell'Unione europea e degli Stati membri, cfr., per tutti, N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 2 s.

basa le sue radici sul criterio della “doppia legittimazione” democratica in seno all’Unione europea; vale a dire l’evidenza di una rappresentanza indiretta incentrata sugli Stati membri e, nel contempo, una diretta che vede nell’elezione diretta dei membri al Parlamento europeo il suo fondamento; nonché nel controllo democratico e parlamentare che il Parlamento europeo detiene verso la Commissione.

In secondo luogo, invece, si attesta la presenza di un’altra posizione che, a differenza della precedente, è ancora più indirizzata verso una trasformazione in senso parlamentare dell’assetto istituzionale dell’Unione europea. Questa teoria si basa sul graduale incremento di “elementi” democratici all’interno dell’ordinamento europeo che conducono ad una parlamentarizzazione della forma di governo dell’Unione⁸⁵⁴. Malgrado questa prospettiva conservi alcuni elementi di ambiguità (tra cui il rapporto tra le istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo Parlamento europeo, Consiglio e Commissione; il ruolo del Consiglio europeo) è questa seconda ipotesi che si vuole argomentare.

Lo scenario della parlamentarizzazione dell’assetto dell’Unione europea è, per taluni in dottrina⁸⁵⁵, una strada senza ritorno, se si attesta la sua percorrenza nel lungo processo che tenta di risolvere la questione della legittimità democratica in capo alle istituzioni europee. Nel caso specifico di questo elaborato, attraverso l’esame dell’equilibrio istituzionale, si vuol capire come tale percorso possa continuare o se, di contro, abbia rappresentato un passo singolo ed unico nella storia comunitaria.

Prima di procedere con l’esame degli elementi a favore di questa interpretazione della forma di governo europea, si vogliono evidenziare quali siano le argomentazioni contrarie. Ergo, in che modo l’Unione europea stia vivendo, attraverso l’esperienza parlamentare, un’inversione di tendenza verso forme di deparlamentarizzazione.

Gli elementi che verranno esaminati non sono una caratteristica tipica di ogni parlamento nazionale (o non) ma sono visionabili come gli elementi facenti parte di una generica tendenza che spinge verso la deparlamentarizzazione⁸⁵⁶, ossia un sistema che favorisce la “leadership intergovernativa” dell’Unione europea.

Si è, precedentemente, affermato come gli Stati nazione che hanno contribuito alla nascita della Comunità europea abbiano innestato in essa “elementi dello stato liberale”⁸⁵⁷ e li abbiano applicati al più generale contesto storico-politico europeo, volendo in un primo momento mantenere le redini formali del potere decisionale (con la creazione di un mercato comune) e poi arrivare ad una (futura) unione politica. Tale sviluppo dell’ordinamento comunitario è attestato dalla giurisprudenza della Corte che assume la specialità (e unicità) dell’ordinamento e conferma la prevalenza del diritto dell’Unione.

⁸⁵⁴ P. Ridola. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 3.

⁸⁵⁵ *Ibid.*

⁸⁵⁶ Per l’accurata analisi del tema, cfr. D. Grimm. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione Europea*, in *Nomos* le attualità del diritto, n. 2, 2015, p. 1 s.

⁸⁵⁷ Concezione ripresa da De Vergottini. A tal proposito, cfr. G. De Vergottini. *Forma di governo dell’Unione europea*, cit., p. 15 s.

A questo proposito, va fatta un'ulteriore precisazione. I cambiamenti all'interno degli Stati, che hanno causato al loro interno il passaggio da uno Stato liberale a Stato sociale⁸⁵⁸, hanno determinato che, al livello internazionale, ci fosse una trasformazione da Stati nazionali a Stati membri di un'organizzazione internazionale. Essendo l'Unione europea (per lo più) definita come un'organizzazione internazionale, l'erosione dei poteri dei parlamenti è stata, in questo modo accentuata.

Si parla appunto di erosione dei poteri dei “parlamenti”, e non del solo ruolo del Parlamento europeo, poiché il processo di deparlamentarizzazione tocca l'intero *asset* parlamentare europeo.

A questo riguardo va sottolineato⁸⁵⁹, come questo processo si accentui grazie ad un altro dato di riferimento: il processo decisionale di tipo deliberativo che viene sostituito da procedimenti di carattere negoziale.

E, per quanto concerne l'analisi svolta durante questa trattazione, l'ipotesi si aggancia alla dinamica dei triloghi. In particolare, il processo negoziale-decisionale che si viene a costituire rappresenta una circostanza ulteriore a sfavore del Parlamento europeo; visto che come si è precedentemente dimostrato⁸⁶⁰, le dinamiche procedurali dei negoziati interistituzionali, il più delle volte, si rivolgono a favore del Consiglio. Per quanto il Parlamento europeo e, precisamente, la sua delegazione abbiano potere di incidere sul fascicolo legislativo tema del negoziato, per le regole procedurali dei triloghi, il Consiglio ne esce vincitore.

Il trasferimento di sovranità dagli Stati membri verso l'Unione ha, di conseguenza, sfavorito gli stessi parlamenti nazionali che si sono visti “delegittimati” delle loro competenze legislative, non avendo, per lungo tempo, strumenti per essere partecipi alla politica europea in maniera efficace. Si dovrà attendere, per una (“più completa”) definizione del ruolo dei parlamenti nazionali il Trattato di Lisbona; anche se tali competenze (in merito soprattutto il principio di sussidiarietà) non riescono a controbilanciare la volontà statuale di controllo in seno all'Unione europea.

Si è verificato un trasferimento dell'asse decisionale dai Parlamenti agli Esecutivi. Secondo la visione di alcuni autori⁸⁶¹ l'Unione europea “non dispone di risorse sufficienti per una autolegittimazione: essa continuerà a dipendere per lungo tempo dalla legittimazione che gli Stati membri le attribuiscono. Una sua piena parlamentarizzazione, però, taglierebbe fuori proprio questi ultimi, e pertanto non riveste un interesse da un punto di vista democratico”⁸⁶².

Nonostante le teorie radicali che riguardano la deparlamentarizzazione, esiste qualche via da poter percorrere.

⁸⁵⁸ Finalizzato all'attuazione di un assetto ordinato. Cfr., per tutti, D. Grimm. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit., p. 3 s.

⁸⁵⁹ *Ibid.* (in considerazione la visione di Grimm).

⁸⁶⁰ A tal riguardo, cfr. cap. III del presente elaborato in relazione al tema dei c.d. triloghi.

⁸⁶¹ Cfr., per tutti, V. Salmaso. I triloghi nel processo decisionale, in www.forumcostituzionale.it, 20 Dicembre 2016, p. 13 s.

⁸⁶² D. Grimm. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit., p. 11.

Nel più generale contesto si tratterebbe di un (altro e consolidato) rafforzamento dell'istituzione parlamentare europea, attraverso l'inserzione di elementi che possano compensare il potere acquisito dagli Stati membri nel panorama europeo e implementarne la "rappresentatività"⁸⁶³.

Ma in questa sede si giunge a conclusioni specifiche, tra cui l'europeizzazione delle elezioni europee e la costituzione di partiti al livello europeo che possano, a loro volta, svolgere il ruolo di intermediatori tra società e cittadini.

Attraverso tali conclusioni, si perviene agli elementi a favore di una trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea.

Oltre alla ordinaria considerazione degli elementi di *input* democratico che sono stati inseriti nel sistema europeo, a favore quindi di un ruolo più decisivo del Parlamento europeo (si pensi al suo ruolo di colegislatore⁸⁶⁴), si intende prendere in esame due temi, la cui argomentazione può risultare interessante per l'indagine che si sta qui conducendo. Ci riferisce alla legge elettorale europea per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, così commentata esaustivamente dalla sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale italiana e alla pratica degli *Spitzenkandidaten* che, sebbene utilizzata nelle elezioni europee del 2014, non si conferma nelle recenti elezioni del Parlamento europeo del 2019.

Tali questioni sono indizi fondamentali per concludere, alla luce delle tesi sin ora esposte, se si è vicini ad una "parlamentarizzazione" della forma di governo europea.

La Corte costituzionale italiana, nel corso della sentenza citata, respinge le obiezioni sulla conformità alla Costituzione (italiana) della soglia di sbarramento (pari al 4% al livello nazionale) per le elezioni del Parlamento europeo. In ultimo, si intravede come l'esito di questa pronuncia (e anche di altre sentenze citate in ambito Europeo) sia necessariamente collegato alla trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione Europea, considerando i maggiori poteri e il loro raggio di intervento che sta acquisendo il Parlamento Europeo, così come sottolineato dalla stessa Corte.

Si ritiene necessario integrare la ricostruzione del quadro normativo europeo per avere più chiara la faccenda che si sta argomentando. Occorre, infatti, considerare che la soglia di sbarramento per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 10 del 2009 e non dalla legge n. 150 del 1977, che ha recepito l'Atto di Bruxelles. Il testo originario di quest'ultimo non prevedeva nessuna soglia che è stata, invece, disciplinata dalla decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom del 2002 di modifica dell'atto di Bruxelles. Tale decisione ha permesso agli Stati membri, che già potevano determinare autonomamente il metodo di elezione dei membri al Parlamento con l'unico "vincolo" della proporzionalità del sistema, di introdurre una clausola di sbarramento, determinandone la misura massima.

A sua volta il legislatore italiano ha deciso di avvalersi di questa possibilità introducendo con la legge n.10 del 2009 la soglia del 4 per cento dei voti validi espressi⁸⁶⁵. In relazione alla specifica soglia, prevista per

⁸⁶³ Vedi nota 861.

⁸⁶⁴ Per una rassegna più dettagliata, cfr. cap. V della presente trattazione.

⁸⁶⁵ Con modifica alla legge n.18 del 1979.

l'Italia, il giudice ricorrente argomenta la “*non manifestata infondatezza*”⁸⁶⁶ delle questioni sottoposte al giudizio della Corte, facendo leva sul fatto che in seno al Parlamento Europeo non si porrebbe un'esigenza di *governabilità* non sussistendo un rapporto fiduciario fra esso e la Commissione.

La Corte, prima della celebre pronuncia, si è misurata più volte con sentenze di tribunali costituzionali stranieri in materia di leggi elettorali per il Parlamento Europeo. Ad esempio, così come è stato sancito dal Tribunale costituzionale tedesco che dichiara, con sentenza del 2011, illegittima la soglia di sbarramento al 5 per cento e, successivamente con sentenza del 2014, la previsione di una clausola del 3 per cento⁸⁶⁷.

Si prendano in considerazione anche l'ordinamento spagnolo e francese; nel primo caso la legge elettorale spagnola prevede un unico collegio elettorale nazionale e non prevede, invece, una clausola di sbarramento, mentre la più recente pronuncia francese dell'ottobre del 2019 vede il Consiglio Costituzionale francese prevedere la legittimità della soglia di sbarramento del 5 per cento, così come sancita dal Legislatore francese⁸⁶⁸.

Si prendono in esame gli ordinamenti di questi Paesi sia per la loro importanza nel contesto Europeo, ma soprattutto per il numero elevato di seggi che spettano a questi Stati e che sono, quindi, necessariamente toccati dalla previsione contenuta nella decisione del Consiglio (2018/994/UE, *Euratom*) sulla base dell'art. 223 TFUE che introduce l'obbligo, per gli stati membri maggiori⁸⁶⁹, di introdurre nella normativa riguardante le elezioni europee una soglia di sbarramento dal 2 al 5 per cento. Essendo la previsione contenuta in una decisione del 2018, sarà necessario attendere le elezioni del 2024 per le quali gli Stati che si riconoscono nei parametri stabiliti dalla legge, dovranno adattarsi.

Quest'ultimo dato non è da sottovalutare, considerando che un gran numero di Stati non prevede la soglia di sbarramento (tra questi anche la Germania e la Spagna), e d'altra parte coloro che, invece, la prevedono tendono ad inserire una soglia massima (Francia) o vicina al limite consentito del 5 per cento (Italia).

Si sono citate le esperienze di altri Paesi per circoscrivere la necessità, più volte richiesta a gran voce da molte pronunce di Corti e Tribunali nazionali, di una legge elettorale uniforme che potrebbe rappresentare un primo agevole⁸⁷⁰ (e incisivo) passo per rendere effettivo il, già citato, cambiamento della forma di governo dell'Unione Europea in senso parlamentare⁸⁷¹.

L'inserimento di soglie di sbarramento all'interno degli ordinamenti degli Stati membri tenderebbe, quindi, a favorire tale tendenza.

⁸⁶⁶ Sentenza Corte Costituzionale n.239 del 2018.

⁸⁶⁷ Con la sentenza del 26 febbraio 2014, il Tribunale costituzionale tedesco ha fatto un ulteriore passo, stabilendo che anche la soglia di sbarramento alle elezioni europee per i partiti tedeschi, che nell'ottobre 2013 era stata abbassata dal 5% al 3%, fosse incostituzionale.

⁸⁶⁸ Il Consiglio Costituzionale francese è stato consultato il primo agosto 2019 dal Consiglio di Stato che ha posto una questione di costituzionalità della soglia di sbarramento concernente la conformità ai diritti e le libertà che la costituzione garantisce in virtù dell'art. 3 della legge del 7 luglio 1977 relativa alle elezioni dei rappresentanti del Parlamento europeo.

⁸⁶⁹ Vale a dire per le circoscrizioni elettorali con più di 35 seggi, così come disposto dall'art. 2 dell'Atto di Bruxelles novellato dalla citata decisione

⁸⁷⁰ Nell'ottica di una “riforma” che possa essere attuata senza la modifica dei Trattati.

⁸⁷¹ Lupo N., Manzella A. *Il Parlamento Europeo*, Luiss university press, Roma, 2019, p. 19 s.

Il punto rivelante qui è anche un altro. Il tema da affrontare, che -dir si voglia- passa anche attraverso l'analisi degli altri ordinamenti, è quello della *disomogeneità* delle legislazioni nazionali sull'applicazione di una soglia di sbarramento, che, a questo punto, potrebbe vanificare lo "sforzo" compiuto dal legislatore italiano. Se è vero, infatti, che il "risultato di razionalizzazione della presenza delle forze politiche nell'assemblea parlamentare europea potrà essere raggiunto appieno solo attraverso una disciplina uniforme dei meccanismi elettorali"⁸⁷², e questo è l'obiettivo che l'Unione europea si propone di raggiungere conformemente a quanto previsto dall'art. 223 TFUE come attuato da ultimo con la citata decisione 2018/994/UE, Euratom. È altrettanto vero che a tale significato si perviene per tappe che, necessariamente, passano attraverso l'adozione da parte dei singoli Stati membri di normative dirette a conseguirlo.

*"In tale prospettiva la normativa italiana che introduce la soglia di sbarramento costituisce, al pari di quella di ciascun Paese che la preveda, condizione necessaria (anche se non sufficiente) per perseguire l'obiettivo"*⁸⁷³.

Secondo questa visione, così come espressa dalla Corte Costituzionale, la logica elettorale scelta dal legislatore nazionale non è irragionevole, tanto meno lo è se si tiene conto del fatto che un'analogha scelta è stata già compiuta da vari altri Stati membri e che altri Paesi dell'Unione, i quali non prevedendo una soglia di sbarramento, dovranno necessariamente conformarsi all'introduzione di tale clausola (esempio di Germania e Spagna).

D'altra parte, invece, sarebbe contraddittorio e irragionevole desumere l'illegittimità della previsione della soglia di sbarramento dal solo fatto che essa potrebbe non essere, da sola, sufficiente a realizzare compiutamente l'obiettivo di "razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea". Obiettivo che, come spiegato prontamente dai giudici della Corte Costituzionale nella sentenza n.239 del 2018, "si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali"⁸⁷⁴, e che, quindi, l'innegabile trasformazione della forma di governo dell'Unione europea in senso parlamentare tenderebbe solo a favorire.

Questa trasformazione ha preso piede negli ultimi decenni della storia dell'integrazione europea (con il Trattato di Maastricht e Lisbona), prevedendo il "consolidamento" del ruolo del Parlamento europeo ma, tutt'oggi, non si comprende se questa tendenza evolutiva sia una costante o un singolo episodio nel contesto europeo.

Il secondo tema che si vuole affrontare, per cercare di comprendere il dilemma sopraesposto, è la pratica degli *Spitzenkandidaten*.

La storia ha inizio con il Trattato di Lisbona che introduce importanti modifiche nel procedimento di nomina del Presidente della Commissione europea; di fatto, l'art. 17, par. 7 del TUE prevede che il Consiglio europeo a maggioranza qualificata "rafforzata"⁸⁷⁵, proponga al Parlamento europeo un candidato "tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate". È esattamente

⁸⁷² Sentenza Corte Costituzionale (it.) n.239 del 2018.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ *Ivi*, punto 6.4 del considerato in diritto.

⁸⁷⁵ Vale a dire almeno il 72% membri del Consiglio europeo che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione europea.

quest'ultima disposizione che fa percepire la “maggior considerazione” del ruolo del Parlamento in un processo decisivo, vale a dire la scelta della testa di serie che guiderà l'esecutivo⁸⁷⁶ dell'Unione europea, la Commissione. Infine, tale candidato è eletto (“e non più approvato”⁸⁷⁷) dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono; con l'eventualità che se il candidato non ottenga la maggioranza, il Consiglio europeo dispone di un mese per proporre un ulteriore candidato che sarà eletto secondo la normale procedura.

È a questo punto che si può introdurre la pratica⁸⁷⁸, o per alcuni la convenzione costituzionale⁸⁷⁹, degli *Spitzenkandidaten*. Una convenzione, se così la si vuol definire, che si prefigge di far dipendere la Presidenza della Commissione da un confronto tra i risultati elettorali dei “capilista” o (o principali candidati) dei maggiori partiti politici europei.

Tale meccanismo trova una sua prima attuazione nelle elezioni europee del 2014, con l'elezione a Presidente della Commissione europea di Juncker. Questa dinamica non è di poca importanza.

Le sue conseguenze sul piano dell'equilibrio politico ed istituzionale sono rappresentate dal rafforzamento della legittimità politica della Commissione e il ruolo del Parlamento europeo⁸⁸⁰; riuscendo nel contempo, così, a implementare la legittimazione democratica dell'istituzione rappresentativa dei cittadini e disinnescare i poteri degli Stati europei (in questo caso rappresentati sotto le vesti del Consiglio europeo). Questa pratica poteva costituire la realizzazione in tempi brevi del percorso di “riforma della *governance*” sotto l'ottica parlamentare⁸⁸¹, ma così non fu. Se pur si constata che l'elezione del Presidente Juncker fu agevolata da alcune condizioni favorevoli: tra cui la vittoria dei popolari alle elezioni del 2014 (come primo partito e primo gruppo parlamentare) o la possibilità di condividere in maniera equa le cariche elettive con i social-democratici, essendo diventato Schulz Presidente del Parlamento europeo⁸⁸².

Nonostante l'individuazione di caratteristiche specifiche per consolidare la “convenzione costituzionale”, alle elezioni del 2019 tale ipotesi non si verificò⁸⁸³. Tra i nomi dei c.d. *Spitzenkandidaten* spiccavano quello di M. Weber e F. Timmermans (già vicepresidente della Commissione Juncker); quest'ultimo avrebbe potuto, in linea con le “dinamiche convenzionali”, poter rappresentare una scelta in senso parlamentare-consensuale⁸⁸⁴.

Per correttezza si sottolinea che dalle ultime (travagliate) elezioni per il Presidente della Commissione, esce vincitrice la tedesca (cristiano-democratica) Ursula Von der Leyen.

⁸⁷⁶ O uno degli esecutivi se si considera il ruolo esercitato (secondo i Trattati) e poi affermato dal Consiglio europeo.

⁸⁷⁷ G.E. Vigevari. *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in Quaderni costituzionali, n. 4, 2019, p. 918.

⁸⁷⁸ Così come definita da Illari. A tal proposito, cfr. S. Illari. *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 2.

⁸⁷⁹ A tal riguardo, Lupo sostiene: “alle elezioni per il Parlamento europeo del 2019 ci si aspettava, in particolare, una sorta di “prova del nove” sulla tenuta di quella che non esiterei a definire come un abbozzo di convenzione costituzionale -o, se si vuole una convenzione convenzionale in fieri- sui c.d. Spitzenkandidaten”, in N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 3.

⁸⁸⁰ Con cui il nuovo Presidente di Commissione instaurerà sicuramente un dialogo più duraturo e costante.

⁸⁸¹ Per un riferimento, vedi nota 878.

⁸⁸² Cfr., per tutti, Lupo N. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 5 s.

⁸⁸³ Il Parlamento europeo approvò anche una risoluzione per consolidare tale procedura. Vedi risoluzione “Gonzalez Ponz”, approvata il 7 febbraio 2018.

⁸⁸⁴ Vedi nota 882.

La convenzione degli *Spitzenkandidaten* avrebbe avuto l'obiettivo di colmare il *deficit* democratico in seno all'Unione europea e consolidare un rafforzamento del ruolo della Commissione europea⁸⁸⁵, fornendo una spinta (aggiuntiva) all'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo europea. Si è in accordo con Lupo quando sostiene che se da questa vicenda si constata un fallimento delle prime due finalità della convenzione, sulla terza bisogna riflettere ulteriormente. O meglio, secondo un'analisi superficiale si potrebbe pensare che il non rispetto di questa pratica abbia degenerato nell'inversione di tendenza della trasformazione in senso parlamentare della forma di governo europea⁸⁸⁶, ma così non è.

Di sicuro non si è favorita la "tendenza evolutiva" ma, del resto, non si è nemmeno giunti a soluzioni drastiche come lo sganciare la Commissione dal Parlamento europeo (si pensi al partenariato che detengono ancora oggi Parlamento e Commissione), a favore del ruolo indistinto del Consiglio europeo.

Per l'appunto si afferma, in modo contrario, che la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo non si sia affatto sospesa ma prosegue nell'ambito delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono⁸⁸⁷. Si affermano a questo proposito le varie forme dei regimi parlamentari che si conoscono all'interno degli Stati membri, che tutt'ora sono largamente dominanti essendo 27 gli Stati membri caratterizzati da questa forma di governo.

In conclusione, si vuole constatare come la trasformazione della forma di governo europea in senso parlamentare, così come affermata dalla Corte Costituzionale italiana, non sia un processo giunto a termine ma un lungo cammino che produce ancora oggi i suoi effetti.

D'altro canto, non si può di certo dimenticare il ruolo esercitato dal Consiglio europeo, ma tale ruolo, per quanto predominante soprattutto in riferimento alla *governance* economica dell'Unione⁸⁸⁸, non argina la "propensione evolutiva" ma, anzi, si conforma nella sua linea evoluzionista.

Questa dinamica si conferma nel canale di "doppia legittimazione" favorevole alla "parlamentarizzazione" della forma di governo europeo, sancito dai Trattati (all'art. 10 TUE), quando sostiene il doppio grado di rappresentatività.

E, soprattutto, si ritrova in una più completa definizione della forma di governo europea che "pur muovendosi complessivamente nel novero delle forme di governo di tipo parlamentare, mantiene una sua forte atipicità"⁸⁸⁹ ed è meglio descritta come un sistema parlamentare euro-nazionale⁸⁹⁰. Un sistema articolato in cui viene messo in luce non solo il rapporto semi-fiduciario tra Commissione e Parlamento europeo, ma anche ciascun rapporto tra i Governi e i Parlamenti nazionali, sui quali si fonda la legittimazione democratica del

⁸⁸⁵ In proposito Lupo parla di: "«*politicizzazione*» della Commissione europea", in N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 9

⁸⁸⁶ Come sostiene Vigevari: "E ciò finisce per frenare l'evoluzione verso una forma di governo parlamentare, proprio quando politicamente sembrano esservi condizioni favorevoli per ulteriori passi in questa direzione", in G.E. Vigevari. *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, cit., p.920.

⁸⁸⁷ Cfr., uno tra tutti, N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 10 s.

⁸⁸⁸ Cfr. P. Ridola. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, p. 11 s.

⁸⁸⁹ N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 11.

⁸⁹⁰ A tal proposito, cfr. *Ibid.* e A. Manzella. *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in AIC, n. 1, 2015, p. 1 s.

Consiglio europeo e del Consiglio, che non vengono dimenticati nella costruzione del “sistema euro-nazionale” e, per questo motivo, continuano a giocare un ruolo importante per la definizione della politica europea; e soprattutto per gli equilibri democratico-istituzionali che si consolidano in seno all’Unione europea.

1.4 L’analisi dell’equilibrio istituzionale e l’interpretazione della forma di governo europea: una disputa ancora irrisolta

Il principio di equilibrio istituzionale è un principio non scritto, regola le relazioni tra le istituzioni, e, di fatto, può essere definito come un principio indispensabile per il sistema dell’Unione europea e per il suo equilibrio.

Il Trattato di Lisbona non ha “costituzionalizzato” questo principio, affermandone la sua natura di principio generale del diritto. Si ricava la definizione del principio di equilibrio dal Trattato sull’Unione europea, quando all’art. 13 (TUE)⁸⁹¹ si fa esplicito riferimento al quadro istituzionale dell’Unione. Tuttavia, si rileva come con l’evoluzione della storia europea e, in particolar modo, con il Trattato di Lisbona, l’equilibrio istituzionale, così efficacemente ricollegato all’assetto istituzionale, sia inevitabilmente mutato.

La Corte di giustizia dell’Unione europea ha sviluppato, attraverso la sua giurisprudenza, questo principio; facendone esplicita menzione nella sentenza *Meroni*⁸⁹², quando sostiene che nell’equilibrio dei poteri che caratterizza la Comunità, vede una garanzia fondamentale.

Per spiegare questa affermazione, occorre un piccolo passo indietro. Per esaminare a pieno titolo l’organizzazione costituzionale dell’Unione europea⁸⁹³, è utile soffermarsi sulle problematiche riguardanti la forma di Stato e la forma di governo.

Per forma di Stato si intendono, in questa sede, i diversi modi in cui si correlano gli elementi costitutivi di uno Stato, vale a dire popolo, territorio, governo (o taluni preferiscono parlare di “sovrانيتà”). Ciò sta a significare, indagare il rapporto che intercorre tra governanti e governati e comprendere su quali principi si fonda tale relazione.

Invece, per quanto concerne la forma di governo, lo studio si sofferma sui rapporti che intercorrono tra i poteri all’interno dello Stato, vale a dire come il potere è ripartito tra gli organi dello Stato e l’insieme dei rapporti che si definiscono tra di essi⁸⁹⁴. I due concetti, pocanzi espressi, sono fortemente legati. Di fatto, ad

⁸⁹¹ Si veda in particolare il comma 1 che dispone: “L’Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l’efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni”; e il comma 2: “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”, in art. 13 TUE (URL=<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>), 03/09/2020.

⁸⁹² Sentenza Corte di Giustizia del 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56.

⁸⁹³ Espressione ripresa da Frosini. A tal proposito, cfr. T.E. Frosini. *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2012, p. 1 s.

⁸⁹⁴ Per un’attenta concettualizzazione, cfr. la voce “forma di Stato” e “forma di governo”, in *Treccani*, ed. italiana (URL=<http://www.treccani.it/enciclopedia/forme-di-stato-e-forme-di-governo/>), 03/09/2020.

una tipologia di forma di Stato corrisponde, necessariamente, una forma di governo; considerato che l'indagine sulla forma di governo si concentra, per l'appunto, su uno degli elementi costitutivi di uno Stato.

Tale considerazione è necessaria per comprendere come uno studio sulla forma di governo europea⁸⁹⁵ sarebbe incompleto senza un riferimento alla "forma di Stato" dell'Unione. Si ribadisce, infatti, come il tema pendente determini di gran lunga altri riferimenti teorici; per tale motivo si affronterà l'argomento attraverso un breve cenno alla forma di Stato relazionandolo ai concetti cardine del diritto, per intravedere il suo rapporto con il principio di equilibrio istituzionale in seno all'Unione europea.

I principi, i valori, le tradizioni che configurano la relazione tra governanti e governati sono, senza dubbio, rintracciabili nella progressiva evoluzione dei Trattati, cioè le norme su cui si fonda l'ordinamento comunitario e, non meno importanti, le numerose pronunce della giurisprudenza europea. Ciò detto si può affermare che il fulcro centrale della forma di Stato europea è la *rule of law*: concetto declinato e sviluppato nell'accezione europea attraverso i principi sui cui si fonda l'Unione⁸⁹⁶ e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Da questo principio che si afferma come l'Unione europea si fonda sui principi inviolabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto⁸⁹⁷.

Tra i principi che si affermano nello "Stato di diritto comunitario" (o pe meglio dire "europeo") ritroviamo, così come elaborato dall'esperienza della CGUE, l'immanenza del principio di equilibrio istituzionale.

Ma la rappresentazione funzionale di questo principio non può ritenersi conclusa se non si considera la relazione con il principio di separazione dei poteri. Jacqu  ⁸⁹⁸ sostiene che il principio di equilibrio possa essere un sostituto per il principio di separazione dei poteri. Altri sostengono, invece, che il principio di separazione vada letto solo come principio guida e non sia, necessariamente, un requisito da rispettare.

Si è già argomentato come il principio di separazione non sia applicabile all'Unione europea, o almeno, non nella versione che conosce la sua applicazione negli ordinamenti nazionali.

L'assetto definito dai Trattati si ispirava inizialmente alla detenzione del potere pubblico nelle mani di una sola autorità, si pensi alla Commissione e al potere "esecutivo" nell'Unione europea⁸⁹⁹. Nonostante si pensi che il principio di separazione dei poteri sia un principio obbligatorio, la realtà è che alla separazione funzionale (dei poteri) debba corrispondere un'identica separazione organizzativa⁹⁰⁰.

Premettendo che una teoria pura della separazione dei poteri non è possibile in nessun sistema politico, di conseguenza una relazione tra le "parti in gioco" è inevitabile. Ed è qui che si intravede la sua

⁸⁹⁵ Per un riferimento esplicito, cfr. prossimo paragrafo del presente capitolo.

⁸⁹⁶ Come afferma Ciancio: "[...] la prima disposizione che in considerazione è quell'art. 2 del TUE che enuncia -tra i valori sui quali l'Unione europea si fonda, costituendone, per così dire, la 'piattaforma costituzionale comune'- il rispetto della *rule of law*, ovvero dei principi dello Stato di diritto, nonché, ancor prima e ancor più in generale, proprio della democrazia", in A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p. 2.

⁸⁹⁷ Cfr. la voce *Preambolo del Trattato di Lisbona*, in Parlamento europeo (URL=<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/scoprire-l-europa/il-trattato-di-lisbona>), 03/09/2020.

⁸⁹⁸ Cfr., uno tra tutti, J-P. Jacqu  . *The principle of institutional balance*, in *Common Market Law Review* n. 41, 2004, p.383 s.

⁸⁹⁹ Successivamente la storia comunitaria e la revisione dei Trattati hanno fatto in modo di trasformare questa tendenza. Di fatto, oggi il potere "esecutivo dell'Unione europea" è detenuto anche da altre figure istituzionali (si pensi al solo Consiglio europeo).

⁹⁰⁰ Cfr., per tutti, M. Chamon. *The institutional balance, an Ill-fated principle of EU law?*, in *European Public Law*, 21(2), 2015 p.372 s.

corrispondenza con il principio del *check and balances*. Il concetto di equilibrio comporta la “deconcentrazione” del potere all'interno di un dato settore: così, ad esempio nelle legislature bicamerali, ci sono due camere, con potere legislativo condiviso⁹⁰¹.

La costituzione (normativa) di una separazione dei poteri si fonda essenzialmente sulla sua compatibilità con la democrazia e lo Stato di diritto. Tuttavia, non è solo una questione di compatibilità; anzi, è molto di più. Potere legislativo e giudiziario non possono essere esercitati congiuntamente dalla stessa istituzione, questo provocherebbe che l'istituzione che esercita il potere legislativo è la medesima che giudica il suo operato.

Nonostante il principio di separazione dei poteri condivida con il (rispettivo) principio di equilibrio la strutturazione di una dimensione normativa rinvenibile nei Trattati, ciò non impone che l'autorità pubblica sia dispersa tra un certo numero di attori. Questo sta a significare che tale dato non basta per considerarli sul medesimo piano.

A rigor di logica, si conferma che essi non possano essere, però, nemmeno riordinati nello stesso principio per lo scopo che propongono. Da un lato, l'equilibrio istituzionale mira a rappresentare interessi specifici riuniti nella politica dell'Unione europea e quindi divide i poteri pubblici tra istituzioni diverse che rappresentano interessi differenti; mentre, in secondo luogo, il principio di separazione dei poteri mira a fare in modo che lo stesso potere non sia posseduto da una singola autorità⁹⁰².

Inoltre, possono essere considerati differenti perché si applicano a livelli diversi del sistema europeo. Se il principio di separazione dei poteri è un concetto storico-filosofico che si applica a tutti i livelli del sistema politico; l'equilibrio istituzionale, così come nato dalla giurisprudenza della Corte, si applica, invece, a specifici settori della politica (si pensi a quelli relativi al procedimento legislativo).

In generale, si constata che per valutare l'ordinamento europeo, tali principi vadano tenuti distinti; solo così il risultato della loro valutazione sarà puntuale.

Una volta messa in evidenza la diversità strutturale dei due principi, si prosegue con l'apposita analisi del principio di equilibrio istituzionale.

Al posto del principio di separazione dei poteri, le cui origini risalgono a Montesquieu, la Corte ha elaborato il principio di equilibrio istituzionale⁹⁰³. Le difficoltà nella sua definizione si colgono nel non avere parametri (o teorie) di riferimento su questo principio.

Ulteriori difficoltà si individuano nel problema che riguarda la questione del bilanciamento dei poteri in senso generale, vale a dire dell'intero sistema dell'Unione europea⁹⁰⁴. Questo rischio non si ritrova con la classica separazione dei poteri perché essa si basa sulla divisione della “funzione” (legislativa, esecutiva,

⁹⁰¹ Cfr., per ulteriori indicazioni, G. Conway. *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, cit., p. 304 s.

⁹⁰² Vedi nota 900 (p.376).

⁹⁰³ Cfr., per tutti, J-P Jacqué. *The principle of institutional balance*, cit., p. 384 s.

⁹⁰⁴ Come afferma Conway: “*this is a problem that relates to the issue of balancing in general: balancing involves weighing incommensurable interests against each other, and it therefore entails the risk of subjectivity*”, in G. Conway. *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, cit., p. 319.

giudiziaria). Si tratta, quindi, di definire il tipo di potere in questione, piuttosto che di “soppesare” l'esercizio di un potere di un'istituzione con la sua esecuzione da parte di un'altra⁹⁰⁵.

Si riprende nuovamente il pensiero autorevole di Jacqu . Attraverso un'attenta analisi l'autore scopre come il principio di equilibrio istituzionale sia strettamente correlato alla *rule of law*. Cos  come   correlato al principio di attribuzione, secondo cui le competenze sono quelle espressamente attribuite dai Trattati.

Prima di discutere della funzione del principio di equilibrio   giusto citare la perpetua discussione in merito alla sua qualificazione, che si associa alle critiche della dottrina.

De Witte ad esempio sostiene che i Trattati dettano tante regole dettagliate per la gestione dei “rapporti orizzontali” tra le istituzioni. E a questo riguardo il principio di equilibrio potrebbe essere una abbreviazione delle norme applicabili in un caso specifico. Ricordando, appunto, come ogni processo decisionale o politica stabilita all'interno dei Trattati determini la cristallizzazione di uno specifico equilibrio (in un momento storico)⁹⁰⁶.

Di contro, un esempio critico   rappresentato dal pensiero di Bieber. Egli critica la nozione di equilibrio istituzionale come un irrealizzabile concetto ai fini dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea in quanto presuppone un sistema ordinato definito dai Trattati, che all'epoca della nascita della Comunit  europea non si afferma⁹⁰⁷. D'altro canto, si segnala come questa affermazione sostiene che “l'equilibrio” definito proprio dal principio istituzionale interessato sia elaborato come esogeno ai Trattati, mentre si   certificato come questo equilibrio non sia solo “interno” ma la sua definizione   codificata proprio da questi (art. 13 TUE)⁹⁰⁸.

Ci  che si pu  affermare   la duplice considerazione della formulazione di suddetto principio, che constata di una componente politica e una giuridica.

A tal riguardo, secondo Lenaerts e Verhoeven, esiste un principio giuridico di equilibrio istituzionale, ma la sua funzione   pi  limitata di quella della sua controparte politica. Le tre regole che derivano dal principio sono riscontrabili nell'indipendenza di cui gode ciascuna istituzione per esercitare i propri poteri; l'impossibilit  per le istituzioni di assegnare incondizionatamente i propri poteri ad altre istituzioni e la susseguente impossibilit  per le istituzioni medesime, nell'esercizio dei loro poteri, di ledere i poteri e le prerogative di altre⁹⁰⁹. Gli autori segnano di fatto l'ipotesi di una dimensione verticale per l'applicazione del principio di equilibrio istituzionale, e tale dimensione si prefigge di regolare i rapporti tra Unione europea e Stati membri.

⁹⁰⁵ *Ivi*, p. 320 s.

⁹⁰⁶ Cfr. B. De Witte. *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in F.G. Snyder (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000, p.83 s.; N. Verola. *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, cit., p. 1 s.

⁹⁰⁷ Cfr. R. Bieber. *The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, Vol. 21, n.3, 1984, p. 505 s.

⁹⁰⁸ Cfr., per tutti, M. Chamon. *The institutional balance, an Ill-fated principle of EU law?*, cit., p. 376 s., spec. 377 s.

⁹⁰⁹ Cfr. K. Lenaerts, A. Verhoeven. *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in *Oxford Scholarship Online*, 2012, p. 47 s.

Si passa ora a chiarire il funzionamento del principio di equilibrio istituzionale. Tale principio all'interno dell'ordinamento europeo si basa non sul principio di separazione dei poteri ma sul principio di separazione delle funzioni. Ciò significa che le funzioni della Comunità sono esercitate dagli organi che si trovano nelle migliori condizioni per realizzarli in virtù dei Trattati. A differenza del principio della separazione dei poteri, che mira in parte a garantire che l'individuo sia protetto dalla moderazione del potere dello Stato⁹¹⁰, il principio di separazione delle funzioni ha l'obiettivo di garantire il conseguimento degli obiettivi della Comunità⁹¹¹.

Nell'elaborazione della sua giurisprudenza, la Corte ha (spesso) utilizzato il principio come un “*gap-filling principle*”⁹¹². Vale a dire un principio che colma le lacune dell'ordinamento, anche se si è dimostrato come la sua permanenza nel sistema dell'Unione sia fondamentale per gestire le relazioni tra le istituzioni.

Si prenda in considerazione, ad esempio, una delle fasi della storia di integrazione europea attraverso cui un nuovo trattato stabilisce solo norme generali e non è possibile accordarsi su come tali norme debbano essere intese, con conseguente controversia dinanzi alla Corte. Nel decidere tra interpretazioni concorrenti, la Corte potrebbe quindi fare riferimento all'equilibrio istituzionale per risolvere la controversia⁹¹³. Un secondo tipo di situazione si determina quando una specifica pratica di relazione istituzionale non trova le sue origini nei Trattati ma in peculiari “zone grigie”; in tal caso solo attraverso l'utilizzo del principio di equilibrio è possibile stabilire le rispettive competenze.

Vale la pena segnalare un'altra importante tesi a cui si collega la definizione della *governance* europea che, come precedentemente espresso, si lega (anch'essa) efficacemente alla “formulazione” dell'equilibrio istituzionale.

Conway sostiene che il principio di separazione dei poteri è di fondamentale interesse per gestire la *governance* di uno Stato. Con il solo limite, però, di definire la *governance* come la proliferazione degli attori e delle parti interessate nello sviluppo delle politiche, al di là dei classici attori istituzionali all'interno della sfera esecutiva e legislativa, ovvero la frammentazione e la decentralizzazione del potere decisionale che si distanzia dal modello gerarchico tradizionale degli Stati⁹¹⁴. Il rischio in questo caso è che l'evoluzione del processo di *governance*, così come definito dall'autore, porti un distacco dai valori di un ordinamento tradizionale (Stato di diritto, *rule of law*); dunque, per Conway la separazione dei poteri è fondamentale per riuscire a bilanciare questo processo.

Prendendo spunto da questa teoria, si vuol sostenere che, al netto delle sue valutazioni (che non ci si prefigge di indagare in questa sede), tale tesi non può essere utilizzata anche per il sistema dell'Unione europea. Si necessita di un principio che, partendo dalla definizione del principio di separazione di potere, riesca a gestire, strutturare e “equilibrare” le relazioni tra gli attori che vivono l'Unione europea. A questo proposito il principio di equilibrio istituzionale si presta bene a questo intento.

⁹¹⁰ Che in virtù della classificazione del potere (legislativo, esecutivo, giudiziario) non deve essere detenuto da una sola autorità.

⁹¹¹ Cfr., per ulteriori indicazioni, M. Chamon. *The institutional balance, an Ill-fated principle of EU law?*, cit., p. 384 s.

⁹¹² *Ivi*, p. 385 s.

⁹¹³ Così come è stato già affermato, cfr. cap. V della presente trattazione.

⁹¹⁴ Cfr. G. Conway. *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, cit., p. 306 s.

Di certo, è sicuramente vero che le condizioni storico-politico e istituzionali in cui si trovava la Comunità europea quando venne, per la prima volta, elaborato il principio di equilibrio istituzionale, sono mutate. Si pensi che nella sentenza *Meroni*⁹¹⁵ la Corte si esprimeva verso un'Alta autorità (poi Commissione europea) che da sola gestiva il potere esecutivo⁹¹⁶. Ma nonostante tali trasformazioni, la “garanzia fondamentale” intravista dalla Corte durante la citata sentenza, permane.

Dunque, il ragionamento è che tale principio di equilibrio sia vissuto e si sia sviluppato a cavallo della storia di integrazione europea. Si sostiene che al cambiamento determinato dall'evoluzione dell'ordinamento europeo, sia, contemporaneamente, corrisposta un'evoluzione del principio di equilibrio istituzionale. Tale progresso può essere intravisto soprattutto dal Trattato di Lisbona e dalle innovazioni che esso introduce.

Il principio di equilibrio istituzionale non si limita a sottolineare la necessità di controllare e adattare periodicamente l'architettura istituzionale dell'Unione in risposta alle nuove sfide del processo di evoluzione dell'Unione europea, ma che sia più importante, la sua funzione di veicolo concettuale attraverso la quale le diverse “configurazioni di potenza” all'interno del l'UE possono essere costantemente legittimate⁹¹⁷.

Di certo il concetto di equilibrio istituzionale non fornisce un unico terreno coerente per lo sviluppo attivo della ripartizione dei poteri all'interno dell'Unione europea. Tuttavia, tale principio apre diverse possibilità argomentative per chiunque sia disposto a bloccare o modificare le attuali strutture di potere del l'Unione. Viene di solito utilizzato in due contesti con due significati differenti. Nel primo caso, è stato ampiamente utilizzato per connotare una forma di soluzione di conflitto tra diversi interessi mediante la ponderazione e valutazione delle attribuzioni di potere in capo ad ogni istituzione (attraverso un'accezione prevalentemente politica). Nel secondo caso, invece, il principio di equilibrio ha svolto un ruolo significativo nelle strutture giuridiche dell'Unione.

In questo contesto giuridico, il concetto di equilibrio di solito si riferisce a idee come "controlli e equilibri" (*check and balances*) e altre forme di soluzioni relative alla divisione dei poteri tra diversi organi di governo all'interno del sistema comunitario. Tale necessità si constata in relazione ad una delle più grandi e contemporanee “battaglie” che affronta l'Unione europea, vale a dire la (storica) controversia tra sovranazionalismo e intergovernamentalismo. Applicato a tale dinamica, si pensi anche alla continua ricerca di un bilanciamento tra l'esigenza di procedimento legislativo efficiente e, al contempo, il bisogno di un controllo effettivo di molti attori sul processo stesso⁹¹⁸.

Tornando al *main course*, è risaputo che una delle sfide moderne dell'Unione europea vede ancora fronteggiare il “metodo comunitario” con la dinamica intergovernativa⁹¹⁹. Il bilanciamento di questi due contrappesi richiede che per l'intero sistema dell'Unione europea si consolidi una cooperazione istituzionale

⁹¹⁵ Sentenza Corte di Giustizia del 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56.

⁹¹⁶ Per un riferimento, cfr. S. Gabbi. *The Principle of Institutional (Un)Balance after Lisbon*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2014, Vol. 5, n. 2, 2014, p. 259 s.

⁹¹⁷ Cfr., per tutti, O. Moskalenko. *The institutional balance: a janus-faced concept of EU constitutional law*, in *Politeja*, n. 45, 2016, p. 126 s.

⁹¹⁸ Per il dibattito tra trasparenza e informalità, cfr. cap. IV del presente saggio.

⁹¹⁹ Per un riferimento, cfr. M Chamon. *Institutional balance and community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review* 53, 2016, p.1501 s.

su tutti i livelli⁹²⁰.

Nei sistemi giuridici nazionali, il concetto di “*check and balances*” è divenuto parte del tema di separazione dei poteri. Al contrario, l'idea di un equilibrio in termini europei è segnata come un metodo dinamico e indipendente, applicato per rispondere alle sfide affrontate *ad hoc* dall'Unione europea⁹²¹. L'equilibrio istituzionale fornisce un opportuno quadro di riferimento per contrastare qualcosa che è considerato giuridicamente o politicamente dannoso o indesiderabile nello sviluppo dell'Unione europea.

Inoltre, la distribuzione o la redistribuzione dei poteri tra le istituzioni dell'Unione fa parte di un processo più ampio di “messa a punto costante” delle procedure decisionali, per bilanciare le contraddizioni permanenti del processo di integrazione europea (che vedono l'istaurarsi di poteri distinti in capo a istituzioni differenti).

In conclusione, i temi da segnalare in merito al principio di equilibrio costituzionale sono due: l'uno in senso negativo, l'altro con un'accezione positiva. In primo luogo, infatti, l'aspetto da segnalare è che il concetto non fornisce alcuna base coerente per la progettazione della ripartizione dei poteri all'interno del quadro istituzionale dell'UE a causa dei suoi difetti. Questo può essere spiegato perché il principio non è sorretto da nessuna teoria politica. E, in secondo luogo, vi è un divario tra il concetto di equilibrio istituzionale in termini di significato giuridico e politico⁹²². Infatti, interpretato come principio politico, il concetto di equilibrio istituzionale riflette l'intenzione di equilibrare i diversi aspetti del sistema politico dell'Unione europea al fine di garantire il controllo reciproco nel suo quadro istituzionale. Come principio giuridico, il concetto di equilibrio istituzionale è un insieme di norme procedurali politicamente neutrale⁹²³.

Tuttavia, secondo una visione positiva, la dinamicità di questo principio permette che esso sia applicabile all'articolato sistema dell'Unione europea. Questo sistema, come più volte ricordato, se da un lato struttura un equilibrio convenzionale dato dai Trattati, dall'altro configura un diverso equilibrio, che si presenta in relazione alla dinamica di fatto del procedimento di riferimento.

Si pensi al procedimento legislativo e, più nello specifico, al potere decisionale detenuto dalle istituzioni, applicato al caso pratico dei triloghi. Per quanto i colegislatori siano considerati su un piano di parità e la Commissione abbia l'arduo compito di “paciere”, questi ruoli formali non vengono confermati dall'attività informale e “sostanziale” delle istituzioni; si pensi in primis al ruolo della Commissione che svolge un'attività specifica per perseguire i propri interessi o al peso che il Consiglio detiene ai tavoli negoziali rispetto al Parlamento, così come evidenziato dai casi empirici esaminati in precedenza⁹²⁴. Questa dinamica è una riprova di un riassetto dell'equilibrio (in senso formale) nel sistema istituzionale.

⁹²⁰ Per taluni in dottrina dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ciò non è avvenuto. Per un approfondimento, cfr. M. Dawson, F. De Witte. *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, Vol. 76, n. 5, 2013, p. 817 s.

⁹²¹ Cfr., per tutti, O. Moskalenko. *The institutional balance: a janus-faced concept of EU constitutional law*, cit., p. 128 s.

⁹²² *Ivi*, p. 141 s.

⁹²³ “*A politically neutral set of procedural rules*”, *Ivi*, p. 142.

⁹²⁴ Per un riferimento, cfr. cap. III del presente elaborato.

Dunque, se da un lato vengono prese in considerazione le difficoltà di applicare questo principio come teoria stabile all'interno dell'ordinamento europeo, dall'altra sembra che esso possa essere un elemento convincente per spiegare l'evoluzione del sistema istituzionale e, quindi, dell'intera architettura europea. Si conferma come l'equilibrio istituzionale si affermi come principio autonomo nell'ordinamento europeo, così come confermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza⁹²⁵.

Lo studio del principio di equilibrio istituzionale potrebbe essere utilizzato per constatare come si determinano le relazioni informali che, in ogni caso, sono l'elemento che comprova la persistente "evoluzione" dell'Unione europea. Lo studio dei triloghi da una parte e quello del ruolo del Parlamento europeo, dall'altra, sono la dimostrazione di questa tesi, vale a dire come l'utilizzo di questo principio chiarisca la tendenza evolutiva dell'ordinamento europeo e, di conseguenza, della sua forma di governo.

Ci si interroga, in definitiva, se è possibile che il futuro riservi all'Unione europea una transizione concreta in una democrazia sovranazionale e secondo quali processi è sarà possibile compiere tale transizione⁹²⁶. La base di tale progresso, come già evidenziato nel corso della trattazione, deve poter essere la nascita di un "sentimento di appartenenza europeo" che vada di pari passo ad una rivalutazione (effettiva) nel ruolo del Parlamento europeo, quale istituzione rappresentante dei cittadini dell'Unione.

Al di fuori di questa prospettiva anche una Unione federalizzata⁹²⁷, benché di carattere sovranazionale, si distaccherebbe naturalmente dal modello federale: si pensi al principio di attribuzione delle competenze da parte delle singole autorità; il diritto di recesso dall'Unione europea per gli Stati membri; la singolare procedura di codecisione in cui Parlamento e Consiglio prendono parte in maniera paritetica al processo legislativo; la partecipazione del Consiglio europeo e del Parlamento europeo alla scelta del Presidente della Commissione; un primato di applicazione del diritto europeo sui diritti nazionali etc⁹²⁸).

È improbabile a tutt'oggi prevedere e comprendere dove terminerà il processo evolutivo dell'Unione europea, soprattutto se in relazione alla sua forma di governo che, come dimostrato, muta in base alla disposizione dell'architettura istituzionale.

La strada che è possibile percorrere è valutare in che direzione si muove l'Unione europea e, precisamente, quale direzione si sta percorrendo nel sistema comunitario per individuare la futura trasformazione della *forma di governo* europea. Tale processo evolutivo può essere compreso, a parere di chi scrive, con l'impiego del principio di equilibrio istituzionale, applicando il suo studio al mutamento delle relazioni istituzionali⁹²⁹ che si verificano nell'intricato sistema dell'Unione europea.

⁹²⁵ Cfr., tra tutti, S. Platon. *The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law*. K. Ziegler, P. Neuvonen, V. Moreno-Lax (a cura di), Research Handbook on General Principles of EU Law (Edward Elgar Press, Forthcoming), 2019, p.1 s., spec. 16 s.

⁹²⁶ Cfr. J. Habermas. *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale*, in Phenomenology and Mind, n. 8, 2015, p.27 s. Inoltre, cfr. M. Dogliani. *Può la Costituzione europea non essere una Costituzione in senso moderno?*, in Costituzionalismo.it, Fasc. I, 2003, p.1 s.

⁹²⁷ A tal proposito, cfr. B. Caravita. *Il "federalizing process" europeo*, in federalismi.it, n. 17, 2014 spec. p.1 s.; e A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in AIC, n.3, 2016, p. 10 s., spec. p.13 s.

⁹²⁸ J. Habermas. *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale*, cit., p. 33 s.

⁹²⁹ In questo lavoro sono stati presi in considerazione per l'interpretazione del principio di equilibrio istituzionale: il ruolo dei triloghi per il procedimento legislativo e il ruolo del Parlamento europeo.

CONCLUSIONI

I triloghi e il Parlamento europeo: elementi di corrispondenza per l'equilibrio istituzionale

Il principio di equilibrio istituzionale è determinante per l'architettura costituzionale e istituzionale dell'Unione europea e, per questo motivo, il suo studio abbraccia molti dei concetti cardine su cui si fonda l'ordinamento europeo.

La disamina delle caratteristiche del suddetto principio è fondamentale per comprendere il modo in cui si presenta la *governance* europea e l'accertamento delle stesse è funzionale a valutare l'evoluzione della forma di governo europea.

Le relazioni istituzionali, e inter-istituzionali, sono consentite nell'ordinamento comunitario (europeo) se garantiscono il rispetto del principio di leale collaborazione⁹³⁰ e l'osservanza del principio di equilibrio istituzionale, come scaturiti da un'interpretazione estensiva dei Trattati e dall'evoluzione operata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il principio di equilibrio appare un elemento fondante dell'ordinamento comunitario e ha l'obiettivo di agevolare, e non ostacolare, l'esercizio delle competenze delle altre istituzioni. Si nota, quindi, come esso è correlato sì alla ripartizione delle competenze in capo alle istituzioni europee ma, anche, al metodo con il quale queste vengono esercitate.

Le relazioni tra le istituzioni si sviluppano entro la cornice del metodo decisionale dell'Unione. Per questo motivo il primo filone di riferimento, per studiare le caratteristiche intrinseche del principio di equilibrio, è quello del procedimento legislativo dell'Unione, ove si maturano tali relazioni interistituzionali. A questo proposito il tema dei triloghi, considerato come caso specifico di studio all'interno di questo elaborato, è adeguato a comprendere in che modo si evolvono le relazioni e il dialogo istituzionali, elementi attraverso i quali si struttura il processo decisionale.

La prima sezione del presente paragrafo riguarda appunto la valutazione conclusiva sui triloghi e, specialmente, il loro impatto sulle relazioni interistituzionali e sul processo legislativo (decisionale) dell'Unione, correlato al principio di equilibrio istituzionale.

Dopo aver indagato l'evoluzione delle riunioni tripartite informali all'interno del contesto comunitario, dopo aver esaminato in che modo si è evoluto il procedimento legislativo nell'Unione europea, e una volta analizzato il loro funzionamento e i loro effetti sui rapporti istituzionali e sull'affermazione del ruolo di una o più istituzioni ai tavoli negoziali; è giunto il momento di una rendicontazione finale della reale incidenza di questa pratica sull'equilibrio istituzionale su cui si fondano, appunto, l'esercizio delle competenze in capo alle istituzioni europee.

⁹³⁰ Gli obblighi congiunti di leale collaborazione tra gli Stati membri e l'Unione così come sanciti dall'art. 4 par. 3 TUE (ex. art. 10 TCE), sono dichiarati dalla giurisprudenza validi anche per il dialogo interistituzionale. A tal proposito, cfr. Corte di giust. CE, *Repubblica ellenica c. Consiglio*, causa 204/86 (URL=https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/), 03/09/2020.

Si è, altrove, già affermato che quando si tratta dell'evoluzione della storia europea, dell'architettura istituzionale dell'Unione, non si può non far cenno alla questione del *deficit democratico*. Dopo aver discusso dell'origine del fenomeno, delle sue implicazioni sull'ordinamento comunitario⁹³¹ e delle preoccupazioni che esso desta per la democrazia europea; si è concluso che tale *deficit* si sia sviluppato, in gran parte, per una mancanza di legittimazione democratica delle istituzioni europee. In particolar modo, l'istituzione che, più delle altre, ha dovuto affrontare la questione della carenza di legittimità è stata, ed è, il Parlamento europeo.

Lo studio del ruolo del Parlamento europeo è stato indirizzato, proprio, dalla comprensione di questo tema. In maniera contestuale, si è, altresì, verificato come si è tentato di affermare il ruolo del Parlamento europeo a partire dal 1979 con l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo (che per taluni in dottrina rappresenterebbe il primo passo per sanare il c.d. *deficit democratico*), con la stipulazione di accordi interistituzionali o atti comuni tra le istituzioni, per indicare la “parità di ruolo” del Parlamento come legislatore dell'Unione, e anche in riferimento ad alcune sentenze della Corte di giustizia, che a partire dal caso *Roquette*⁹³², hanno teorizzato il principio di equilibrio istituzionale come riconnesso al principio democratico-rappresentativo⁹³³.

Attraverso lo studio dei triloghi e del ruolo del Parlamento europeo, relazionato al principio di equilibrio istituzionale, sarà possibile conoscere i fattori determinanti che permettono a tale principio di essere un punto di riferimento per la *governance* europea e la sua progressiva evoluzione.

Ogni istituzione, in base alle competenze attribuitegli dai Trattati, deve agire nel rispetto del principio di buona fede, leale collaborazione e, in particolar modo, nell'osservanza del principio di equilibrio istituzionale. L'elaborazione giurisprudenziale di questo principio vieta alle istituzioni qualsiasi sconfinamento nell'ambito delle competenze di altre istituzioni. Con precisione, il principio di equilibrio istituzionale informa i rapporti tra le tre principali istituzioni: Parlamento europeo, Commissione e Consiglio (dei ministri) e il suo studio riferisce delle dinamiche relazionali istituzionali evolute nel corso del tempo con l'adozione di nuovi trattati⁹³⁴. Tali rapporti, oltre che essere gestiti attraverso la normativa stabilita all'interno dei Trattati, si formalizzano attraverso un dialogo costante tra le istituzioni, più spesso, attraverso accordi interistituzionali; questi ultimi possono avere valenza giuridicamente vincolante, così come stabilito dall'art. 295 TFUE⁹³⁵.

⁹³¹ Per un riferimento, cfr. cap. V del presente elaborato.

⁹³² Sentenza della Corte del 29 ottobre 1980, *Roquette frères c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 138/79.

⁹³³ Ci si riferisce al fatto che la Corte abbia dichiarato che, per affermare il principio democratico rappresentativo, andava coinvolta l'istituzione parlamentare nel processo decisionale-legislativo. Con questa pronuncia ha permesso la determinazione di un equilibrio al livello istituzione con una ripartizione delle competenze per ogni istituzione, che andavano esercitate nel rispetto delle altre.

⁹³⁴ Per un riferimento cfr. la voce *Equilibrio istituzionale*, in Eur-lex (Glossario delle sintesi), ed. italiana (URL=https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html?locale=it), 03/09/2020.

⁹³⁵ Art. 295 TFUE dispone: “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”, in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (vedi nota 533).

La cooperazione istituzionale nasce conformandosi al principio di equilibrio istituzionale, o almeno dovrebbe. Di fatto, le relazioni istituzionali, nate da questo continuo dialogo, se alternate possono mutare il delicato equilibrio all'interno del contesto istituzionale europeo.

A questo proposito, sono stati scelti i triloghi come primo caso studio per indagare in che modo vengano gestite le relazioni tra le istituzioni, soprattutto se intraviste all'interno del quadro del processo legislativo (decisionale). L'effetto diretto che intercorre tra il ruolo giocato dai triloghi e l'equilibrio istituzionale non è di semplice comprensione.

Anzitutto, è necessario un breve ragguaglio su quale effetto abbiano avuto i triloghi all'interno del processo legislativo. A questo scopo si ricorda come le riunioni informali tripartite, divenute oramai parte integrante del processo legislativo⁹³⁶, hanno lo scopo di far in modo che le parti che prendono posto al tavolo negoziale, vale a dire le delegazioni delle tre istituzioni che rappresentano il volere delle stesse, riescano a raggiungere un accordo precoce, c.d. *early agreement*. Si rammenta, inoltre, che nonostante i triloghi siano ritrovati in tutte le fasi legislative del procedimento legislativo, questa pratica è riscontrata principalmente nella prima fase del processo legislativo, così da accelerare lo stesso procedimento (di per sé molto articolato).

Si rammentano diversi *pattern* che, seguendo gli insegnamenti della dottrina⁹³⁷, la pratica dei negoziati interistituzionali ha definito.

Si mette in luce come la pratica dei triloghi e, in particolar modo, la ricerca degli *early agreements* cresca in maniera esponenziale tra il 1999 e il 2008 e dopo il 2008 si assesta su numeri più o meno stabili, ricordando che nel '99 il Trattato di Amsterdam prescrive la possibilità di concludere accordi già nelle prime fasi del procedimento legislativo e nel 2009 il Trattato di Lisbona prevede degli aggiustamenti in relazione al dialogo istituzionale. Di fatto, anche se la pratica dei triloghi non è prevista all'interno dei Trattati istitutivi, attraverso gli accordi interistituzionali⁹³⁸ si sono perfezionate molte regole che mirano alla “procedimentalizzazione” dei negoziati interistituzionali.

In secondo luogo, si mette in evidenza come, tra il 1999 e il 2016, il procedimento legislativo senza l'utilizzo degli *early agreements* era decisamente più lento rispetto a quello che mirava alla ricerca di un accordo tra le istituzioni nelle prime fasi del procedimento⁹³⁹. Dopo il 2016 la pratica dei triloghi è diventata “luogo comune” all'interno dei palazzi dell'Unione europea, così da far rallentare questo primo *trend* evidenziato; infatti, si nota come si possono trovare molti più accordi nella seconda fase del procedimento legislativo rispetto al primo periodo preso in considerazione.

⁹³⁶ Si ricorda che la pratica dei triloghi può essere ritrovata al livello europeo in ogni procedimento legislativo, anche se in questa sede viene preso in considerazione, come riferimento, il solo procedimento legislativo ordinario, così come disciplinato dall'art. 294 TFUE.

⁹³⁷ Cfr., per tutti, Costa O., Dehousse R., Trakalova A. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in Notre Europe Institut Jaques Delors, p.1 s, spec. 15 s.

⁹³⁸ Per una visione dei principali accordi interistituzionali che istituiscono principi e regole per i negoziati, cfr. cap. II del presente elaborato.

⁹³⁹ Per un riferimento specifico, cfr. M. K. Dionigi, C. Koop. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, in studio per il Comitato economico e sociale europeo, 2017, (URL=<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf>), p. 76 s.

La terza tendenza, che si vuole sottolineare, è rappresentata dall'elevato grado di complessità dei fascicoli legislativi conclusi attraverso gli accordi precoci, ossia ai tavoli dei triloghi. Si nota, infatti, come l'elevato grado di complessità del *file* legislativo sia una caratteristica che si lega, prevalentemente, a quella del raggiungimento di un *early agreement*. Il grado di informalità e riservatezza che permette un dialogo più aperto e “sicuro” per le istituzioni rappresentate ai tavoli dalle proprie delegazioni⁹⁴⁰; la presenza in molti triloghi (e, soprattutto, ai triloghi tecnici) di funzionari altamente specializzati nella materia protagonista del fascicolo legislativo, sono tutti elementi che possono spiegare questo “dato strutturale” degli atti deliberati attraverso l'utilizzo dei negoziati interistituzionali.

Infine, l'ultimo *pattern* che si evidenzia è rappresentato, nonostante la presenza degli *early agreements* in ogni tipo di legislazione, dal maggior utilizzo dell'accordo precoce previsto per la reiterazione di un atto legislativo o la sua modifica. Visto che la pratica dei negoziati interistituzionali è, più volte, utilizzata non come luogo di confronto per migliorare la qualità della legislazione, ma come mero strumento per far divenire il processo legislativo celere e, in qualche modo, semplificato⁹⁴¹.

Si fa cenno ai mutamenti sostanziali che la pratica dei triloghi ha subito nel corso degli anni. Tali trasformazioni sono ricollegate ad avvenimenti quali: le riforme del regolamento interno del Parlamento europeo che tenta, in questo modo, di procedimentalizzare i triloghi, a differenza delle altre istituzioni; gli accordi interistituzionali, tra cui spiccano il Legiferare meglio (nella sua versione più recente) del 2016, l'inchiesta del Mediatore europeo del 2015 e, infine, in riferimento alla giurisprudenza dei triloghi, il caso De Capitani del Tribunale europeo del 2018.

Tutti questi eventi fanno parte (molto probabilmente) di un “processo di riforma” relativo ai triloghi in avvio già da molto tempo e che, necessariamente, tocca i punti salienti del funzionamento dei negoziati. Ci si riferisce alle caratteristiche dell'informalità e della trasparenza. Per quanto la richiesta di una maggior trasparenza del processo decisionale europeo sia un fattore da non sottovalutare e indispensabile, se si vuol recuperare un criterio di partecipazione dei cittadini dell'Unione all'interno dei processi decisionali, è pur vero che il fattore dell'informalità è, a sua volta, un concetto da non ignorare per migliorare l'efficienza stessa del processo.

Si è già discusso a favore di misure che possano bilanciare tali “orientamenti”, permettendo al processo legislativo, in questo caso, di poter essere più celere e trasparente senza, tuttavia, perdere la qualità dell'attività legislativa, che si pensa sia alla base dell'articolato processo che sottende il procedimento legislativo ordinario.

Ciò che si vuole sostenere è che buona parte della “realtà costituzionale”, che nello specifico caso dell'Unione europea può essere riconnessa ai principi fondativi dei Trattati e le regole che disciplinano la *governance* europea, si fonda su fattori informali che influenzano il *checks and balances* e, in fin dei conti, che “tra quei fattori vi sono le regole (costituzionali) non scritte le quali definiscono gli equilibri del sistema

⁹⁴⁰ L'informalità e le sue accezioni in riferimento la pratica dei triloghi sono discussi nel cap. IV della presente trattazione.

⁹⁴¹ Ciò avviene molto spesso con la tipologia di atti sopradescritti.

nel quale operano gli organi di governo”⁹⁴². L’ultima affermazione si presta in maniera impeccabile a definire il pensiero che si vuole supportare.

L’analisi dei triloghi e, di fatto, delle pratiche informali che si definiscono durante il procedimento legislativo, sono un esempio esplicito di come dinamiche informali contribuiscano a definire l’equilibrio istituzionale che fuoriesce dal costante dialogo ai tavoli negoziali.

A questo scopo, si può affermare (con la dovuta cautela) che indipendentemente dal fatto che si stia parlando delle relazioni istituzionali nate da un costante dialogo istituzionale sancito attraverso accordi siglati tra le istituzioni, da una cooperazione istituzionale che si afferma all’interno dei Trattati come principio chiave da seguire⁹⁴³; o (semplicemente) della pratica dei negoziati interistituzionali, il coefficiente determinante per preservare l’equilibrio istituzionale è il compromesso. Le comprovate esigenze rappresentate dalla volontà istituzionale di fondare un dialogo duraturo e costante con le alte istituzioni⁹⁴⁴ ma, contestualmente, di affermare il proprio ruolo è l’esempio di gestione di tale compromesso, a cui l’istituzione deve convergere per tener fede al principio di equilibrio istituzionale.

I tavoli dei negoziati, ove si tengono le riunioni tripartite tra le delegazioni delle istituzioni dei colegislatori (Parlamento e Consiglio) e del “mediatore” (Commissione), possono esserne un esempio. Visto che tali riunioni sono fondate sull’avvicinamento delle posizioni delle parti, nella costante ricerca di un accordo che possa da un lato accontentare le richieste dei colegislatori e dall’altro non snaturare la proposta originaria della Commissione.

Si è discusso del principio di equilibrio istituzionale in riferimento alla procedura legislativa (così direttamente riconnesse alla pratica dei triloghi) in una nota sentenza della Corte di giustizia, vale a dire la sentenza *Consiglio c. Commissione* del 2015⁹⁴⁵. In questa causa si tratta per la prima volta nella storia comunitaria del ritiro di un atto legislativo da parte della Commissione⁹⁴⁶. Nello specifico, la Corte di giustizia è dovuta intervenire nel procedimento che ha visto contrapporsi Commissione e Consiglio. Quest’ultimo, sostenuto da dieci Stati membri, ha deciso di impugnare dinanzi alla Corte, l’atto con cui la Commissione aveva deciso di ritirare la proposta di regolamento quadro relativo all’assistenza macrofinanziaria ai Paesi terzi⁹⁴⁷.

La Corte in questa causa è chiamata a pronunciarsi e a dirimere le incertezze, relativamente al potere di iniziativa della Commissione, e specificatamente determinare se il potere di modifica attribuito alla

⁹⁴² Demuro G. *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in AIC, n. 4, 2014, p. 2. In più, per una più accorta analisi, cfr. N. Verola. *Il punto d’incontro. Il negoziato nell’Unione europea*, in Luiss university press, 2020, p.1 s.

⁹⁴³ Si pensi ad esempio alla cooperazione interparlamentare che dovrebbe sussistere tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Per un’analisi approfondita, cfr. la voce *I Parlamenti nazionali degli Stati membri*, in Parlamento europeo (URL=<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/powers-and-procedures/national-parliaments>), 03/09/2020.

⁹⁴⁴ Si veda il “partenariato speciale” che sussiste tra Parlamento europeo e Commissione, con la firma di accordi bilaterali che ne disciplinano le relazioni. Per un approfondimento, cfr. la voce *Cooperazione tra Parlamento europeo e Commissione europea*, in Eur-lex (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0041>), 03/09/2020.

⁹⁴⁵ Si tratta della sentenza della Corte del 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, causa C-409/13.

⁹⁴⁶ Cfr. S. Ninatti. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: la conferma del ruolo della Corte come arbitro dell’equilibrio istituzionale nella forma di governo dell’Unione*, in Quaderni costituzionali, Fasc. 3, 2015, p. 795 s.

⁹⁴⁷ Cfr., per tutti, N. Lupo. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: il diritto di iniziativa legislativa della Commissione include il potere di ritiro, ma non è privo di limiti*, in Quaderni costituzionali, n.3, 2015, p.792 s.

Commissione dai trattati (art. 293 co.2 TFUE) ricomprensiva anche il potere di ritiro della proposta⁹⁴⁸. Il punto decisivo del contenzioso istituzionale, che ha determinato il successivo ricorso del Consiglio, è riscontrabile nella volontà del Parlamento europeo e del Consiglio che durante la procedura legislativa, in particolare durante i triloghi, avevano trovato un accordo (sotto forma di emendamento alla proposta originaria della Commissione) che stabiliva come la concessione di assistenza macrofinanziaria ad uno Stato sarebbe dovuta avvenire non (più) attraverso atti di esecuzione della Commissione ma, piuttosto, con la procedura legislativa ordinaria⁹⁴⁹.

La Commissione dopo aver provato ad influenzare la posizione delle istituzioni ha dovuto successivamente “intimare” e poi utilizzare il c.d. “potere di ritiro” della proposta, vista la preoccupazione che un tale emendamento avrebbe snaturato la proposta originaria dell’istituzione.

Tale proposta, il cui emendamento citato avrebbe provocato il mutamento sostanziale, si basava sulla volontà della Commissione di alleggerire e rendere più celere l’aiuto finanziario agli Stati richiedenti. Di contro, il ricorso del Consiglio, che chiedeva alla Corte l’annullamento della decisione con cui la Commissione aveva ritirato la proposta di regolamento, si fondava su tre motivazioni: violazione del principio di leale collaborazione, dell’obbligo di motivazione degli atti e, infine, violazione del principio di attribuzione delle competenze e quindi anche del principio di equilibrio istituzionale⁹⁵⁰⁹⁵¹.

La Corte era chiamata a decidere, in merito alla controversia sollevatasi, se i fatti e la realtà istituzionale “abbiano una loro normatività e possano concorrere a definire e innovare il contenuto delle disposizioni dei Trattati”⁹⁵². A tal proposito, la Corte si pronuncerà, per così dire, “a favore” della questione, elemento che si presta ad essere determinante per l’analisi qui condotta; anche se ci sono delle motivazioni del Consiglio, relative alle argomentazioni del ricorrente⁹⁵³, che sostengono come la Commissione si stia sottraendo dal ruolo di mediatore all’interno del procedimento legislativo⁹⁵⁴. E si aggiunge, come essa fuoriesca dal perimetro di “facilitatore” che opera ai tavoli dei negoziati interistituzionali.

Si segnala come il Consiglio e la Repubblica federale di Germania avevano, infatti, rilevato che il riconoscimento di un potere discrezionale di ritiro in mano alla Commissione sarebbe stato contrario al principio di democrazia⁹⁵⁵.

⁹⁴⁸ Prima di questa controversia la Corte aveva in altre sentenze accennato al potere di modifica, ma non si era mai soffermata sulla sua estensiva definizione. Cfr. Corte giust. 30 maggio 1989, *Commissione c. Consiglio*, causa C-355/87, punto 44; e sentenza 11 novembre 1997, *Eurotunnel c. SeaFrance*, causa C-408/95, punto 39.

⁹⁴⁹ Vedi nota 947.

⁹⁵⁰ Vedi nota 946.

⁹⁵¹ “Il potere di ritiro conferito alla Commissione [...] non può tuttavia investire tale 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”, in sentenza della Corte giust. 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, causa C-409/13, par. 75 sentenza.

⁹⁵² G. Ruge. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, in *Il diritto dell’Unione Europea* (le Riviste), Giappichelli editore, n. 4, 2015, p. 826.

⁹⁵³ Sentenza della Corte giust. 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, causa C-409/13, (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0409>), 03/09/2020.

⁹⁵⁴ Ruolo assegnatogli dai Trattati dell’Unione europea.

⁹⁵⁵ Tale principio “trova espressione nel Parlamento nonché nell’appartenenza dei membri del Consiglio a governi politicamente responsabili dinanzi ai loro rispettivi parlamenti nazionali”, in sentenza *Consiglio c. Commissione*, cit., par. 37.

Con la sentenza della grande sezione, 14 aprile 2015, la Corte di giustizia nella causa in essere ha affermato che esiste un potere di ritiro per la Commissione, così come ricompreso nel suo potere di iniziativa legislativa (di cui gestisce quasi esclusivamente il monopolio). La Commissione oltre presentare la proposta legislativa, avvicinare le posizioni di Parlamento e Consiglio (anche ai tavoli negoziali), ha anche il potere di modificare la proposta legislativa (fintantoché il Consiglio non abbia deliberato) e, di conseguenza, di poterla ritirare⁹⁵⁶.

Se da un lato la Corte conferma l'esistenza di questo potere di ritiro da parte della Commissione (così come collegato al diritto di iniziativa), dall'altro pone a tale potere alcuni limiti. In primo luogo, la Corte sottolinea come tale potere non conferma affatto un "potere di veto" nelle mani della Commissione⁹⁵⁷ e, comunque, che tale potere di ritiro deve essere esercitato "non come una mera decisione di procedura interna"⁹⁵⁸, ma essa deve esporre dinanzi a Parlamento e Consiglio i motivi che hanno portato a tale decisione e, nel caso di contestazione, esporre elementi convincenti a favore della decisione di ritiro.

In ultima istanza spetta alla Corte giudicare la congruità della decisione di ritiro della Commissione. In questo caso sembra convincente l'elemento della "distorsione" della proposta originaria della Commissione operata da Parlamento e Consiglio con l'accordo che si stava ricercando durante i triloghi.

A questo punto è giusto svolgere alcune considerazioni finali. In prima battuta, va segnalato come, forse, tale potere di ritiro sia stato concesso da parte della Corte di giustizia dato l'utilizzo costante della pratica dei triloghi⁹⁵⁹, e quindi la ricerca *degli early agreements*, che fanno in modo che il procedimento legislativo termini nelle sue prime fasi, concedendo così un "spazio di manovra" alla Commissione che lo aveva perso nel corso degli anni.

Va segnalato che anche se la Corte non ritenga violato il principio di attribuzione, né quello di equilibrio istituzionale dato che la Commissione aveva ragguagliato più volte, in sedi diverse, i colegislatori della sua preoccupazione di ritenere la proposta snaturata dall'emendamento che si stava per approvare; in fin dei conti, c'è un'alterazione, secondo il parere di chi scrive, dell'equilibrio istituzionale. Tale equilibrio è mutato radicalmente nell'assetto istituzionale dell'Unione europea e questa (storica) sentenza ne è la riprova.

Ciò è dovuto al fatto che anche se la Corte ha prescritto l'inesistenza di un "potere di veto" per la Commissione; l'istituzione si presenterà ai tavoli negoziali, da allora in poi, con una posizione più influente, andando, di conseguenza, a snaturare (stavolta per davvero) il ruolo di "mediatore" che dovrebbe assolvere ai tavoli dei triloghi⁹⁶⁰.

⁹⁵⁶ Cfr., per tutti, N. Lupo. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: il diritto di iniziativa legislativa della Commissione include il potere di ritiro, ma non è privo di limiti*, cit., spec. p.794 s.

⁹⁵⁷ Vedi nota 953 (punto 75).

⁹⁵⁸ N. Lupo. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: il diritto di iniziativa legislativa della Commissione include il potere di ritiro, ma non è privo di limiti*, cit., p. 793.

⁹⁵⁹ *Ivi*, p. 794 s.

⁹⁶⁰ Considerazione in accordo con Ruggie. A tal proposito, cfr. G. Ruggie. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, cit., p.809 s.

Procedimentalizzando il potere di ritiro della Commissione, la Corte ha determinato così l'assestamento di diversi equilibri tra le istituzioni, soprattutto al tavolo dei negoziati interistituzionali, ove il peso delle posizioni delle istituzioni è fondamentale per la ricerca di un accordo di compromesso.

Si conferma, in ultima analisi, come la Corte con questa pronuncia stia assumendo, in accordo con gran parte della dottrina⁹⁶¹, le sembianze di un arbitro dell'equilibrio istituzionale e dei conflitti esistenti nella forma di governo dell'Unione europea. Si pensi al solo fatto che la Corte, pronunciandosi a favore della Commissione, abbia decretato che non ci sia stata violazione da parte dell'istituzione dei principi di leale collaborazione o attribuzione delle competenze. Così facendo l'istituzione ha dichiarato apertamente anche la non violazione del principio democratico, che viene identificato nel rispetto dell'equilibrio istituzionale, e che informa il diritto di iniziativa (e di ritiro, per necessità virtù) della Commissione europea⁹⁶².

Il dibattito sull'alterazione dell'equilibrio istituzionale è costante e decisivo, soprattutto se lo si considera in relazione al tema dei triloghi. E, di certo, in qualche modo la variazione delle relazioni tra le istituzioni provoca, con l'accreditarsi della pratica dei triloghi, dei riflessi sulla *governance* europea.

Si ricordano, a tal riguardo, la configurazione delle posizioni istituzionali nel corso della ricerca di un accordo durante le riunioni dei triloghi. La Commissione è considerata come perdente al tavolo dei triloghi, ritenuta il "mediatore" della posizione dei colegislatori, anche se quest'ultima affermazione è stata (che dir si voglia) smentita dalla pronuncia della sentenza sopracitata. Nonostante ciò, la Commissione ha interesse che un accordo venga trovato nelle fasi iniziali del procedimento legislativo, così da non snaturare la (propria) proposta originaria.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, durante la fase di prima lettura si trova in posizione di svantaggio visto che il *dossier*, discusso al tavolo negoziale, non è stato ancora votato al tavolo della Plenaria; di contro, si ritrova in una posizione di vantaggio in fase di conciliazione disponendo di un potere di veto⁹⁶³.

Il Consiglio è ritenuto il grande vincitore dei triloghi siccome, nonostante sia considerato dai Trattati alla pari del Parlamento, il suo peso al tavolo dei negoziati è maggiore rispetto al corrispettivo legislatore. Se nella fase di prima lettura, con l'ipotetico appoggio della maggioranza dei governi nazionali, gode già di una posizione di vantaggio detenendo un più chiaro indirizzo da intraprendere durante la fase di negoziazione; al contempo, durante la seconda lettura gode comunque di una posizione di favore, non disponendo il Parlamento di un ampio spazio di manovra.

Dunque, l'equilibrio istituzionale risulta alterato, soprattutto se si considera, come rilevato da parte della dottrina, che l'evoluzione e l'affermazione della prassi dei triloghi ha concentrato il potere decisionale nelle mani di alti funzionari e grandi gruppi politici. Si nota, a dimostrazione dell'asserzione espressa pocanzi, come la ricerca di un *early agreement* sia più celere quando il fascicolo legislativo è affidato a grandi gruppi

⁹⁶¹ Ivi, p. 8 s. Per ulteriori approfondimenti, cfr. S. Ninatti. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: la conferma del ruolo della Corte come arbitro dell'equilibrio istituzionale nella forma di governo dell'Unione*, cit., p. 798 s.

⁹⁶² Ivi, p. 797.

⁹⁶³ Cfr., per tutti, Salmaso V. *I triloghi nel processo decisionale*, in Quaderni Costituzionali (forum), 2016, p. 14 s.

politici o, ancor di più, quando il relatore della commissione competente per il merito (Parlamento) e la presidenza del Consiglio, sono della stessa ideologia di partito⁹⁶⁴.

L'altro filone di discussione è quello relativo al ruolo del Parlamento europeo nell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea. È stata affrontata l'analisi concernente il processo d'integrazione europea in relazione al progredire dei "metodi decisionali" in capo alle istituzioni⁹⁶⁵, ove si è desunto, in prima battuta, come i numerosi "trattati di revisione" abbiano rafforzato il ruolo di questa istituzione (soprattutto se ci si riferisce all'analisi al contesto legislativo-decisione).

Il Parlamento si è trasformato da un'istituzione di carattere meramente consultivo a vero e proprio legislatore. Successivamente si è constatato come il dibattito permanente di un *deficit* di democrazia dell'Unione europea si sia connesso direttamente alla mancanza di "legittimità democratica" in capo alle istituzioni dell'Unione e, a questo proposito, è stata identificata la questione di legittimazione democratica connessa al Parlamento europeo come problema fondante dell'ordinamento europeo. Per questo motivo il processo continuo e costante di rafforzamento del ruolo dell'istituzione parlamentare "raggiunge il suo apice" proprio con il Trattato di Lisbona⁹⁶⁶.

A questo punto sembra opportuno svolgere un'analisi conclusiva sul ruolo che questa istituzione assume oggi per l'equilibrio istituzionale dell'Unione, principio che come si è (spesso) affermato si riconnette al sistema democratico europeo. La disamina presentata diviene fondamentale per indagare la tendenziale trasformazione di quella che si può definire la "forma di governo europea" in senso parlamentare, anche se si approccerà alla tematica con la giusta cautela del caso in vista del fatto che la forma di governo europea non è assimilabile a nessuna delle altre forme di governo rappresentante dagli Stati-nazione.

Prima di procedere con le citate valutazioni è giusto soffermarsi brevemente su due temi fondamentali, la cui indagine è funzionale a svolgere la considerazione finale sul ruolo che il Parlamento europeo gioca nel contesto istituzionale europeo.

Il primo tema è quello della democrazia rappresentativa, il cui cenno è preliminare per comprendere l'entità del c.d. *deficit* democratico che per taluni ancora oggi attanaglia l'Unione europea⁹⁶⁷. Nonostante il Trattato di Lisbona sia stato il punto di svolta per colmare la carenza di legittimazione democratica, è giusto porsi la domanda se e in quale misura "la struttura più intima dell'organizzazione europea debba ancora fare i conti con un preteso *deficit* democratico"⁹⁶⁸. Prima che fosse formalmente inserito all'interno dei trattati il principio democratico rappresentativo, esso era considerato implicito all'interno dell'ordinamento europeo. Con il Trattato di Lisbona lo si ritrova desunto da molte disposizioni interne ai trattati ed è solennemente espresso dall'art. 10 del Trattato sull'Unione europea.

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ Per una visione completa del tema, cfr. cap. I del presente elaborato.

⁹⁶⁶ Per un riferimento puntuale, cfr. N. Lupo, C. Fasone. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in Studi sull'integrazione europea, VII, 2012, p. 329 s.

⁹⁶⁷ Si tenta così di "disinnescare la discussione sul deficit democratico dell'UE", in M. E. Bartolini. *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, in Sezione "Convegni annuali e interinali" n. 3, 2019, p. 32.

⁹⁶⁸ *Ivi*, p.33.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato, la Corte di giustizia aveva fatto esplicito riferimento al principio democratico in capo all'istituzione parlamentare nella sentenza *Roquette Frères*, in cui stabiliva come il principio democratico rappresentativo fosse soddisfatto se l'istituzione rappresentativa della volontà dei cittadini fosse coinvolta nel processo decisionale. All'epoca venne sancito dalla Corte la partecipazione del Parlamento europeo al procedimento legislativo, limitandolo, però, alla sola funzione consultiva. In questo primo momento, quindi, il principio democratico si riteneva soddisfatto dalla partecipazione (se pur blanda) del Parlamento al processo legislativo, senza funzioni "attive" svolte dalla stessa istituzione⁹⁶⁹.

Orbene, da questo primo evento sono passati molti anni e come ben si sa dal Trattato di Lisbona il Parlamento è formalmente riconosciuto come legislatore all'interno dell'Unione europea. Di conseguenza, seguendo la logica della Corte, che prescrive la partecipazione dell'istituzione al processo legislativo come elemento fondante per colmare la legittimazione democratica, allora si può ritenere che la proclamazione del Parlamento europeo come colegislatore sia essa stessa la soluzione al dilemma in questione.

Adottando l'*iter* logico percorso dalla Corte, già dall'affermazione del ruolo necessario del Parlamento europeo come legislatore, si conferma il rispetto del principio democratico. Si può concludere come questo nesso logico sia necessario a compensare il principio di equilibrio istituzionale, nelle sue prime manifestazioni, quando anche il Parlamento europeo non era l'istituzione "democraticamente affermata" che si conosce oggi.

La Corte, concedendo la partecipazione dell'istituzione elettiva all'*iter* parlamentare, se da un lato aveva cercato di colmare la questione di "legittimità democratica", dall'altro ha anche prescritto che tutte le prerogative in capo al Parlamento andavano salvaguardate in quanto "costituiscono uno degli elementi dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati"⁹⁷⁰, attribuendo così a ciascuna istituzione delle competenze che andavano esercitate nel rispetto e nel "limite" delle altre esercitate dalle istituzioni dell'Unione. Questo elemento è la testimonianza del ruolo (sistematicamente) decisivo che il Parlamento europeo ha esercitato nel gioco istituzionale dell'equilibrio, determinato, a sua volta, sì dalle disposizioni dei Trattati ma anche, e soprattutto, dalla Corte di giustizia che (per l'ennesima volta) si riconferma come giudice dell'equilibrio istituzionale.

Malgrado il principio democratico non si esprima solo nel quadro dell'equilibrio istituzionale, ma permei tutto l'ordinamento dell'Unione europea, si rileva come esso giochi un ruolo determinante per l'equilibrio istituzionale, o, per meglio dire, "il principio democratico appare essere, piuttosto, soltanto uno dei molti elementi che concorrono a preservare l'equilibrio del complesso e delicato meccanismo istituzionale dell'Unione"⁹⁷¹ e gioca un ruolo cruciale, segnatamente, nell'affermazione del ruolo del Parlamento europeo come gestore del suddetto equilibrio. Appare chiaro quanto sia importante all'interno dell'ordinamento europeo la considerazione del principio democratico che, se pur non coincidente con quello degli Stati

⁹⁶⁹ "In altre parole, il tasso di democraticità dell'ordinamento europeo sarebbe collegato alla capacità del Parlamento di intervenire, anche in maniera blanda, nel procedimento decisionale", in Ivi, p. 37.

⁹⁷⁰ Sentenza Corte di giustizia 22 maggio 1990, *Parlamento c. Consiglio*, causa 70/88, punto 21.

⁹⁷¹ M.E. Bartolini. *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, cit., p. 44.

nazionali, si manifesta con una logica indipendente e protesa a significare molto per le logiche di equilibrio istituzionale.

Ci si domanda, a questo punto, quanto valga all'interno dell'ordinamento europeo il *deficit* democratico e se, addirittura, non sia esso stesso parte integrante del sistema europeo (taluni infatti lo definiscono “una premessa necessaria”⁹⁷²) su cui si fonda il principio di attribuzione delle competenze e, di conseguenza, il principio di equilibrio istituzionale enunciato dai Trattati. Per chiarezza, il *deficit* democratico servirebbe per bilanciare in maniera efficace le competenze attribuite ad organi ed istituzioni dell'Unione, e conciliare il delicato equilibrio di esercizio del potere tra le diverse istituzioni e preservare il sistema di rappresentanza.

Si rammenta, a tal riguardo, che questa logica viene confermata nell'ordinamento europeo dal “doppio canale” di rappresentanza⁹⁷³: il canale diretto, rappresentato dal Parlamento europeo (i cui membri sono direttamente eletti dai cittadini dell'Unione); e il canale indiretto, costituito dal Consiglio (dei ministri) e dal Consiglio europeo, che sono rappresentanti dei governi nazionali.

Alla stregua della rilevanza del principio rappresentativo, la democrazia europea consta di altri “nodi irrisolti”⁹⁷⁴ che si connettono, per lo più, all'istituzione parlamentare. La discussione del secondo tema si fonda precisamente sul ruolo assolto dal Parlamento europeo, non più in relazione al solo potere legislativo, ma in correlazione all'assetto istituzionale del sistema europeo. Nonostante sia evidente come si sia tentato di porre rimedio alla questione della carenza di legittimazione democratica, con la partecipazione attiva del Parlamento al processo legislativo; con uno sguardo più esteso ci si rende conto come in realtà l'istituzione resti più volte al di fuori dei circuiti decisionali europei⁹⁷⁵. Una riprova di ciò può essere l'affermazione del ruolo del Consiglio europeo che alla luce delle crisi finanziarie del 2008 e 2015, si conferma come caposaldo di decisione della politica europea in momenti di crisi sistemica⁹⁷⁶.

Si assiste, a seguito del momento di maggior legittimazione dell'istituzione parlamentare operata con il Trattato di Lisbona, ad un rafforzamento del metodo intergovernativo decisionale che, per quanto concorra a sfidare la contemporanea affermazione del Parlamento europeo, può essere anch'esso un momento di riflessione per la democrazia europea. Magari per poter recuperare rappresentanza del canale (prima definito) indiretto di legittimazione che passa per la valorizzazione dei governi nazionali.

Contestualmente al consolidarsi del ruolo del Consiglio europeo, non solo come istituzione “di indirizzo” ma (decisamente) di controllo delle scelte prese ai tavoli europei, non si può non segnalare un altro “nodo irrisolto” che si configura nei sentimenti euroscettici che da tempo si manifestano nel contesto europeo e che, degenerando, potrebbero rallentare il processo di integrazione.

⁹⁷² Ivi, p. 45.

⁹⁷³ O teoria della “doppia legittimazione”, di cui la Corte di giustizia dell'Unione non si è fatta ancora portavoce.

⁹⁷⁴ Concetto ripreso da Ciancio. Cfr., per ulteriori indicazioni, A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in AIC, n.3, 2016, p.3 s.

⁹⁷⁵ Cfr., per tutti, D. Grimm. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in Nomos le attualità del diritto, n. 2, 2015, p.13 s.

⁹⁷⁶ Cfr. S. Fabbrini. *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p.1 s.; e A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p.1 s.

Dunque, occorrerebbe, ad oggi, pensare di rimettere in gioco il tema del Parlamento europeo e della sua valorizzazione come “luogo geometrico della rappresentanza”⁹⁷⁷, anche se il concetto di “rappresentanza” con riferimento al Parlamento europeo consta di alcune lacune che vale la pena evidenziare. Tra di esse figura la mancanza di una legge elettorale uniforme che, a dispetto di ciò che viene proclamato all’interno dei trattati⁹⁷⁸, non stabilisce un sistema elettorale unitario in tutti i Paesi europei⁹⁷⁹; a differenza di alcuni principi cardine da seguire come il sistema di stampo proporzionale o la possibilità di disporre clausole di sbarramento non superiori al 5%. In secondo luogo, va messa in evidenza la gestione delle campagne elettorali da parte non di candidati o partiti di stampo europeo ma nazionale. A dimostrazione di ciò, il caso italiano è iconico, dato che le elezioni europee sono impiegate come momento di passaggio per verificare i sondaggi politici dei partiti nazionali sul campo.

Questo è un problema fondato sì sulla mancanza di veri e propri “partiti europei”, ma anche un problema di natura culturale. Ci si riferisce al fatto che l’elettore che vota per le elezioni dei membri del Parlamento europeo non dovrebbe votare come cittadino di un Paese membro, ma in veste di cittadino europeo, e questo è sintomo di una mancanza di una “coscienza europea” che non fa in modo che il circuito rappresentativo e partecipativo siano dei canali “funzionanti” della democrazia europea.

Tornando a considerare il discorso principale, si rileva quanto sia complessa e articolata una valutazione conclusiva sul ruolo del Parlamento europeo. Sicuramente sono stati compiuti dei passi decisi per la storia europea, si pensi al fatto che con il Trattato di Maastricht il Parlamento europeo passa ad essere l’istituzione non più rappresentativa del “popolo” europeo⁹⁸⁰ ma dei cittadini dell’Unione europea⁹⁸¹. Malgrado ciò, manca ancora la considerazione di un Parlamento europeo che giochi un ruolo decisivo come istituzione rappresentativa, per i “nodi della democrazia” pocanzi affermati, e nondimeno come legislatore.

Si pensi che, nonostante l’annunciato ruolo del Parlamento europeo come vero e proprio legislatore dell’Unione, di pari grado con il Consiglio (dei ministri), l’istituzione non gode di un potere di iniziativa legislativa, se non il potere di poter consigliare alla Commissione europea su quali questioni poter avviare una proposta legislativa. E contestualmente si ribadisce come il Parlamento non goda di poteri di indirizzo, tipici di un’istituzione parlamentare, considerato che non vengono utilizzate per l’Unione europea le classiche caratteristiche utilizzate dai costituzionalisti per una forma di governo⁹⁸².

Si può concludere riguardo al ruolo esercitato dal Parlamento che, alla luce del rafforzamento operato in merito alla questione della legittimazione democratica e (contemporaneamente) della sua funzione di

⁹⁷⁷ A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p. 6.

⁹⁷⁸ In particolar modo l’art. 223, co. 1 TFUE: “Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l’elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”, in Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, Eur-lex, ed. italiana, (URL=<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>), 03/09/2020.

⁹⁷⁹ Per una conferma della teoria proposta, cfr. A. Manzella. *La nuova idea di unione politica europea*, in J. “La Repubblica”, agosto 2012, p.1 s. e N. Lupo. *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in Quaderni costituzionali, n. 1, 2019, p. 172 s.

⁹⁸⁰ Art. 189, par. 1 TCE.

⁹⁸¹ Artt. 10 par. 2 e 14 par. 2 TUE.

⁹⁸² Cfr., per tutti, A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p. 10 s.

colegislatore, l'istituzione sia un tassello significativo per la gestione dell'equilibrio europeo. Di fatto, una sua valorizzazione o svilimento potrebbe comportare un riassetto del presente equilibrio.

Va, di certo, rivalutato il ruolo del Parlamento europeo che nonostante i poteri conferiti dai Trattati istitutivi non riesce ad essere determinante per la politica di indirizzo dell'Unione stessa. Ripensare al ruolo del Parlamento europeo è una sfida che, si auspica, l'Unione europea affronti al più presto, iniziando con l'inserimento di una legge elettorale uniforme e di regole che possano disciplinare la politica europea ad oggi sempre più lontana dai cittadini che vivono l'Unione; oppure pensare, sempre nell'ottica di inserimento di idee che non necessitino della rivisitazione dei trattati, di poter unificare le figure presidenziali, come suggerisce Manzella, gli Stati membri potrebbero così impegnarsi con una dichiarazione comune a designare quale presidente del Consiglio europeo, il presidente della Commissione, eletto dalla maggioranza del Parlamento europeo.⁹⁸³

Ciò che si può affermare in questa sede è che, per quanto attenuato, il ruolo del Parlamento europeo sia decisivo per bilanciare l'equilibrio istituzionale, come più volte ribadito, fondato sul principio di attribuzione e "ripartizione" delle competenze. Dai margini della politica europea, il Parlamento acquisisce nella storia comunitaria un ruolo significativo, passando -per così dire- ad essere una variabile "esogena" a vera e propria variabile "endogena" dell'intricato assetto istituzionale su cui si fonda l'equilibrio istituzionale.

Durante le decadi della storia dell'integrazione europea il processo di "equilibrio dei poteri" ha avuto numerose configurazioni, più spesso direzionate nel voler bilanciare la mancanza di *deficit* democratico in seno all'Unione europea.

Un punto di svolta per la definizione del *framework* europeo è stato il Trattato di Maastricht che crea formalmente una dimensione europea che contrasta, o bilancia, la volontà degli Stati⁹⁸⁴. A questo proposito, è determinante il principio di equilibrio istituzionale affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che oggi (a seguito delle modifiche operate dal Trattato di Lisbona) si trova configurato nell'art. 13 del Trattato sull'Unione europea.

Ciò che si vuole affermare è la dimensione unica di tale principio, ossia che esso possa essere l'elemento chiave su cui basare la costruzione di un ordinamento europeo autonomo, distaccato più possibile da un c.d. "potere di veto" degli Stati membri; ma, contestualmente, nell'ottica di preservare in seno all'Unione un potere compensato da meccanismi intergovernativi. Un primo cenno a questo bilanciamento è stato dato con la parità di ruolo dei colegislatori, operata formalmente con il Trattato di Lisbona, che uniforma il ruolo del Parlamento europeo a quello del Consiglio, almeno sulla carta.

Nonostante l'affermazione di questo processo, frutto di una doppia legittimazione in capo le due istituzioni, che possa (per ipotesi) qualificare una camera alta e una camera bassa all'interno del sistema istituzionale dell'Unione europea, un "*federalizing process*" sembra lontano dall'essere compiutamente realizzato. Le ragioni di questo insuccesso sono rinvenibili, in primo luogo, nel non essere stati capaci di

⁹⁸³ Cfr. A. Manzella. *La nuova idea di unione politica europea*, cit., p.2 s.

⁹⁸⁴ Per un riferimento puntuale, cfr. cap. I del presente elaborato.

realizzare, attraverso le riforme dei Trattati, un concreto bilanciamento del ruolo di Parlamento e Consiglio.

Infatti, per quanto appaiano sullo stesso piano, il Consiglio riesce ad essere più determinante nella definizione della politica europea. Un esempio concreto è quello dei triloghi. Durante i negoziati interistituzionali, viste le procedure e il loro funzionamento, il ruolo del Consiglio è di gran lunga più incisivo rispetto a quello detenuto dal Parlamento.

In secondo luogo, invece, si considera il processo che vede il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. Invero, l'odierno sistema dell'Unione europea può essere definito come sistema parlamentare euro-nazionale, ove il ruolo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo appare fondamentale per l'organizzazione, la gestione e il funzionamento di questo meccanismo⁹⁸⁵. Di pari passo, si attesta come questo rafforzamento non sia un processo compiuto. Permangono alcune lacune nella definizione del ruolo dell'istituzione parlamentare, si pensi alla comprovata esigenza di fondare una "cultura politica" europea in capo ai cittadini dell'Unione e, non di meno, alla mancanza di una riforma elettorale che attesti uniformità nell'elezione dei membri al Parlamento europeo.

Indipendentemente dalle valutazioni, già compiutamente affrontate, sul ruolo del Parlamento europeo, l'accertamento di una continua dinamicità dell'assetto istituzionale testimonia come la forma di governo europea sia ancora in continua evoluzione. Si sostiene, a tal riguardo, che nonostante si percepisca la necessità di riformare alcuni aspetti dell'ordinamento parlamentare europeo, è in gioco una "[...] indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea"⁹⁸⁶⁹⁸⁷, così come afferma la Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 239/2018.

Nel contempo si è dimostrato come non si presentino elementi certi sulla compiuta trasformazione della forma di governo europea. Tale questione può risolversi attraverso lo studio dell'evoluzione del processo di formazione della forma di governo con l'impiego, appunto, del principio di equilibrio istituzionale. Questo principio si presenta come un fondamento dell'attuale ordinamento europeo, disciplinandone l'equilibrio tra i poteri delle istituzioni, la loro ripartizione e la risoluzione di conflitti nel sistema giurisprudenziale (essendo connesso al principio di attribuzione e *rule of law*). Di fatto, il principio di equilibrio non va letto in contrapposizione al principio di separazione dei poteri, ma va dato comunque il giusto peso, essendo questo secondo principio applicabile in contesti differenti (ad esempio l'uno in ambito statale, l'altro dell'Unione europea)⁹⁸⁸.

L'equilibrio istituzionale, inoltre, svolge anche una funzione differente da quella esercitata dal

⁹⁸⁵ Sul sistema parlamentare euro-nazionale, cfr. N. Lupo, A. Manzella. *Il Parlamento Europeo*, Luiss university press, Roma, 2019; e A. Manzella. *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in AIC, n. 1, 2015, p.2 s.

⁹⁸⁶ Nonostante non vengano rispettate alcune pratiche (o convenzioni) come quella degli *Spitzenkandidaten*, si conferma, come sostiene Lupo, che: "la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea non sembra essersi affatto interrotta, ma pare anzi aver subito una ulteriore accelerazione e, al tempo stesso, essere stata oggetto di un assestamento: virando cioè – nell'ambito delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono, in Europa ma non solo – verso un modello più lontano dal c.d. 'premierato' e, invece, più vicino ad una forma di governo propriamente parlamentare, per certi aspetti persino con qualche venatura assembleare", in N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in "Liber amicorum per Pasquale Costanzo" (URL=www.giurcost.org), p. 10.

⁹⁸⁷ Sentenza Corte costituzionale (it.) n. 239/2018, punto 6.5 del considerato in diritto.

⁹⁸⁸ Cfr., per tutti, G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, 2009, in Treccani, p. 2 s. (URL=www.treccani.it).

principio di separazione dei poteri. In generale, tuttavia, esso è determinante per constatare l'andamento dell'assetto istituzionale dell'Unione, favorendone lo studio delle relazioni istituzionali e codificando il c.d. “*check and balances*” tra le istituzioni.

È oramai nota la difficoltà di definizione dell'Unione europea, soprattutto se correlata al processo di evoluzione della sua forma di governo; si tenga in considerazione gran parte della dottrina che studia questo tipo di percorso dandone accezioni molto diverse; ma constatando in maniera uniforme la tendenza ad un'evoluzione costante. C'è chi parla della “natura sfuggente”⁹⁸⁹ dell'Unione europea; chi la definisce un “fenomeno in divenire”⁹⁹⁰; chi, d'altronde, prescrive uno “stallo” del processo di affermazione di un ordinamento europeo autonomo⁹⁹¹; chi, infine, stabilisce che la forma di governo dell'Unione europea risulta tutt'ora “in via di definizione”⁹⁹².

Evidenziata la difficoltà di determinare compiutamente la natura dell'Unione europea, è, quindi, difficilmente comprensibile persino la definizione (sovra-) strutturale del sistema europeo. Per trovare soluzione al quesito bisognerebbe -probabilmente- comprenderne prima la sua dimensione sub-strutturale. Vale a dire precisare la gestione del potere tra le istituzioni e le loro relazioni, visto che ad oggi i Trattati prescrivono la necessità di una forte cooperazione istituzionale.

L'obiettivo può essere compiutamente realizzato con l'ausilio del principio di equilibrio istituzionale, utile per indagare la tendenziale trasformazione della forma di governo europea. L'analisi dei triloghi e, dunque, delle relazioni che si instaurano all'interno del procedimento legislativo, analizzandone l'evoluzione dalla nascita della pratica dei negoziati interistituzionale ad oggi; e dall'altro lato, l'analisi simultanea del ruolo del Parlamento europeo per scorgere quali delicati equilibri ha determinato il rafforzamento della sua posizione, sono un esempio inequivocabile di questa dinamica.

Si ritiene utile citare un'affermazione a sostegno di tale tesi: “[...] *from this perspective, institutional balance as a dynamic model reflects the necessity to periodically check and adjust the EU power distribution architecture in order to provide adequate responses o new challenges that appear as a result of the evolving nature of the European Union*”⁹⁹³

Nell'insieme, il ricorso all'utilizzo dello studio dei triloghi e del Parlamento europeo ha dimostrato che esiste, ed è tutt'ora in atto, una trasformazione della forma di governo europea⁹⁹⁴. Ma non si può ritenere, in concreto, concluso il percorso evolutivo dell'Unione europea e valutarne di conseguenza la sua forma di governo. Se, dunque, non si può valutare la “compiuta” realizzazione della forma di governo europea, allora, si ritiene di fondamentale importanza riflettere sulla sua “tendenza evolutiva”. Tale intento può essere

⁹⁸⁹ A. Ciancio. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p. 13.

⁹⁹⁰ G. De Vergottini. *Forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 15.

⁹⁹¹ D. Grimm. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, cit., p. 11.

⁹⁹² N. Lupo. *La forma di governo dell'Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., p. 2.

⁹⁹³ In accordo Moskalenko quando afferma che “*da questo punto di vista, l'equilibrio istituzionale come modello dinamico riflette la necessità di controllare e adeguare periodicamente l'architettura di distribuzione del potere dell'UE al fine di fornire risposte adeguate alle nuove sfide che emergono a seguito dell'evoluzione della natura dell'Unione europea*”, in O. Moskalenko. *The institutional balance: a janus-faced concept of EU constitutional law*, in Politeja, n. 45, 2016, p. 141 (traduzione).

⁹⁹⁴ Per lo più “in senso parlamentare”, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale italiana n.239/2018.

realizzato con lo studio del principio di equilibrio istituzionale, che riesce a rispondere all'interrogativo su "dove sta andando l'Unione europea".

BIBLIOGRAFIA

- ADAM R., TIZZANO A. *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2019.
- ADINOLFI A., *Le dinamiche politico-istituzionali dell'Unione tra limiti della procedura decisionale e rilevanza dei valori comuni*, in atti del convegno “Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa”, Firenze, 2017.
- BARATTA R. *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale di Nizza*, in Dir. Unione europea, 2002.
- BARATTA R. *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, in Luiss University Press, Roma, 2019.
- BARÓN CRESPO E. *El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE*, in Cuadernos Europeos de Deusto, fascicolo 46/2012, ISSN: 1130 – 8354.
- BARTOLINI M.E. *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, in Sezione “Convegni annuali e interinali” n. 3, 6 settembre 2019, (URL=www.aisdue.eu).
- BATTAGLIA F. *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in federalismi.it, n. 18/2018.
- BENDJABALLAH S., NOVAK S. *L'évolution du processus législatif de l'Union européenne: conflit, consensus et tendances sectorielles*, in Politique européenne, n. 58, 2017.
- BERTHIER A. *Transparency in EU Law-Making*, in ERA Forum, 2016.
- BICKERTON J. C., HODSON D., PUETTER U. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in Journal of common Market studies (JCMS), 2015 Volume 53. Number 4. DOI: 10.1111/jcms.12212.
- BIEBER R. *The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty*, in Common Market Law Review, Vol. 21/3, 1984.
- CARAVITA B. *Il “federalizing process” europeo*, in federalismi.it, n. 17/2014.
- CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. *Ricerca «Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»*, in Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari, Università di Firenze, 2018.
- CASAROLI A. *L'integrazione europea: uno sviluppo che nasce dalla storia*, in Rivista di Studi Politici Internazionali, Luglio-Settembre 1991, Vol. 58, No. 3 (231).
- CASSESE S. *Verso il futuro dell'Europa. Dalla crisi economica alla crisi dei consensi*, in Luiss Open, 2019 (URL=<https://open.luiss.it/2019/05/19/crisi-o-progresso-dellunione/>).

- CASTALDO M. *L'Unione europea nella tormenta*, in Rivista di Studi Politici Internazionali, gennaio-marzo 2017, nuova serie, Vol. 84, No. 1 (333).
- CERVATI A. A. *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in Annuario 1999: la costituzione europea, associazione italiana dei costituzionalisti.
- CHAMON M. *Institutional balance and community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty*, in Common Market Law Review 53, 2016.
- CHAMON M. *The institutional balance, an Ill-fated principle of EU law?*, in European Public Law, 21(2), 2015.
- CIANCIO A. *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in Rivista Associazioni Italiana dei Costituzionalisti (AIC), n.3/2016.
- CIAURRO L. *Precedenti, diritto parlamentare «informale» e nuova codificazione*, in LUPO N. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013.
- CLEMENTI F. *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007*, IN BASSANINI F. – TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008.
- COINU G. *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice*, in Osservatoriosullefonti.it anno XI, Fascicolo n. 1/2018.
- CONWAY G. *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in European Law Journal, Vol. 17, No. 3, May 2011.
- COSTA O. *Introduction: The Need for Further Research on the European Parliament*, in *The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformation*, a cura di COSTA O., Springer editore, 2018.
- COSTA O., DEHOUSSE R., TRAKALOVA A. *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, in Notre Europe Institut Jaques Delors (URL= <https://institutdelors.eu>).
- CROMBEZ C. *Legislative Procedures in the European Community*, in British Journal of Political Science (BJPolS), Vol. 26, No. 2 , Aprile 1996 (URL=<https://www.jstor.org/stable/194039>).
- CUESTA LOPEZ V. *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A legal framework for Participatory Democracy*, in EOL, 2010, reperibile su HeinOnline (URL=<https://home.heinonline.org>).
- CUTICCA C. *L'idea di Europa: La difficile definizione di un concetto sfuggente*, in Il Politico, Vol. 69, No. 2 (206), 2004.
- DANN P. *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, in Jean Monnet Working Paper 5, 2002.
- DAWSON M., DE WITTE F. *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in The Modern Law Review, vol. 76, No. 5, 2013.

- DE VERGOTTINI G. *Forma di governo dell'Unione europea*, in [treccani.it](http://www.treccani.it), 2009 (URL=http://www.treccani.it/enciclopedia/forma-di-governo-dell-unione-europea_%28XXI-Secolo%29/).
- DE WITTE B. *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in SNYDER F.G. (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000.
- DELREUX T., LALOUX T. *Concluding early agreements in the EU: a double principal-agent analysis of trilogue negotiations*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017.
- DEMURO G. *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.
- DI GIAMBATTISTA L. *La valutazione d'impatto nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Le Riviste, 31/05/2016.
- DIONIGI M. K., KOOP C. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, in studio per il Comitato economico e sociale europeo (CESE), luglio 2017 (URL=<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf>).
- DOGLIANI M. *Può la Costituzione europea non essere una Costituzione in senso moderno?*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo I/2003.
DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123402000108>.
DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116510388675>.
- DONATELLI L. *La disciplina delle procedure negoziali informali nel “triangolo decisionale” unionale: Dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento europeo*, in *School of Government: LUISS Guido Carli: Working Paper Series* 10/2013.
- DONATI F. *Trattato di Lisbona e Democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC* n.3/2014.
- DRIESSEN B. *Interinstitutional conventions and institutional balance*, in *European Law Review*, v.33, n.4, 2008.
- EISELT I., SLOMINSKI P. *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 12, No. 2, March 2006.
- ERIKSSON HAIDER I. *European integration: history and perspectives, report from a colloquium retracing the evolution of the European Union*, in *International Journal of legal information*, vol. 30/2, 2002.
- EUROPEAN PARLIAMENT. (2019). *Rules of procedure: 9th Parliamentary term. Brussels: European Parliament* (URL=https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf).
- FABBRINI S. *Quale Unione? Il progetto europeo in un'epoca di trasformazione*, in *Integration oder Desintegration?*, (a cura di) di OBWEXER W., BUßJÄGE P., GAMPER A., HAPFACHER E., Nomos editore, 02/2018.

- FABBRINI S. *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017.
- FABBRINI S. *Which European Union?: Europe after the Euro Crisis*, in Cambridge University Press, Marzo 2015, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316218945>.
- FARREL H., HÉRITIER A. *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, in European Integration online papers, Vol. 6 n.3, 2002 (URL=<http://eiop.or.at/eiop/>).
- FARREL H., HÉRITIER A. *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, in Wedish Institute for European Policy Studies, Report No. 7, Giugno 2003.
- FASONE C. *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europeo*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 1/2017.
- FRIGO M. *EU Court Condemns the EU Legislative Process for Lack of Transparency: Time to Open Up?*, in opiniojuris.org, 27 Marzo 2018 (URL=<http://opiniojuris.org/2018/03/27/33507/>).
- FROSINI T.E. *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in federalismi.it, 2012, n. 5.
- GABBI S. *The Principle of Institutional (Un)Balance after Lisbon*, in European Journal of Risk Regulation, Cambridge University Press, Vol. 5, No. 2, 2014.
- GARZÓN CLARIANA G. *El parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea*, in Revista de derecho comunitario europeo,
- GIANNELLO S. *L'ennesimo passaggio a vuoto sulla via dell'integrazione (politica) europea*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 2, giugno 2018.
- GIANNITI L., LUPO N. *Corso di diritto Parlamentare* (terza edizione), in Il Mulino, Bologna, 2018.
- GREENWOOD J., ROEDERER-RYNNING C. *Taming trilogues: the EU's Law-Making Process in a comparative Perspective*, in The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformation, a cura di COSTA O., Springer editore, 2018.
- GRIMM D. *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, in Nomos le attualità del diritto,
- GRIMM D. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in Nomos le attualità del diritto, n. 2/2015.
- HABERMAS J. *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale*, in Phenomenology and Mind, n.8/2015.
- HIX S. *Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Interpretation: why the European Parliament Won at Amsterdam*, in 32 British Journal of Political Sciences (BJPS), 2002,
- HUBER K., SHACKLETON M. *Codecision: a practitioner's view from inside the Parliament*, in Journal of European Public Policy, Vol. 20, No. 7, 2013 (URL=<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.795396>).
- HUMMER W. *From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'?*, in European Law Journal, Vol. 13, No. 1, Gennaio 2007.

- IBRIDO R., LUPO N. *“Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, (a cura di) IBRIDO R., LUPO N., il Mulino, Bologna, 2018.
- ILLARI S. *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell’Unione europea*, in *Nomos le attualità del diritto* 3/2018.
- JACQUÉ J-P. *The principle of institutional balance*, in *Common Market Law Review* n. 41, 2004.
- JAN BRANDSMA G. *Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking*, in *European Union Politics*, Vol. 16/2, 2015.
- KAUPPI N., PALONEN K. & WIESNER C. *The Politification and Politicisation of the EU*, in Manchester University press, Vol. 19, No. 1, 2016 DOI: <http://dx.doi.org/10.7227/R.19.1.5>.
- LA SPINA A. *Politiche pubbliche, analisi e valutazione*, Il Mulino, 2020.
- LENAERTS C., VERHOEVEN A. *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in Oxford Scholarship Online, Marzo 2012.
- LENAERTS K. *L’évolution du Cadre Juridique-Institutionnel de l’Union européenne*, in *Verso i 60 anni dai trattati di Roma*, TIZZANO A. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2016.
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J-A. *The constitutional allocation of powers and general principles of eu law*, in *Common Market Law Review* 47, 2010.
- LUPO N. *La forma di governo dell’Unione dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in giurcost.org, v. “Liber amicorum per Pasquale Costanzo”, 9 Marzo 2020 (URL=http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/lupo_scrittiCostanzo.pdf).
- LUPO N. *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2019.
- LUPO N. *The 2019 European Parliament elections: politically crucial, but without clear institutional effects*, in *Perspectives on Federalism*, in *Perspective of Federalism* (Centro studi sul Federalismo), Vol. 11, n. 1, 2019 (URL=<http://www.on-federalism.eu/index.php>).
- LUPO N. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: il diritto di iniziativa legislativa della Commissione include il potere di ritiro, ma non è privo di limiti*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/2015, ISSN: 0392-6664.
- LUPO N., FASONE C. *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull’integrazione europea*, VII/2012.
- LUPO N., FASONE C. *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015.
- LUPO N., MANZELLA A. *Il Parlamento Europeo*, Luiss university press, Roma, 2019.
- MAJONE G. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*, in “Stato e Mercato”, n. 67/2003.

- MANZELLA A. *La nuova idea di unione politica europea*, in J. “La Repubblica”, data 1 Agosto 2012.
- MANZELLA A. *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in Rivista AIC, n. 1/2015.
- MANZELLA A. *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, IBRIDO R., LUPO N. (a cura di), il Mulino, Bologna, 2018.
- MARTINES F. *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, in Il Mulino- Rivisteweb, Diritto pubblico comparato ed europeo, Fascicolo 2/2018.
- MARTINES F. *Transparency of Legislative Procedures and Access to Acts of Trilogues: Case T-540/15, De Capitani v. European Parliament*, in European Papers Vol. 3, No. 2, 2018 (URL=www.europeanpapers.eu).
- MOSKALENKO O. *The institutional balance: a janus-faced concept of EU constitutional law*, in Politeja, No. 45, 2016. n. 2/2014.
- NINATTI S. *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: la conferma del ruolo della Corte come arbitro dell'equilibrio istituzionale nella forma di governo dell'Unione*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 3, settembre 2015 ISSN: 0392-6664.
- NINATTI S., TANCA A. *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 2, giugno 2018 ISSN: 0392-6664.
- PALADINI E. *Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione*, in eurojus.it, 13 gennaio 2016 (URL=<http://rivista.eurojus.it/principio-di-trasparenza-e-presunzioni-general-di-riservatezza-una-conciliazione-e-possibile-la-sentenza-del-Tribunale-del-13-novembre-2015-sulle-cause-riunite-t-42414-e-t-42514-clientearth-c-c/?print=pdf>).
- PANSARDI P. «*Quale Unione europea?*», in Il Mulino (la Rivista), 11 maggio 2016 (URL=https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:3217)
- PARLAMENTO EUROPEO -Direzione generale delle Politiche Interne dell'Unione Direzione del Coordinamento Legislativo e delle Conciliazioni Unità Conciliazioni e Codecisione. *Il ruolo del Parlamento europeo in quanto colegislatore nell'ambito della procedura legislativa ordinaria*, Fascicolo: Dicembre 2014 (URL=[https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)60882_7_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)60882_7_IT.pdf)).

- PATEL K. K. *Widening and deepening? Recent advances in European Integration History*, in *Neue Polit. Lit.*, 64:327–357, Springer/2019 DOI: <https://doi.org/10.1007/s42520-019-00105-4>.
- PÉREZ M. G-L. *El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2015.
- PETRILLO P.L. *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 3, settembre 2015.
- PETRILLO P.L. *Teorie e tecniche del Lobbying: regole, casi e procedure*, Il Mulino editore, 2019.
- PLATON S. *The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law*. Ziegler K., Neuvonen P., Moreno-Lax V. (a cura di), *Research Handbook on General Principles of EU Law* (Edward Elgar Press, Forthcoming), DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3657031>.
- PONZANO P. *Democrazia e governance europea*, in *Centro studi sul federalismo* (<http://www.csfederalismo.it/it/>), Novembre 2012.
- RASMUSSEN A. *Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the co-decision legislative procedure of the European Union*, in *European Union Politics*, 2010,
- REH C. *Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation*, in *Journal of European Public Policy*, 2014.
- RIDOLA P. *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- RIPOLL SERVENT A., PANNING L. *Eurosceptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European Parliament*, in *West European Politics*, 2019.
- RIPOLL SERVENT A., PANNING L. *Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament's Shadows Meetings*, in *Politics and Governance*, Volume 7, Issue 3, 2019 ISSN: 2183–2463.
- ROEDERER-RYNNING C. *Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten*, in *Comp Eur Polit* 17, 957–973, 2019 DOI: <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0141-2>.
- ROEDERER-RYNNING C., GREENWOOD J. *The culture of trilogies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22/2015, n. 8, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.992934>.
- ROEDERER-RYNNING, C., GREENWOOD, J. *The European Parliament as a developing legislature: Coming of age in trilogues?*, in *Journal of European Public Policy*, 2017.
- RONCHETTI L. *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, *Diritto pubblico*, Fascicolo 1/2003 ISSN: 1721-8985.
- ROSSI L. S. *A New Inter-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After the Lisbon Treaty*, in *Global Jean Monnet- ECSA WORLD Conference The European Union after the Treaty of Lisbon Brussels, 25-26 Maggio 2010* (URL=<http://www.astrid-online.it>).

- RUGGE G. *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea* (le Riviste), Giappichelli editore, n. 4/2015.
- SAITTA A. *Il rapporto maggioranza – opposizione nel Parlamento europeo*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Castorina E. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2007.
- SALMASO V. *I triloghi nel processo decisionale*, in *Quaderni costituzionali*, 20 Dicembre 2016 (URL=www.forumcostituzionale.it).
- SALMASO V. *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 1/2017 ISSN: 0392-6664.
- SCHIMMELFENNIG F., LEUFFEN D. & RITTBERGER B. *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, in *Journal of European Public Policy*, 22:6, 2015.
- SCHULZ H., KONIG T. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*, in *American Journal of Political Science*, Midwest Political Science Association, Vol. 44, No. 4, 2000 (URL=<http://www.jstor.com/stable/2669273>).
- SENATO DELLA REPUBBLICA. *Unione europea: Il nuovo accordo interistituzionale “Legiferare Meglio”*, in *Ufficio Valutazione impatto*, Maggio 2016 (URL=http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/08_-_Legiferare_meglio.pdf).
- SENTENZA DEL TRIBUNALE (SETTIMA SEZIONE AMPLIATA) DEL 22 MARZO 2018, *De Capitani c. Parlamento, causa T-540/15*, ECLI:EU:T:2018:167 (URL=<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62015TJ0540>).
- SHACKLETON M., RAUNIO T. *Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change*, in *Journal of European Public Policy*, 10/2, 2003.
- SLOMINSKI P. *The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 13, No. 1, January 2007.
- SNYDER F. *Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations*, in *EUI Working Paper LAW No. 95/4*. Versione digitale: EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
- SOMMA A. *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Mulino-Rivisteweb*, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Fascicolo 1, giugno 2018.
- SPITALERI F. *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea* (le Riviste), Giappichelli editore, n. 4/2015.
- STARITA M. *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, in federalismi.it, fasc. n. 17/2015.

- TELÒ M., *Assessing Origins, Developments and International Relevance of the European Council. Intergovernmental summits in historical and international comparison*, in *European Review of International Studies*, Vol. 2, No. 2, 2015.
- TOSATO G. *L'architettura del nuovo Trattato*, in BASSANINI F.– TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, in astrid.it, 2010.
- TOVO C. *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in eurojus.it, 07 Aprile 2016.
- TSBELIS G., JENSEN C.B., KALANDRAKIS A., KREPPEL A. *Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis*, in *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 4, Ottobre 2001.
- UNIONE EUROPEA. *Accordo interistituzionale "legiferare meglio" tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, L. 123/1, 13/04/2016.
- VEROLA N. *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, in *Luiss university press*, Roma, 2020.
- VEROLA N. *Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione*, in astrid-online.it, Agosto 2003.
- VIGEVANI G.E. *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019.
- VILLANI U. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020. Vol. 19 (50)/2015, ISSN: 1138-4026.
- WESTLAKE M. *Possible Future European Union Party- Political Systems*, in *The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformation*, COSTA O. (a cura di), Springer editore, 2018.
- ZANGL P. *The Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline And Improvement of The Budgetary Procedure*, in *Common Market Law Review*, Volume 26, Issue 4, 1989.

SITOGRAFIA

- ACCORDO “LEGIFERARE MEGLIO” 2016. *Accordo interistituzionale Legiferare Meglio*, 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN), consultato il 20/08/2020.
- ACCORDO QUADRO PARLAMENTO EUROPEO E COMMISSIONE. *Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea* (2010), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=EN), consultato il 10/07/2020.
- ASTRID. *Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni pubbliche*, <http://www.astrid-online.it>, consultato il 01/09/2020.
- BASI GIURIDICHE -PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA. Elenco delle basi giuridiche che prevedono la procedura legislativa ordinaria nel trattato di Lisbona, http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/89445f93-5ccc-405a-b0dd-d37f09c4a9e9/List_of_legal_bases.pdf, consultato il 10/07/2020.
- COMMISSIONE EUROPEA. *Programma di lavoro Commissione europea*, data di pubblicazione 29 gennaio 2020 (ultima modifica 27 maggio 2020): https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en, consultato il 03/09/2020.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA. Sito web Consiglio dell'Unione europea e Consiglio europeo, <https://www.consilium.europa.eu/it/>, consultato il 03/09/2020.
- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. Sito web Corte di Giustizia dell'Unione europea, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/, consultato il 03/09/2020.
- DECISIONE DEL MEDIATORE EUROPEO. *Caso OI/8/2015/JAS*, <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark#hl18>, consultato il 03/09/2020.
- DECISIONE DEL MEDIATORE EUROPEO. *Caso OI/8/2015/JAS*: la lettera di risposta del Parlamento europeo è disponibile nel sito internet del Mediatore europeo, all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61591/html.bookmark>. ; quella della Commissione su: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61590/html.bookmark>. ; quella del Consiglio su: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence.faces/it/61592/html.bookmark>.

- DICHIARAZIONE COMUNE (PROCEDURA DI CODECISIONE). Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (2007), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630(01)&from=EN), consultato il 10/07/2020.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, DIRECTORATE FOR LEGISLATIVE AND COMMITTEE COORDINATION LEGISLATIVE AFFAIRS UNIT. *Activity Report Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure, 2014-2019 (8 parliamentary term)*, http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7a15565a-e646-486d-86d6-5fc00991e2e1/activity-report-2014-2019_en.pdf, consultato il 03/09/2020.
- EUR-LEX. *Eur-Lex: l'accesso al diritto dell'Unione europea*, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>, consultato il 03/09/2020.
- EUR-LEX. *Glossario delle sintesi*, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary.html?locale=it>, consultato il 03/09/2020.
- EUROJUS RIVISTA. *Eurojus Riv.*, <http://rivista.eurojus.it>, consultato il 10/07/2020.
- EUROPEAN DIGITAL RIGHTS (EDRI). *Response to the European Ombudsman's public consultation on the transparency of trilogues*, 31/03/2016, https://edri.org/files/transparency/TriloguesConsultation_EDRiresponse.pdf, consultato il 17/08/2020.
- EUROPEAN INTEGRATION ONLINE PAPERS. *EIOP E-Journal*, <http://eiop.or.at/eiop/>, consultato il 03/09/2020.
- GIURCOST (RIVISTA). *Rivista Giuridica Telematica*, <http://www.giurcost.org>, consultato 03/09/2020.
- HEINONLINE. *International Journal of legal information*, Cambridge University Press, <https://home.heinonline.org>, consultato il 01/07/2020.
- MEDIATORE EUROPEO. *Disclosure, by the European Parliament, Council of the EU and European Commission, of documents relating to trilogues and transparency of trilogues in general*, <https://www.ombudsman.europa.eu/it/case/en/46048>, consultato 25/05/2020.
- OSSERVATORIO LEGISLATIVO. Osservatorio Legislativo del Parlamento europeo, banca dati su processo decisionale interistituzionale, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>, consultato il 15/08/2020.
- PARLAMENTO EUROPEO. *Guida alla procedura legislativa ordinaria: Il ruolo del Parlamento Europeo in quanto colegislatore*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_IT.pdf), consultato il 10/07/2020.
- PARLAMENTO EUROPEO. Sito web Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>, consultato il 03/09/2020.

- PÉREZ M.F. *Trilogues: the system that undermines EU democracy and transparency*, in EDRI, 20 Aprile 2016, <https://edri.org/our-work/trilogues-the-system-that-undermines-eu-democracy-and-transparency/>, consultato il 10/07/2020.
- REGOLAMENTO COMMISSIONE. Regolamento interno della Commissione europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0138&from=EN>, consultato il 15/08/2020.
- REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO. Regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0937&from=EN>, consultato il 30/08/2020.
- REGOLAMENTO PARLAMENTO EUROPEO. Sito web del Regolamento interno del Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+V0//IT>, consultato il 03/09/2020.
- SPRINGER. *Springer: International Publisher Science, Technology and media*, <https://www.springer.com/gp>, consultato il 15/06/2020.
- TUE E TFUE (VERSIONI CONSOLIDATE). *Versioni consolidate del trattato sull'Unione europea (TUE) e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:IT:PDF>, consultato il 03/09/2020.
- UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, <https://op.europa.eu/it/home>, consultato il 03/09/2020.

RIASSUNTO

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone l'obiettivo di studiare la dinamica istituzionale dell'Unione europea attraverso l'analisi di due temi: i triloghi e il ruolo del Parlamento europeo. La disamina di tali tematiche è fondamentale per vagliare sia il sistema istituzionale sia quello delle relazioni interistituzionali, concentrandosi sull'analisi del principio di equilibrio istituzionale. Tale principio è adoperato come una chiave di lettura dell'assetto dell'Unione europea, per appurare in che modo si strutturi la cooperazione istituzionale alla base dell'ordinamento europeo, considerata quale impalcatura dell'intero sistema comunitario.

Verranno presi in considerazione sia il caso dei triloghi, vale a dire i negoziati informali cui partecipa una delegazione di membri per il Consiglio, Parlamento europeo e Commissione, avviati durante alcune fasi del procedimento legislativo europeo. Si considererà, altresì, il ruolo del Parlamento europeo, dalla nascita dell'assemblea elettiva sino al rafforzamento del suo ruolo in qualità di colegislatore.

L'analisi dei due temi è di essenziale importanza per scorgere le caratteristiche del principio di equilibrio istituzionale. Tale principio è strettamente connesso alla nozione di forma di governo europea ed è utile per esaminarne il progressivo mutamento.

CAPITOLO I

La storia europea è un processo complesso e articolato e per tale motivo si prende come riferimento l'evoluzione del potere legislativo nelle principali tappe dell'integrazione europea.

Si tratta di un processo che coniuga una dimensione di allargamento ed espansione territoriale (*widening*), seguita da una fase di approfondimento e aumento delle competenze dell'Unione (*deepening*). La premessa storica è rappresentata con la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), Trattato di Parigi (1951) e dall'istituzione dei primi organi.

Gli stessi Stati firmatari del precedente trattato saranno artefici della nascita della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (Euratom), Trattato di Roma (1957). Le tre comunità e la loro architettura istituzionale rappresentano la base di analisi del presente elaborato. Il trasferimento di sovranità (costante) dagli Stati alle Comunità (poi Unione), appare un elemento chiaro se riferito alla potestà legislativa. A tal riguardo, si prende in considerazione la procedura di consultazione attraverso la quale si realizza l'esercizio del potere legislativo (TCEE). Tra le tappe riformatrici del processo di integrazione, connesso al "potere legislativo", troviamo l'Atto unico europeo del 1987. Si prendono in

esame sia la procedura di consultazione sia la nuova procedura di cooperazione per l'approvazione degli atti legislativi.

La fase storica successiva è rappresentata dal Trattato di Maastricht del 1992, che istituisce la nuova “procedura di codecisione”. Seguendo le nuove disposizioni normative, il Parlamento europeo acquisisce il potere di co-decidere con il Consiglio. Delineate le novità apportate dai Trattati riformatori di Amsterdam e di Nizza, si indagherà, pertanto, l'insuccesso della convenzione che istituiva una “Costituzione per l'Europa”.

In seguito, la conferenza intergovernativa di Lisbona del 2007 elabora un nuovo Trattato. Il Trattato di Lisbona (d'ora in poi Trattato), entrato in vigore nel 2009, prescrive un riassetto dell'ordinamento europeo. Il Trattato riformatore si compone di due articoli, l'uno modificativo del TUE, l'altro del TCE (d'ora in poi TFUE).

Tra le novità più importanti inaugurate del Trattato si rinviene l'unificazione dell'Unione con le Comunità (art. 47 TUE), l'abolizione dei tre pilastri, l'istituzione di un Presidente del Consiglio europeo (elevando il Consiglio europeo ad istituzione, vedi art. 13 TUE) e, infine, la trasformazione della procedura di codecisione in procedura legislativa ordinaria, consolidando i poteri in capo al Parlamento (art. 294 TFUE).

Tale procedura si divide in tre fasi: prima, seconda e terza lettura. Ha inizio con la proposta della Commissione al Parlamento e al Consiglio; il Parlamento può approvare la proposta senza emendamenti oppure emendandola. La “bozza” passa al Consiglio che, a sua volta, può approvare la proposta senza emendamenti o adottarli in merito alla posizione del Parlamento. Qualora le due istituzioni non raggiungano un accordo, si procede verso la fase di seconda lettura, il Parlamento può approvare la posizione del Consiglio (senza emendarla), respingerla, o emendarla nuovamente. Se la proposta fosse ritrasmessa al Consiglio, quest'ultimo potrebbe approvarla o apportare nuovamente modifiche.

Nel passaggio alla fase della terza lettura è convocato il Comitato di conciliazione. Tale Comitato ha l'obiettivo di avvicinare le posizioni delle parti per la ricerca di un accordo e, successivamente, per la creazione di un progetto comune che potrebbe essere approvato o respinto da Parlamento e/o Consiglio. Se l'accordo, e poi il progetto, non producono il risultato sperato, l'atto non è adottato.

All'interno della procedura legislativa troviamo i c.d. triloghi, vale a dire riunioni informali tra membri delle tre istituzioni coinvolte nel procedimento legislativo, il cui obiettivo è la ricerca di un accordo, tipicamente nelle prime fasi del procedimento, per approvare un atto in maniera celere.

Da ultimo, si presenta la più recente storia dell'integrazione europea, concentrando lo studio sull'assetto istituzionale dell'Unione, costituitosi dalle crisi sistemiche che hanno investito l'Unione Europea. Sono esaminate brevemente le vicende delle crisi dopo 2008, quali eventi importanti per constatare la capacità dell'Unione europea di rispondere a momenti di crisi. L'assetto istituzionale ha contribuito al protrarsi del conflitto tra metodo intergovernativo (Stati membri) e metodo comunitario (sovrnazionale), che attanaglia l'Unione sin dalla sua nascita.

Per svolgere un'analisi puntuale sul tema dei triloghi si analizza il fenomeno degli accordi interistituzionali. L'intento degli accordi è quello di facilitare e organizzare la cooperazione tra le istituzioni, in particolare quelle partecipanti alla procedura legislativa. L'art. 295 TFUE cita la possibilità per le istituzioni di concludere accordi vincolanti.

Tali dispositivi includono atti di vario genere, di valore politico oppure di carattere specificatamente giuridico. Oltre a condividere talvolta un obiettivo comune, è difficile catalogare questo tipo di accordi; per tale motivo si formula una categorizzazione rispetto al fine che essi determinano: accordi ricompresi nell'insieme della c.d. “*better regulation*” (gli accordi “Legiferare meglio”); gli accordi che hanno tentato di rendere più agevole e trasparente il procedimento legislativo e, contestualmente, hanno cercato di regolare i conflitti interistituzionali. Sono presi in esame la “Dichiarazione comune sull'istituzione della procedura di conciliazione” (1975), la “Dichiarazione comune” sulle varie misure per migliorare la procedura di bilancio (1982).

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, tenuto conto del nuovo contesto istituzionale e giuridico, si sente la necessità di maggior cooperazione istituzionale. Si analizzano, a tal proposito, la “Dichiarazione comune sulle modalità pratiche per la nuova procedura di codecisione” nella sua prima versione del '99 e nell'omonima del 2007. Una delle più importanti novità dell'accordo del '99 consiste nella ricerca di regole che possono disciplinare il raggiungimento di un compromesso già nelle fasi di prima lettura dell'accordo (come prescritto anche dal Trattato di Amsterdam), e l'innovazione sarà riproposta nel 2007. Grazie al continuo “dialogo istituzionale” prendono forma le “riunioni tripartite”, disciplinate in qualche misura all'interno degli accordi. Ci si occupa anche dell'accordo quadro tra Parlamento e Commissione (2010), attraverso cui si assiste al rafforzamento del ruolo del Parlamento.

La seconda parte del capitolo verte sulla definizione dei “principi generali” dell'ordinamento e, specificatamente, del ruolo assolto dal principio di equilibrio istituzionale. Il principio di equilibrio istituzionale è qualificabile come principio generale, ossia una fonte del diritto non scritta, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tale principio regola le relazioni tra le istituzioni ed è inquadrato come principio cardine del sistema dell'Unione europea.

L'architettura istituzionale europea si fonda, non più su un “triangolo istituzionale”, in conseguenza del consolidamento del ruolo del Consiglio europeo (art. 13 TUE).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha sviluppato, attraverso la sua giurisprudenza, questo principio e ne fa menzione per la prima volta nella sentenza *Meroni c. Alta Autorità* quando sostiene che nell'equilibrio dei poteri che caratterizza la Comunità, intravede una garanzia fondamentale.

Nel percorso si riflette sulle relazioni interistituzionali, che determinano tale equilibrio, all'interno del procedimento legislativo, definendo alcuni *pattern* nati dai negoziati interistituzionali.

Il Consiglio è definito il gran vincitore, attraverso il ruolo assolto dalla presidenza (a cadenza semestrale) che indica mandati chiari alla sua delegazione in sede di triloghi, mantenendo un “fronte unito” durante i negoziati il parere della *équipe* appare volontà unanime degli Stati. Se nelle fasi di prima lettura la delegazione parlamentare si presenta debole, il peso (strategico) del Parlamento aumenta limitatamente con l’avanzare della procedura legislativa, fino ad arrivare alla fase di terza lettura (situazione rara in caso di impiego dei triloghi), ossia al Comitato di conciliazione, ove la sua posizione è più forte. Infine, la Commissione svolge il ruolo di “facilitatore”, dovendo avvicinare le posizioni dei colegislatori; anche se tale status è impiegato per non snaturare la proposta originaria della Commissione, così da ottenere anch’essa un vantaggio strategico.

CAPITOLO III

I triloghi, indicati come riunioni informali tripartite, hanno l’intento di ricercare un accordo tra le istituzioni, c.d. accordo precoce (*early agreement*). Si desume dal *nomen* come la maggior parte dei negoziati si svolgano nelle prime fasi del procedimento legislativo.

La pratica degli incontri informali risale alla fine degli anni ‘70, quando il Parlamento acquisì competenza legislativa in materia di bilancio. Taluni, in dottrina, sostengono che i triloghi nascono formalmente all’interno del Comitato di conciliazione, anche se si riscontra come le prime forme di *simil-triloghi* hanno inizio negli anni ‘90 con la presidenza tedesca.

L’informalità degli incontri permetteva un dialogo più efficace e strutturato, soprattutto quando si discutevano fascicoli legislativi di importante valore politico; ma, sino all’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli incontri tripartiti furono confinati alla sola fase di conciliazione. Fu il Trattato di Amsterdam a concedere la possibilità di concludere accordi nella prima fase del procedimento, innescando l’utilizzo sempre maggiore dei negoziati interistituzionali, oggi considerati parte integrante della procedura legislativa.

Nonostante non ci sia una disposizione nei Trattati sui triloghi, i negoziati prendono luogo in varie fasi della procedura legislativa: prima che il Parlamento abbia adottato la sua posizione in prima lettura (*first reading agreements*), dopo che il Parlamento adotta la prima posizione comune, ma prima di quella del Consiglio (*early second reading agreements*); o dopo che il Consiglio ha adottato la sua prima posizione, ma antecedentemente a quella del Parlamento in seconda lettura (*second reading agreements*). Infine, possono avere luogo durante il comitato di conciliazione, benché ciò accada di rado.

Per quanto concerne l’approccio procedurale dei triloghi, si prende in considerazione il c.d. documento a quattro colonne (*four-column document*), un foglio di lavoro utilizzato dei membri delle istituzioni coinvolte

nei negoziati. Il documento si suddivide in colonne, la prima evidenzia la posizione della Commissione la seconda quella del Parlamento, la terza del Consiglio e, infine, la quarta colonna contiene commenti alle posizioni altrui e il testo del compromesso (ipoteticamente) raggiunto in sede di trilogio.

Si riflette sul concetto di cultura istituzionale, secondo cui i triloghi possono essere organizzati in vari strati (modelli di triloghi): triloghi tecnici e triloghi politici.

Infine, si esplicita il funzionamento dei triloghi, partendo dall'autorizzazione alla squadra negoziale (mandato negoziale) di operare, sino alla gestione dei rapporti tra la squadra e le istituzioni di riferimento. Poi si discute della disciplina procedurale dei negoziati per il Parlamento, così come stabilita dal regolamento parlamentare, per la composizione della squadra negoziale, il mandato e le relazioni con il *plenum*. Parimenti, sarà esaminata la procedura di componimento della squadra e della gestione dei negoziati per il Consiglio, presieduta dal Coreper, esperti nazionali e membri del segretariato generale. Si delinea, infine, la guida dei vertici della Direzione generale per la Commissione la quale, assolvendo il ruolo di "intermediatore", detiene la possibilità di modificare la proposta legislativa.

CAPITOLO IV

Il presente capitolo esamina i caratteri fisionomici dei triloghi. Vale a dire i particolari aspetti dell'informalità e della trasparenza e quanto sia decisivo il *trade-off* tra questi due elementi per il procedimento legislativo.

Si riconosce che l'impiego dei triloghi, attraverso la informalità, abbia migliorato la qualità e l'efficienza del procedimento legislativo; ma si comprende, altresì, come nei sistemi politici contemporanei si fa strada il principio di trasparenza che porta con sé anche il tema dell'*accountability*. Nonostante i temi siano fortemente correlati, non va dimenticato che i Trattati europei si fondano sul principio di trasparenza (articolo 1 TUE, art. 15 co TFUE, e Regolamento (CE) n. 1049/2001).

Entrambi i temi sono spesso terreno di dibattito in dottrina. Di fatto, taluni sostengono che la mancanza di trasparenza nei triloghi li escluda dalle pratiche che rientrano nella sfera dei principi democratici dell'Unione. Di contro, senza l'elemento distintivo dell'informalità, ossia la compresenza di riservatezza e discrezionalità in seno alle riunioni tripartite, i triloghi non potrebbero essere una pratica di successo. Per comprendere appieno il carattere peculiare dell'informalità è opportuno lo studio del metodo del consenso.

Si studiano i casi più determinanti di "regolamentazione" dei triloghi. In primis, i due accordi "Legiferare meglio" (2003 e 2016), siglati per migliorare e semplificare la legislazione europea, rilevando gli impegni delle tre istituzioni a cooperare per poter legiferare meglio.

Il caso del Mediatore europeo (o Mediatrice), avviato nel 2015, rappresenta un'indagine di carattere strategico riguardante la trasparenza dei triloghi. Prendendo in analisi casi specifici di triloghi, la Mediatrice Emily O'Reilly sostiene l'urgenza di implementare la trasparenza del procedimento legislativo riguardante questa pratica, poiché l'operato dei rappresentanti è una preconditione necessaria ai diritti democratici. Una delle novità sostanziali dell'indagine prevede la pubblicazione della quarta colonna del *four-column document*, relativa al testo di compromesso. Nonostante ciò, la mediatrice si rende conto della necessità di bilanciamento del carattere della trasparenza e dell'informalità, lasciando libertà alle istituzioni di agire in autonomia per mettere in atto le riforme.

Infine, la sentenza del Tribunale dell'Unione europea 2018, caso De Capitani, rappresenta un caso storico per la regolamentazione dei negoziati informali. Per rendere più accessibile il processo decisionale, il Tribunale dell'Unione europea afferma che, qualora ne venga fatta richiesta, il Parlamento deve dare completo accesso ai documenti dei triloghi in corso, ivi compreso il documento a quattro colonne.

La vicenda ha inizio quando sig. De Capitani procede con un ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea contro la decisione del Parlamento di far visionare solo alcuni dei documenti dei triloghi in corso, dal momento che la procedura legislativa alla quale si riferivano era conclusa (2016). Il Tribunale nella sua pronuncia sostiene che, considerato il ricorso frequente ai triloghi e il loro riconoscimento come parte integrante della procedura legislativa e, nel contempo, l'impossibilità di dichiarare un pregiudizio grave senza pressioni esterne concrete manifestate dall'opinione pubblica, non può essere ammessa nessuna presunzione generale di non divulgazione (con riferimento ai principi di pubblicità e trasparenza). In tal modo, viene concessa la visione anche della quarta colonna del documento, relativa al testo di compromesso tra le parti presenti al tavolo negoziale.

Si sostiene, infine, la vitale compresenza nel procedimento legislativo dei fattori dell'informalità e trasparenza, espressamente nei triloghi; accontentando le generali richieste formulate in merito alla trasparenza ma non tralasciando l'esigenza delle istituzioni di avvalersi della pratica dei negoziati interistituzionali per raggiungere un accordo sia precoce che di qualità (confronto tra efficacia ed efficienza nel processo decisionale dei triloghi).

CAPITOLO V

L'esperienza parlamentare europea si presenta come unica al mondo. Infatti, nessun'altra organizzazione internazionale aveva mai sperimentato un modello di assemblea elettiva simile a quello europeo. Sarà dalla specialità e unicità del modello che, probabilmente, scaturiranno le esigenze di risanare un *deficit* democratico che, in diversi modi e misure, si è spesso affermato nell'ordinamento europeo.

Si evidenziano le tappe fondamentali del processo di evoluzione dell'istituzione parlamentare, le quali rappresentano al meglio la contestuale dilatazione dei poteri dell'assemblea elettiva: un primo periodo sino agli anni '70 ove l'Assemblea deteneva solo poteri consultivi; l'elezione diretta dei suoi membri nel 1979 e il successivo periodo, a partire dall'Atto unico europeo, in cui si assiste al rafforzamento delle prerogative e competenze del Parlamento europeo e, infine, un terzo periodo, inaugurato con il Trattato di Lisbona, ove l'istituzione viene formalizzata quale colegislatore.

Si affronta il tema del c.d. *deficit* democratico, così come riconnesso al ruolo del Parlamento europeo. Si sostiene come non esiste un unico "problema" riguardante il *deficit* democratico. Piuttosto, in base a diversi criteri di lettura del sistema politico europeo, si rinvencono diversi modi di interpretare la legittimazione democratica in capo all'Unione (e le sue istituzioni) e il dibattito su di essa. Tali parametri si basano sull'equivalenza con il contesto nazionale: l'affermarsi di criteri (specificatamente) maggioritari, oppure dedotti dalla legittimità democratica dei Paesi membri dell'UE e, infine, criteri che riguardano la dimensione sociale.

Segue l'analisi delle riforme del regolamento del Parlamento che hanno interessato la modifica degli articoli riguardanti i negoziati interistituzionali, in particolare, la composizione della squadra negoziale, le regole di ingaggio, la messa d'avvio dei negoziati etc. Sino alle più recenti modifiche del regolamento del 2016 e 2019 a cui corrisponde l'attuale regolamentazione procedurale dei triloghi.

L'analisi condotta sull'affermazione del ruolo del Parlamento europeo e sulla sua capacità di "procedimentalizzare" in modo valido i triloghi evidenzia la presenza di elementi incisivi sulla gestione dell'equilibrio istituzionale nel sistema dell'Unione europea. Dunque, il Parlamento europeo gioca un ruolo importante nell'equilibrio del sistema politico europeo.

CAPITOLO VI

Si ritiene utile un cenno ai temi della *governance* e della democrazia europea per la discussione in merito alla "metamorfosi" della forma di governo europea. Lo studio delle caratteristiche peculiari dell'ordinamento europeo appare una premessa necessaria. Si rammenta come la CGUE, nella storica sentenza *Van Gend en Loos*, afferma che la Comunità costituisce un ordinamento di nuovo genere.

Si reintroduce il tema del principio di equilibrio istituzionale, rapportandolo al principio di separazione dei poteri. Dopo un riferimento allo studio dottrinale e giurisprudenziale dei due principi, emerge come il principio di separazione non possa essere applicato pienamente al sistema europeo, e come tali principi si differenzino nelle loro funzioni e nella gestione delle competenze in capo alle istituzioni.

Pertanto, dopo aver esaminato le tappe dell'integrazione europea, si ripercorrono brevemente i diversi momenti della storia comunitaria che ne constata l'evoluzione della *governance*: la Comunità con fini economici, l'insuccesso di una Costituzione europea, sino al nuovo sistema politico-istituzionale definito dal Trattato di Lisbona.

Di fatto, l'equilibrio così determinato dalle relazioni istituzionali dell'Unione può essere un dato importante per studiare la forma di governo europea. È lecito interrogarsi se si è davanti ad una generica tendenza alla “deparlamentarizzazione”, oppure dinanzi alla trasformazione della forma di governo europeo in senso parlamentare (sentenza Corte Costituzionale n. 239/2018). Relativamente al primo caso si esaminano alcuni spunti della dottrina, mentre per dare risolutezza alla seconda ipotesi, si analizzano il tema della riforma elettorale per il Parlamento europeo (riallacciandosi nuovamente alla sentenza della Corte costituzionale italiana) e alla pratica degli *Spitzenkandidaten*.

Alla luce delle argomentazioni presentate, si afferma che la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo non si sia affatto arginata o sospesa ma prosegue nell'ambito delle tante varianti che i regimi parlamentari conoscono.

L'ultima sezione si concentra sul rapporto che sussiste tra principio di equilibrio istituzionale e forma di governo europea. A tal proposito, si conclude che, essendo il principio di equilibrio base fondante dell'ordinamento europeo, non può essere valutato solo (come stabilisce la CGUE) un “*gap-filling principle*” ma come nozione dinamica, correlata alla *rule of law* e al criterio di *check and balances*, è applicabile all'intero sistema dell'Unione. Tale principio definisce la cooperazione interistituzionale e governa le relazioni istituzionali che sono alla base dell'ordinamento comunitario.

Ci si interroga se è possibile che il futuro riservi all'Unione europea una trasformazione concreta in una democrazia sovranazionale e secondo quali processi sia possibile compiere tale transizione. Le basi di tale progresso si sostanziano nella nascita di un “sentimento di appartenenza europeo” e nella rivalutazione del ruolo del Parlamento europeo, quale istituzione rappresentante dei cittadini dell'Unione.

Si conclude che, essendo improbabile comprendere dove e quando terminerà il processo evolutivo dell'Unione europea, soprattutto in relazione alla sua forma di governo che, come dimostrato, muta in base alla disposizione dell'architettura istituzionale, allora la strada da percorrere consiste nel valutare la tendenziale trasformazione della *forma di governo* europea tuttora in corso.

Tale processo evolutivo può essere colto con l'impiego del principio di equilibrio istituzionale, applicando il suo studio al mutamento delle relazioni istituzionali che si verificano nell'intricato sistema dell'Unione europea.

CONCLUSIONI

Le relazioni istituzionali (e inter-istituzionali) si sviluppano nell'ordinamento comunitario-europeo se garantiscono il rispetto del principio di leale collaborazione e l'osservanza del principio di equilibrio istituzionale, così determinati da un'interpretazione estensiva dei Trattati e dall'evoluzione operata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Le relazioni tra le istituzioni si sviluppano entro la cornice del metodo decisionale dell'Unione. A questo proposito sono stati scelti i triloghi come primo caso studio per indagare in che modo vengano gestite tali relazioni, soprattutto se intraviste all'interno del quadro del procedimento legislativo. Si conferma che, indipendentemente dal fatto che si stia parlando di relazioni nate da un costante dialogo sancito attraverso accordi siglati tra le istituzioni, da una cooperazione istituzionale che si afferma all'interno dei Trattati come principio chiave da seguire; o della pratica dei negoziati interistituzionali, il coefficiente determinante per preservare l'equilibrio è il compromesso. L'intento degli attori (specialmente nel procedimento legislativo) di fondare un dialogo duraturo e costante con le altre istituzioni e, contestualmente, di affermare il proprio ruolo, rappresenta l'esemplificazione di gestione di tale compromesso, verso cui convergere per tener fede al principio di equilibrio istituzionale.

Un esempio del mutamento dell'equilibrio istituzionale è confermato dalla sentenza *Consiglio c. Commissione* del 2015⁹⁹⁵, in cui la Corte di giustizia ha affermato l'esistenza di un "potere di ritiro" delle proposte per la Commissione, così come ricompreso nel suo potere di iniziativa legislativa (di cui gestisce quasi esclusivamente il monopolio).

Si può concludere, invece, riguardo al ruolo esercitato dal Parlamento che, alla luce del rafforzamento realizzato con forme di implementazione della legittimità democratica e (contemporaneamente) della sua funzione di colegislatore, l'istituzione sia un tassello significativo per la gestione dell'equilibrio istituzionale europeo. Di fatto, una sua valorizzazione, o un suo svilimento, potrebbe comportare un riassetto dell'equilibrio esistente.

È oramai nota la difficoltà di definizione dell'Unione europea, soprattutto se correlata al processo di trasformazione della sua forma di governo, anche se può constatarsi la sua evoluzione con l'ausilio del principio di equilibrio istituzionale. Il ricorso all'utilizzo dello studio dei triloghi e del Parlamento europeo ha dimostrato che esiste, ed è tutt'ora in atto, una trasformazione di tale forma di governo.

In conclusione, se non si può ritenere, all'atto pratico, concluso il percorso evolutivo dell'Unione europea e valutarne di conseguenza la sua forma di governo, allora, si ritiene di cruciale importanza riflettere sulle sue trasformazioni in atto. Tale dinamica può essere compresa compiutamente con il ricorso al principio di equilibrio istituzionale che definisce il continuo mutamento dell'assetto istituzionale su cui si predispone la "tendenza evolutiva" della forma di governo europea.

⁹⁹⁵ Sentenza della Corte di Giustizia 14 aprile 2015, *Consiglio c. Commissione*, causa C-409/13.