

# I triloghi nel processo decisionale europeo\*

di Valeria Salmaso \*\*  
(20 dicembre 2016)

**Sommario:** 1. I triloghi: aspetti procedurali e i *four column documents*. 1.2. I meccanismi procedurali interni del triangolo istituzionale. 2. Un mutamento stabile nel processo decisionale europeo? 3. La generale tendenza alla deparlamentarizzazione. 4. I riflessi sulla *governance* europea. 5. Luci e ombre: gli effetti negativi del trilogio su trasparenza e *accountability* del processo decisionale europeo. 6. Le eccezioni ex art. 4 del Reg. n. 1049/2001 e la giurisprudenza della Corte di giustizia. 7. L'inchiesta del Mediatore europeo: un'indagine *ultra vires*? 8. Ulteriori sviluppi: la decisione del Mediatore europeo del 12 luglio 2016 e la revisione del Regolamento interno del Parlamento europeo.

## 1. I triloghi: aspetti procedurali e i *four column documents*.

Nati per far fronte alle difficoltà tecniche legate all'approvazione del bilancio comunitario, i triloghi sono riunioni informali tripartite tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, finalizzati al raggiungimento di un accordo su un pacchetto di emendamenti che possa essere accettabile sia per il Consiglio che per il Parlamento<sup>1</sup>.

L'evoluzione del processo di integrazione europea e, parallelamente, del processo decisionale europeo mediante la configurazione del Parlamento come co-legislatore, hanno messo in evidenza la necessità di implementare il dialogo tra le istituzioni, comportando lo sviluppo della pratica degli *early agreements* e – in particolare – del raggiungimento di accordi mediante i triloghi<sup>2</sup>.

Dal punto di vista procedurale, i triloghi possono essere organizzati in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cosiddetti “accordi in prima lettura”, “accordi all'inizio della seconda lettura” o “accordi in seconda lettura”, oppure in un “progetto comune” in sede di conciliazione.

Il principale strumento di lavoro è il documento a quattro colonne (c.d. *four-column document*)<sup>3</sup>.

Si tratta di fogli di lavoro in cui sono indicate le posizioni delle istituzioni: la prima colonna è occupata dalla posizione della Commissione; la seconda colonna

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 A tutt'oggi, il Regolamento interno del Parlamento europeo dedica ai triloghi finanziari un apposito articolo: ai sensi dell'articolo 89 del Regolamento, il Presidente partecipa ai regolari incontri fra i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione convocati, su iniziativa della Commissione, nel quadro delle procedure di bilancio di cui al titolo II della parte sesta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2 La base giuridica degli *early agreements* può essere attualmente individuata nell'articolo 295 TFUE, in base al quale il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione; a tale scopo, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante.

contiene la posizione del Parlamento europeo; la terza colonna indica la posizione del Consiglio; infine, la quarta colonna contiene gli eventuali commenti e il testo di compromesso, vale a dire la soluzione raggiunta in seno alle riunioni di trilatero.

Mentre le prime due colonne (Commissione e Parlamento) sono pubbliche, ricalcando la prima la proposta legislativa e la seconda il mandato del Parlamento, le altre due colonne spesso contengono elementi testuali che non sono ancora stati adottati; in particolare, l'ultima colonna non è accessibile al pubblico.

I partecipanti ai trilateri operano sulla base di mandati di negoziato loro conferiti dalle rispettive Istituzioni: dalla commissione competente o dall'Aula per il Parlamento, solitamente dal Coreper per il Consiglio, dal Collegio per la Commissione.

Le tre delegazioni esplorano informalmente possibili opzioni per raggiungere un compromesso e riferiscono l'esito della consultazione, oppure chiedono a cadenza regolare il rinnovo dei loro mandati in base alle regolamentazioni interne delle rispettive Istituzioni.

Si anticipa fin da ora che mentre il livello di rappresentanza del Parlamento nei negoziati politici è generalmente uniforme, quello del Consiglio e della Commissione spesso dipende dalla fase della procedura e dall'importanza del fascicolo in corso di negoziato.

L'eventuale accordo raggiunto in sede di trilatero è informale e deve essere approvato con le procedure formali applicabili da ciascuna delle tre Istituzioni.

L'utilizzo dei trilateri nel processo decisionale europeo ha da subito sollevato dubbi di trasparenza e democraticità dei metodi di lavoro interno delle istituzioni, provocando ampi dibattiti a livello dottrinale e politico.

Da ultimo, in data 26 maggio 2015, il Mediatore europeo<sup>4</sup> ha aperto un'indagine<sup>5</sup> sulla trasparenza dei trilateri, chiedendo alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio informazioni in relazione alle loro "disclosure policies" sui documenti inerenti la *Mortgage Credit Directive*<sup>6</sup> e la *Clinical Trials Regulation*<sup>7</sup>.

In particolare, il Mediatore europeo ha sollevato dubbi sul fatto che i trilateri, così come strutturati, rispondano ai requisiti di trasparenza del processo legislativo previsti dall'art. 15, par. 2 e 3, TFUE<sup>8</sup>.

## 1.2. I meccanismi procedurali interni del triangolo istituzionale.

---

3 I *four-column documents* si sono sviluppati nell'ambito della fase di conciliazione, ma sono attualmente usati durante i negoziati interistituzionali anche in prima e seconda lettura.

4 Emily O'Reilly è stata eletta Mediatore europeo nel luglio 2013 ed è entrata in servizio il 1° ottobre 2013. È stata rieletta nel dicembre 2014 per un mandato quinquennale.

5 Case OI/8/2015/JAS.

6 Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010.

A partire dal 2011, la Conferenza dei presidenti ha intrapreso una revisione del Regolamento interno del Parlamento europeo, in particolare del vecchio articolo 70, codificando in larga misura le pratiche già esistenti in seno alle commissioni. Si è così giunti alla modifica del Regolamento interno del Parlamento, mediante modifiche all'articolo 70 e all'introduzione dell'articolo 70-*bis* (ora, rispettivamente, artt. 73 e 74)<sup>9</sup>.

L'articolo 73 del Regolamento interno del Parlamento europeo<sup>10</sup>, rubricato *Negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, prevede che il Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa

---

7 Regolamento (UE) n. 536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano e che abroga la direttiva 2001/20/CE. Si prevede la creazione di un quadro uniforme per l'autorizzazione degli studi clinici da parte di tutti gli Stati Membri interessati con un'unica valutazione sui risultati, facilitando la cooperazione transfrontaliera. Il principio generale, sancito nell'art. 3 del Regolamento, stabilisce che una sperimentazione clinica possa essere condotta esclusivamente se i diritti, la sicurezza, la dignità e il benessere dei soggetti sono tutelati e se essa è progettata per generare dati affidabili e robusti. Al fine di migliorare la trasparenza dei dati derivanti dagli studi clinici, si prevede che siano pubblicati in una banca dati europea accessibile al pubblico dei riassunti dettagliati una volta che sia stata presa una decisione in merito all'immissione in commercio di un farmaco o in caso di ritiro della domanda di autorizzazione all'immissione in commercio. Si prevede, inoltre, che la Commissione possa effettuare controlli per verificare se gli Stati Membri vigilano correttamente sulla conformità al Regolamento e possa elaborare un programma per i controlli dell'Unione e, per ciascun controllo effettuato, una relazione sui risultati.

8 L'art. 15, parr. 2 e 3, TFUE prevede che “(.) 2. Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo. 3. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma. (...) Il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti di cui al secondo comma”.

9 Decisione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative (2011/2298(REG)). Il report della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo (AFCO), relatore Enrique Guerrero Salomon, è stato adottato dalla Plenaria del 20 novembre 2012 e le norme riviste del Regolamento interno sono entrate in vigore il 10 dicembre 2012.

10 Aggiornato all'8ª legislatura - 12 luglio 2016.

ordinaria sia il cardine procedurale dei negoziati con le altre istituzioni volti ad un accordo nel corso di una procedura legislativa<sup>112</sup>.

Fondamentale modifica intervenuta nel 2012 è quella di prevedere che i negoziati non possano essere avviati prima che la commissione competente abbia adottato, caso per caso per ciascuna procedura legislativa interessata e a maggioranza dei suoi membri, una decisione sull'avvio dei negoziati. Quest'ultima riveste un'importanza cruciale nell'intero svolgimento delle riunioni di trilogio, dal momento che stabilisce il mandato e la composizione della squadra negoziale<sup>13</sup>.

Prima delle modifiche in esame, ora contenute nel paragrafo 2 dell'articolo 73, il relatore non era vincolato da un mandato preciso da parte della Commissione competente, né era tenuto a relazionare agli altri componenti della Commissione: da questo derivava un ampio spazio di manovra, che veniva visto con diffidenza da coloro i quali temevano che si mettessero in atto *back-stairs bargaining* (trattative di corridoio) con i rappresentanti del Consiglio e della Commissione. Inoltre, ciò comportava anche un minore coinvolgimento sia delle commissioni parlamentari competenti, sia delle minoranze politiche<sup>14</sup>.

Nel mediare la necessità di prevedere, per esigenze di certezza, una forma per il mandato e le perplessità legate ad una definizione troppo rigida del mandato stesso, la riforma del 2012 ha previsto l'adozione di una procedura standard, in base alla quale è necessaria l'approvazione di una relazione in commissione; si configura inoltre una procedura eccezionale, da attivare nell'ipotesi in cui la commissione competente ritenga giustificato avviare negoziati prima dell'approvazione della relazione e che coinvolge l'Aula<sup>1516</sup>. In tal caso, la mancata approvazione della relazione in commissione sembrerebbe compensata dall'intervento dell'Aula.

Da una prima analisi, è stato rilevato che - dopo l'entrata in vigore della riforma del 2012 - le commissioni, invece di ricorrere alla procedura straordinaria ex art. 74, abbiano utilizzato una procedura alternativa affiancando alla procedura

---

11 Approvato dalla Conferenza dei presidenti del 18 settembre 2008, attualmente costituisce l'Allegato XX del Regolamento interno del Parlamento europeo. L. OBHOLZER, C. REH, *How to Negotiate under Co-decision in the EU, Reforming Trilogues and First-Reading Agreements*, CEPS Policy briefs no. 270, May 2012, p. 5, affermano, in particolare per quanto riguarda la trasparenza, che i criteri del Codice per la decisione di concludere *early agreements* sono vaghi.

12 Il combinato disposto del Regolamento interno del Parlamento europeo e dell'allegato Codice di Condotta è finalizzato a garantire, da un lato, che la rapida stipulazione di un accordo a conclusione della procedura legislativa possa essere ben ponderata; dall'altro, che "la procedura sia presidiata dalla commissione parlamentare competente per la determinazione degli indirizzi da seguire nella negoziazione, per la nomina della squadra negoziale e per il controllo delle decisioni assunte nell'ambito del trilogio" (così C. FASONE, N. LUPO, *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. 346 ss.).

13 L'articolo 73 prosegue specificando che tale decisioni sono notificate al Presidente, che tiene regolarmente informata la Conferenza dei presidenti.

14 Cfr. H. FARRELL, H. HÉRITIER, *The invisible transformation of codecision: Problems of democratic legitimacy*, SIEPS, 2003, reperibile al seguente link: <http://www.sieps.se/sites/default/files/9-20037.pdf>.

ordinaria ex art. 73 un voto in sessione plenaria relativo unicamente agli emendamenti, sia per adottare il mandato del Parlamento (nel caso in cui la maggioranza assoluta in commissione non fosse stata raggiunta), sia per confermare o modificare il mandato già adottato a livello di commissione<sup>17</sup>.

Il Regolamento interno disciplina altresì la composizione della squadra negoziale, la quale è presieduta dal presidente della commissione competente o da un vicepresidente designato dal presidente, mentre la guida è affidata al relatore; inoltre, è prevista la partecipazione almeno dei relatori ombra di ogni gruppo politico<sup>18</sup>.

E' evidente la *ratio* di garantire una composizione bilanciata dal punto di vista politico, inserendo il riferimento anche ai relatori ombra, assente nella precedente versione dell'articolo.

La squadra negoziale gode inoltre del supporto dello *staff* della Commissione incaricata del fascicolo, del Servizio giuridico, dei giuristi-linguisti, dell'Unità Codecisione e Conciliazione<sup>19</sup>.

---

15 Nella motivazione della Decisione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento, è riportato il dibattito relativo al possibile ruolo della plenaria del Parlamento nell'approvazione del mandato e della decisione di avviare negoziati. Nel sottolineare che si tratta di una questione molto complessa, si analizzano le diverse conseguenze: da un lato, l'approvazione da parte dell'Aula del mandato a negoziare della commissione darebbe maggiore autorevolezza alla posizione del Parlamento e in teoria potrebbe far sì che tutti i deputati siano coinvolti fin dall'inizio nelle decisioni concernenti i fascicoli legislativi (e, pertanto, vi sarebbe una maggiore legittimità democratica); dall'altro, tuttavia, un coinvolgimento completo e automatico rischierebbe di appesantire eccessivamente la procedura, vanificando così l'efficienza e la relativa rapidità proprie degli accordi in prima lettura. Tale dibattito si è sviluppato anche in dottrina: vedi L. OBHOLZER, C. REH, *How to Negotiate under Co-decision in the EU, Reforming Trilogues and First-Reading Agreements*, cit., p. 6, i quali propongono una classificazione per punti A e punti B del mandato in modo tale da coinvolgere la Plenaria sui contenuti più controversi del mandato.

16 Già dalla motivazione della decisione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento, si desumono le preoccupazioni circa una definizione troppo rigida della forma del mandato, in quanto ciò avrebbe potuto comportare dei riflessi negativi relativamente alla flessibilità e all'efficacia. Tuttavia, si riconosce altresì che "il regolamento dovrebbe prevedere le forme di tale mandato".

17 *Rapport d'activité sur la codécision et la conciliation 14 juillet 2009 - 30 juin 2014 (7e législature)*, presentato da Gianni Pittella, Alejo Vidal-Quadras, Georgios Papastamkos, Vicepresidenti responsabili della conciliazione (DV\1031024FR.doc), p. 23.

18 Ai sensi dell'articolo 205 del Regolamento interno del Parlamento europeo, in tema di commissioni parlamentari, i gruppi politici possono designare uno dei loro membri come coordinatore; inoltre, il par. 4 prevede che "i gruppi politici possono nominare, per ogni relazione, un relatore ombra per seguire i progressi della relazione in questione e trovare compromessi in seno alla commissione, a nome del gruppo. I loro nominativi sono comunicati al presidente della commissione". I relatori ombra possono definirsi come relatori di minoranza scelti dai coordinatori dei gruppi diversi dal gruppo del relatore. Al riguardo, C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, cit., p. 339, sostengono che, di fatto, i relatori ombra frequentemente aiutano il relatore a sostenere la posizione del Parlamento europeo.

19 Direzione generale delle Politiche Interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento Legislativo e delle Conciliazioni, Unità Conciliazioni e Codecisione.

Il paragrafo 4 dell'articolo 73 riguarda gli obblighi in capo ai partecipanti alle riunioni di trilogia: almeno 48 ore prima - o 24 ore in caso di urgenza - della riunione di trilogia, devono essere trasmessi alla squadra negoziale "tutti i documenti che si prevede di discutere in una riunione con il Consiglio e con la Commissione", i quali, in base alla disposizione in esame, devono assumere "la forma di documenti che indicano le rispettive posizioni delle istituzioni interessate come pure le soluzioni di compromesso possibili".

Inoltre, i documenti che costituiscono l'esito del trilogio sono messi a disposizione della commissione.

Nella formulazione precedente la riforma del 2012, non era previsto nessun obbligo informativo *durante* i negoziati, ma soltanto l'obbligo di consultare nuovamente la commissione prima della votazione in Aula in caso di raggiungimento di un accordo.

L'articolo 73, invece, addirittura prevede che la squadra negoziale deve riferire alla commissione competente dopo ogni trilogio, nella riunione successiva della commissione stessa.

La disposizione del Regolamento interno è attenta a completare il circuito informativo: difatti, in caso di impossibilità di convocare la commissione in tempo utile, è previsto che la squadra negoziale riferisca al presidente, ai relatori ombra e ai coordinatori della commissione, a seconda del caso.

Le negoziazioni seguono il principio "*nothing is agreed until everything is agreed*", in base al quale finché sul testo non si è raggiunto l'accordo definitivo, anche parti del testo che si consideravano chiuse possono essere rimesse in discussione. È previsto, infatti, che la commissione competente possa aggiornare il mandato alla luce dell'andamento dei negoziati.

Il paragrafo 5, in caso di esito positivo delle negoziazioni, prevede l'informazione senza indugio della commissione competente, la quale esamina il testo concordato.

In particolare, l'accordo deve essere approvato con un voto in commissione che avalli il risultato dei negoziati; laddove il testo concordato venga approvato mediante votazione in commissione, si prevede una successiva pronuncia da parte dell'Aula.

Per quanto riguarda la Commissione, i partecipanti ai triloghi operano sulla base di mandati di negoziato conferiti dal Collegio tramite il gruppo per le relazioni interistituzionali (GRI)<sup>20</sup>.

Nei triloghi che hanno luogo durante la prima e la seconda lettura, la Commissione è rappresentata dalla Direzione generale capofila (solitamente dal capo Unità o dal Direttore); in caso di fascicoli sensibili dal punto di vista politico, in genere, è prevista la partecipazione alle riunioni del Direttore generale o del Commissario responsabile, assistiti dal Segretariato generale ed eventualmente dal Servizio giuridico<sup>21</sup>.

---

20 L'organizzazione interna della Commissione è disciplinata dalla Decisione della Commissione del 24 febbraio 2010 recante modifica del suo regolamento interno, 2010/138/UE, Euratom, GU L 55 del 5 marzo 2010. Il GRI è composto dai rispettivi membri del Gabinetto di ciascun Commissario responsabile delle relazioni interistituzionali ed è presieduto dal Gabinetto del Presidente della Commissione, assistito dal Segretario generale e dal Servizio giuridico.

Infine, con riferimento al Consiglio<sup>22</sup>, nei triloghi durante la prima e la seconda lettura, i partecipanti alle riunioni di trilogio variano a seconda dell'argomento trattato: in genere, partecipa l'ambasciatore rappresentante permanente che ha il ruolo di presidente del Coreper II o il rappresentante permanente aggiunto che è presidente del Coreper I<sup>23</sup>; per i fascicoli sensibili dal punto di vista politico, può essere previsto, in via eccezionale, che il Consiglio sia rappresentato dal ministro competente.

In realtà, i triloghi sono spesso condotti dai Presidenti dei gruppi di lavoro interessati: ciò dipende, da un lato, dall'ingente numero di triloghi da esaminare e, dall'altro, dalla natura del fascicolo e dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno del Consiglio.

I gruppi di lavoro sono composti da rappresentanti degli Stati membri competenti per specifiche politiche e sono abitualmente presieduti dal rappresentante dello Stato membro che detiene la Presidenza del Consiglio, il quale conduce la proposta attraverso le varie fasi della procedura, compresi i negoziati interistituzionali, per conto della Presidenza del Consiglio.

Si segnala, inoltre, l'entrata in vigore del nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio"<sup>24</sup>, il quale ha sostituito l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003.

Una novità degna di menzione pare essere l'impegno delle tre istituzioni a costituire una banca dati dedicata congiunta sullo stato di avanzamento dei fascicoli legislativi per favorire la tracciabilità delle varie fasi dell'iter legislativo<sup>25</sup>.

Gli unici riferimenti ai triloghi sono contenuti nella sezione VI, avente ad oggetto la trasparenza ed il coordinamento nel processo legislativo, laddove - al paragrafo 38 - si legge che "le tre istituzioni garantiscono la trasparenza delle procedure legislative sulla base della legislazione e della giurisprudenza pertinenti, inclusa una gestione adeguata dei negoziati trilaterali".

Interessante, al riguardo, è anche il paragrafo 34, il quale si concentra sull'importanza che i colegislatori si tengano in contatto "già prima che si

---

21 PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle Conciliazioni, Unità Conciliazioni e Codecisione, *Codecisione e conciliazione, Il ruolo del Parlamento europeo in quanto colegislatore nell'ambito della procedura legislativa ordinaria*, Dicembre 2014, p. 28.

22 L'organizzazione interna del Consiglio è disciplinata dalla Decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325 dell'11 dicembre 2009, pag. 35), versione modificata.

23 Il Coreper I prepara i lavori delle formazioni del Consiglio che trattano di concorrenza, istruzione, gioventù, cultura e sport, occupazione, politica sociale, salute e consumatori, ambiente, trasporti, telecomunicazioni ed energia, agricoltura e pesca (solo questioni finanziarie o misure tecniche relative alla legislazione in campo veterinario, fitosanitario e alimentare); il Coreper II prepara i lavori delle formazioni del Consiglio che trattano di problemi economici e finanziari, affari esteri, affari generali, giustizia e affari interni.

24 Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14.

25 Cfr. paragrafo 39.

svolgano i negoziati interistituzionali, in modo da acquisire una migliore comprensione reciproca delle rispettive posizioni". Inoltre, il paragrafo 33 prevede che le tre istituzioni si debbano tenere reciprocamente informate durante tutto l'iter legislativo in relazione ai loro lavori, ai negoziati in corso fra loro e ai contributi eventualmente ricevuti dai portatori di interesse.

A tal riguardo, il Parlamento europeo nella decisione relativa all'Accordo interistituzionale<sup>26</sup>, da un lato, ha riconosciuto il passo in avanti fatto nel circuito legislativo, dall'altro, ha evidenziato la necessità che gli scambi di opinioni informali concordati "non dovrebbero trasformarsi in una nuova arena per negoziati interistituzionali non trasparenti"<sup>27</sup>.

Il rischio, in altre parole, è che tali negoziati finiscano per sfuggire alla seppur minima regolamentazione prevista dagli articoli 73 e seguenti del Regolamento interno del Parlamento europeo, costituendo un'ulteriore zona grigia nel processo decisionale europeo.

Da una prima analisi, non si può certo affermare che il nuovo Accordo risponda alle istanze di trasparenza e regolamentazione invocate dagli operatori e dalla dottrina; le norme di dettaglio paiono risolversi - ancora una volta - in mere clausole di stile, rischiando addirittura di dare vita ad una "nuova arena", così come sottolineato dal Parlamento europeo nella decisione relativa all'Accordo.

Sulla spinta di tale Accordo, il Parlamento europeo ha nei giorni scorsi approvato la Decisione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla revisione generale del regolamento del Parlamento europeo<sup>28</sup>, innovando sensibilmente in materia di triloghi.

Difatti, è stata inserita una Sezione 3 rubricata "*Negoziati interistituzionali nel quadro della procedura legislativa ordinaria*", la quale contiene l'articolo 73, modificato, e i nuovi articoli da 73 bis a 73 quinquies.

E' stato, inoltre, soppresso l'articolo 74 relativo all'approvazione delle decisioni in merito all'avvio di negoziati interistituzionali prima dell'approvazione di una relazione in commissione.

Nel confermare il ruolo cardine del Codice di condotta stabilito dalla Conferenza dei presidenti nella conduzione dei negoziati<sup>29</sup>, il nuovo Regolamento interno del Parlamento europeo cristallizza, all'interno del modificato art. 73, il principio in base al quale i negoziati possono essere avviati solo a seguito di una decisione adottata in conformità dei nuovi articoli da 73 bis a 73 quater del Regolamento o a seguito di un rinvio, da parte del Parlamento, per l'avvio di negoziati interistituzionali.

---

<sup>26</sup> Decisione del Parlamento europeo del 9 marzo 2016 sulla conclusione di un accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea (2016/2005(ACI)).

<sup>27</sup> *Ibidem*, par. 9.

<sup>28</sup> Decisione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla revisione generale del regolamento del Parlamento europeo (2016/2114(REG)).

<sup>29</sup> Tale Codice dovrà, ovviamente, essere aggiornato sulla base delle nuove disposizioni.

Il nuovo art. 73-bis, rubricato “Negozianti precedenti alla prima lettura del Parlamento”, prevede la possibilità di avviare negoziati nel caso in cui una commissione abbia approvato una relazione legislativa a norma dell'articolo 49, a maggioranza dei suoi membri<sup>30</sup>; i negoziati dovranno svolgersi sulla base di tale relazione. Tale decisione deve essere annunciata in plenaria e, in caso di obiezioni da parte di gruppi di deputati che rappresentano almeno un decimo del Parlamento, la plenaria deve esprimere un voto di conferma.

Difatti, significativa sembra essere la previsione in base alla quale gruppi politici o singoli deputati, per un totale di almeno un decimo dei deputati al Parlamento - entro la fine del giorno successivo all'annuncio in Aula - possono chiedere per iscritto di porre in votazione la decisione della commissione sull'avvio di negoziati, chiarendo espressamente che il Parlamento è tenuto a prendere posizione su tali richieste durante la stessa tornata<sup>31</sup>.

In assenza di una maggioranza che confermi tale decisione, la relazione è iscritta all'ordine del giorno della plenaria successiva e spetta al Presidente fissare un termine per gli emendamenti.

Il successivo par. 4 prevede una sorta di obbligo di *stand still* per i negoziati interistituzionali fino all'annuncio della decisione di avvio degli stessi in plenaria o, in caso di obiezioni, fino alla conferma da parte del Parlamento<sup>32</sup>.

Inoltre, l'articolo 73-ter ha ad oggetto i negoziati precedenti alla prima lettura del Consiglio. In base a tale disposizione, qualora il Parlamento abbia approvato la propria posizione in prima lettura, quest'ultima costituisce il mandato per eventuali negoziati con altre istituzioni; in qualsiasi momento successivo, la commissione competente può decidere, a maggioranza dei suoi membri, di avviare negoziati.

Ai sensi dell'art. 73-quater, rubricato “Negozianti precedenti alla seconda lettura del Parlamento”, se la posizione del Consiglio in prima lettura è stata deferita alla commissione competente, la posizione del Parlamento in prima lettura rappresenta il mandato per eventuali negoziati con altre istituzioni.

Si prevede, altresì, che la commissione competente possa adottare orientamenti per la squadra negoziale, anche sotto forma di emendamenti alla posizione del Consiglio nell'ipotesi in cui la posizione del Consiglio contenga elementi che non

---

30 L'art. 49 del Regolamento interno prevede che: “1. Il presidente della commissione cui è stata deferita una proposta di atto giuridicamente vincolante propone alla sua commissione la procedura da seguire. 2. Dopo la decisione sulla procedura da seguire, e se non si applica la procedura semplificata di cui all' articolo 50, la commissione designa un relatore sulla proposta di atto legislativo tra i propri membri titolari o i sostituti permanenti, a meno che non l'abbia già fatto in base all'articolo 47, paragrafo 1 ter. 3. La relazione della commissione comprende: a) gli eventuali emendamenti alla proposta, corredati, se del caso, di brevi motivazioni, che sono redatte sotto la responsabilità dell'autore e non sono poste in votazione; b) un progetto di risoluzione legislativa secondo le disposizioni dell'articolo 59, paragrafo 2; c) se del caso, una motivazione che comprenda, ove necessario, una scheda finanziaria nella quale sono stabiliti l'eventuale impatto finanziario della relazione e la sua compatibilità con il quadro finanziario pluriennale; c bis) se disponibile, un riferimento alla valutazione d'impatto eseguita dal Parlamento”.

31 Cfr. par. 2.

32 Ai sensi dell'art. 73-bis, par. 4, “i negoziati possono avere inizio in qualsiasi momento dopo la scadenza del termine di cui al paragrafo 2, primo comma, se non è stata formulata alcuna richiesta di procedere a una votazione in Parlamento sulla decisione in merito all'avvio di negoziati. Qualora tale richiesta sia stata formulata, i negoziati possono avere inizio in qualsiasi momento dopo che la decisione della commissione sull'avvio di negoziati sarà stata approvata dal Parlamento”.

sono contemplati dal progetto di atto legislativo o dalla posizione del Parlamento in prima lettura.

Lo svolgimento dei negoziati è disciplinato dal nuovo art. 73-quinquies, il quale conferma quasi del tutto la composizione della squadra negoziale (è guidata dal relatore e presieduta dal presidente della commissione competente o da un vice-presidente da lui designato), ad eccezione del ruolo dei relatori-ombra.

Difatti, mentre nel vecchio articolo 73 si leggeva che la squadra negoziale comprendeva “*almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico*”, il nuovo art. 73-quinquies, specifica, al par. 1, che essa comprende “*almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico che desidera parteciparvi*”, depotenziando fortemente la *ratio* della modifica del 2012 di consentire la partecipazione equilibrata ai negoziati di tutti i gruppi politici e legittimando le critiche di coloro i quali vedono nei triloghi il rischio di “dittatura” della maggioranza politica.

Degna di nota, appare, inoltre, l'apposita disciplina declinata in caso di raggiungimento di un accordo provvisorio in sede di negoziati; in tal caso, la commissione competente è informata senza indugio.

Infine, la novità più rilevante sembra essere la previsione della *pubblicazione* dei documenti che riflettono l'esito del trilatero conclusivo<sup>33</sup>.

## 2. Un mutamento stabile nel processo decisionale europeo?

La dottrina<sup>34</sup> si è incentrata su due fondamentali aspetti relativi ai triloghi: da un lato, ha sottolineato l'importanza di chiarire se essi costituiscano una “*pacification*”<sup>35</sup>, una sorta di tregua temporanea dettata dall'obiettivo di gestire il conflitto tra Parlamento europeo e Consiglio all'epoca, in particolare, dell'allargamento dell'Unione europea del 2004 o piuttosto un mutamento stabile del sistema decisionale dell'Unione.

Dall'altro, ha cercato di capire quali fossero le conseguenze della prassi dei triloghi sul comportamento delle istituzioni e, in particolare, sull'equilibrio istituzionale.

L'incremento del potere politico del Parlamento europeo, unitamente all'aumento dei settori di applicazione della procedura legislativa ordinaria, con il conseguente crescente numero di fascicoli legislativi da discutere e approvare, hanno reso maggiormente difficile la conclusione in tempi rapidi ed efficienti dei progetti legislativi dell'Unione.

Le dinamiche sopra evidenziate hanno comportato la diffusione dei negoziati informali, al punto da raggiungere proporzioni tali da non poter più considerare i

---

33 Cfr. art. 73-quinquies par. 4; il vecchio art. 73 si limitava a prevedere che i documenti che riflettevano l'esito del trilatero più recente dovevano essere messi a disposizione della commissione.

34 Al riguardo, si veda, tra gli altri, O. COSTA, R. DEHOUSSE, A. TRAKALOVA, *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, Notre Europe – Etudes et recherches, 2011, [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).

35 *Ibidem*, p. 5 ss.

triloghi come fenomeni legati a particolari congiunture politico-istituzionali, bensì come modalità strutturali del processo decisionale europeo.

In realtà, le motivazioni cui può essere ricondotta l'ascesa dei triloghi sono diverse: innanzitutto, il miglioramento dei contatti tra le istituzioni a seguito degli accordi interistituzionali conclusi; in secondo luogo, il numero di dossier tecnici, unitamente all'urgenza delle proposte presentate dalla Commissione.

Un ruolo fondamentale è stato giocato dall'allargamento del 2004, che ha reso sempre più difficile raggiungere una posizione comune all'interno degli Stati membri.

È stato opportunamente fatto notare<sup>36</sup> che la frequenza e il numero dei triloghi dipendono dalla natura del fascicolo in discussione e dalle particolari circostanze politiche; in tal senso, è possibile verificare che in caso di imminenti elezioni del Parlamento europeo, il numero di triloghi aumenta in maniera esponenziale: in tali casi, si temono le conseguenze dell'eventuale non rielezione del relatore.

Un altro fattore in grado di incidere sulla quantità dei triloghi è sicuramente la rotazione della Presidenza del Consiglio<sup>37</sup>; difatti, poiché la Presidenza del Consiglio è esercitata a turno dagli Stati membri, ogni Presidenza avrà interesse a concludere il maggior numero di dossier possibili durante il semestre di Presidenza.

Anche nella 7<sup>a</sup> legislatura si è confermata la tendenza ad un aumento del numero di dossier adottati in prima lettura e ad una riduzione di quelli adottati al termine di una fase di conciliazione: il 78% dei fascicoli sottoposti a procedura legislativa ordinaria è stato infatti approvato in prima lettura. Più specificamente, durante la 7<sup>a</sup> legislatura, 415 dossier su 488, sono stati adottati in prima lettura<sup>38</sup>.

Inoltre, il numero di dossier adottati in terza lettura è sensibilmente diminuito: mentre tra la 5<sup>a</sup> e la 6<sup>a</sup> legislatura si è passati da 88 a 23, nel corso della 7<sup>a</sup> legislatura, solamente 9 dossier sono approdati alla fase di conciliazione.

Durante la 7<sup>a</sup> legislatura, si sono svolte più di 1500 riunioni di triloghi, relative a circa 350 dossier di codecisione; la Commissione Problemi economici e monetari (ECON) è quella che ha partecipato a più riunioni di triloghi (n. 331), seguita dalla Commissione Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare

---

36 Cfr. O. COSTA, R. DEHOUSSE, A. TRAKALOVA, *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, cit., p. 18 ss.

37 Il sistema di rotazione della Presidenza del Consiglio è stato introdotto a partire dal Trattato di Lisbona del 2009: in particolare, la Presidenza, ai sensi dell'art. 16, par. 9, TUE, è esercitata sulla base di un sistema di rotazione disciplinato da una decisione del Consiglio europeo, adottata a maggioranza qualificata ai sensi dell'art 236, lett. b), TFUE e da una decisione applicativa del Consiglio approvata con la stessa maggioranza. Si tratta della decisione del Consiglio europeo del 1° dicembre 2009 (2009/881/UE) e del Consiglio del 1° dicembre 2009 (2009/908/UE). Si prevede una presidenza per gruppi di tre Stati predeterminati, che esercitano la carica per 18 mesi, all'interno dei quali ciascuno Stato esercita la Presidenza per sei mesi con l'assistenza degli altri due e sulla base di un programma comune.

38 *Rapport d'activité sur la codécision et la conciliation 14 juillet 2009 - 30 juin 2014 (7e législature)*, cit., p. 8.

(ENVI) (n. 172), dalla Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) (n. 155) e dalla Commissione Agricoltura e sviluppo rurale (AGRI) (N. 105)<sup>3940</sup>. Caso emblematico del ricorso ai triloghi come *modus operandi* ordinario è quello del Regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>41</sup>, di recente approvazione. Difatti, a seguito delle lunghe trattative in sede di negoziato interistituzionale, il 15 dicembre 2015 è stato raggiunto il compromesso in sede di trilogo; successivamente, in data 17 dicembre 2015, la Commissione LIBE del Parlamento Europeo, durante la votazione sul testo concordato al termine dei negoziati interistituzionali, si è dichiarata disponibile ad approvare il testo del compromesso senza proporre emendamenti, salvo una revisione linguistica. In data 21 aprile 2016, il Consiglio avrebbe dovuto adottare la sua posizione sul Regolamento generale sulla protezione dei dati; tuttavia, il Segretariato generale del Consiglio ha inviato una nota<sup>42</sup> chiedendo al COREPER di utilizzare la procedura scritta per velocizzare la relativa procedura. In data 14 aprile 2016, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione legislativa relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura; seguendo la raccomandazione per la seconda lettura della Commissione LIBE del 12 aprile 2016<sup>43</sup>, il Parlamento ha approvato la posizione del Consiglio in prima lettura senza proporre emendamenti. I passaggi previsti nell'art. 294 TFUE si sono tuttavia rivelati una mera formalità, posto che la commissione LIBE aveva già dichiarato, nella sessione straordinaria del 17 dicembre 2015, la propria intenzione di non apportare modifiche al testo concordato al termine dei negoziati interistituzionali.

---

39 *Ibidem*, p. 20 ss.

40 Nella relazione sull'attività relativa alla 7ª legislatura (p. 48 ss.), è particolarmente evidente la preoccupazione per i negoziati sul quadro finanziario pluriennale e sull'influenza del Consiglio europeo nell'attività legislativa e sulle relazioni tra Parlamento e Consiglio, nonostante l'articolo 15, par. 1, TUE, escluda che il Consiglio europeo possa esercitare funzioni legislative.

41 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in GUUE Serie L 119 del 4 maggio 2016, pp. 1-88.

42 Nota n. 7530 del 4 aprile 2016 del Segretariato generale del Consiglio, reperibile al seguente link: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7530-2016-INIT/it/pdf>. La nota spiega che l'esigenza di inviare la posizione del Consiglio in prima lettura al Parlamento europeo durante la prima sessione plenaria di aprile sarebbe stata possibile unicamente prevedendo una breve scadenza e utilizzando la procedura scritta; è addirittura previsto l'inizio della procedura (giovedì 7 aprile), nonché la relativa chiusura (venerdì 8 aprile, ore 12.00).

43 Raccomandazione per la seconda lettura sulla posizione del consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/ce (Regolamento generale sulla protezione dei dati) della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (A8-0139/2016).

Ancora una volta a farne le spese sono stati i cittadini dell'Unione europea che, su un tema così rilevante, non sono stati messi nelle condizioni di verificare e comprendere le scelte delle differenti istituzioni, confuse nel testo di compromesso adottato in sede di triloghi.

### **3. La generale tendenza alla deparlamentarizzazione.**

L'interrogativo relativo alla configurazione dei triloghi come risposta emergenziale alla crisi democratica e quasi costituzionale dell'Unione europea o come tendenza stabile del circuito decisionale europeo può trovare risposta anche nella generale tendenza alla deparlamentarizzazione, sia a livello nazionale, che a livello sovranazionale e internazionale<sup>44</sup>.

Si è verificato, cioè, un trasferimento dell'asse decisionale dalla deliberazione alla negoziazione, e, di conseguenza, dai Parlamenti agli Esecutivi; pertanto, il processo decisionale di tipo deliberativo viene gradualmente sostituito da un procedimento di carattere negoziale.

Punti focali di tale processo possono essere individuati, da un lato, nell'influenza dei gruppi di pressione e, dall'altro, nella scarsa europeizzazione dei partiti politici europei.

In realtà, "il Parlamento Europeo appare dunque più dei parlamenti nazionali minacciato dalle tendenze alla deparlamentarizzazione (...). La UE non dispone di risorse sufficienti per una autolegittimazione: essa continuerà a dipendere per lungo tempo dalla legittimazione che gli Stati membri le attribuiscono (...)"<sup>45</sup>.

È necessario, dunque, porre in essere riforme per un'integrazione più stretta per evitare di finire nella "spirale tecnocratica"; altrimenti, "l'Unione europea potrebbe finire per adeguarsi all'ambiguo ideale di una democrazia che finirebbe per cadere irrimediabilmente in balia degli imperativi dei mercati"<sup>46</sup>.

L'esigenza di bilanciare le tendenze tecnocratiche - oltre agli interessi nazionali - è sottolineata anche da coloro i quali ritengono opportuno, in ogni caso, un rafforzamento del Parlamento, ed in particolare della sua rappresentatività: per raggiungere tale risultato occorrerebbe, finalmente, un'effettiva "europeizzazione

---

44 D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, Relazione di apertura al Convegno internazionale "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello"*, Camera dei Deputati, 12-13 Maggio 2015, affronta tale questione con riferimento, in particolare, ai parlamenti nazionali e all'erosione del potere legislativo nazionale. Le ragioni di tale tendenza di deparlamentarizzazione deriverebbero dalle mutate condizioni della politica statale: "all'interno degli Stati, dal passaggio dallo Stato liberale, che tutelava l'ordine precostituito, allo Stato sociale, finalizzato alla creazione di un assetto ordinato; sul piano esterno, i cambiamenti si devono alla trasformazione degli Stati nazionali autonomi in Stati membri di organizzazioni internazionali, ed al trasferimento di sovranità dai primi a queste ultime". Inoltre, ad avviso dell'autore, vi sarebbe una modifica della statalità, in quanto lo stato porta oggi l'intera responsabilità per l'esistenza e il benessere della società; non potendo adempiere a tali compiti con l'ordine e l'obbligo (i tipici strumenti a disposizione dello Stato), "lo Stato è chiamato ad attuare i propri doveri di cooperazione con i soggetti privati, spesso quegli stessi soggetti che determinano i problemi che poi esigono un intervento dello Stato. I soggetti privati guadagnano così una posizione di veto che favorisce il passaggio ad una posizione negoziale".

45 *Ibidem*, p. 11.

46 J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 22.

delle elezioni europee e la fondazione di veri partiti europei, che entrino in contatto con la società, che si presentino alle elezioni con programmi europei e che poi convogliano le opinioni e gli interessi europei dei loro elettori nel processo decisionale che si svolge a Bruxelles<sup>47</sup>.

Infine, desta preoccupazione anche la possibile ulteriore marginalizzazione dei parlamenti nazionali, in quanto il ricorso ai triloghi inevitabilmente renderebbe difficile una definizione tempestiva ed efficace di indirizzi per l'azione dei governi in relazione alla partecipazione al Consiglio, impedendo in taluni casi l'accesso alle questioni oggetto di effettiva negoziazione.

#### 4. I riflessi sulla *governance* europea<sup>48</sup>.

La Commissione viene indicata come la grande perdente degli *early agreements*: tuttavia, quest'ultima ha interesse a che il processo decisionale non si allunghi eccessivamente perché in tal caso il risultato finale si allontanerebbe dalla originaria proposta legislativa.

La Commissione ha un interesse maggiore a concludere un accordo in seconda lettura, dal momento che il regolamento interno del Parlamento europeo limita l'ammissibilità degli emendamenti parlamentari e le condizioni richieste per approvare la richiesta sono meno stringenti di quelle previste per respingere o approvare emendamenti<sup>49</sup>.

Per contro, il Parlamento, dal punto di vista formale, ha un maggior peso nella fase della conciliazione in quanto dispone di un potere di veto; tuttavia, durante la prima lettura si trova in una posizione di quasi debolezza istituzionale: dal momento che il dossier non è stato ancora votato in Plenaria al momento dei triloghi, i rappresentanti del Parlamento non possono appoggiarsi sul sostegno

---

47 D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, 2014, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, p. 9, reperibile all'indirizzo [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/09/NOMOS\\_22014\\_Call-for-papers.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/09/NOMOS_22014_Call-for-papers.pdf).

48 Sulla necessità di un salto di qualità per il passaggio dalla attuale *governance* europea di diritto internazionale pubblico ad un *government* fondato su un vero e proprio diritto pubblico interno cfr. F. LANCHESTER, *Relazione di sintesi al Convegno "Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea"*, Camera dei deputati, 5 marzo 2015, su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>.

49 Per quanto riguarda l'ammissibilità degli emendamenti, ai sensi dell'articolo 69, par. 2, lettere a-d) del Regolamento interno del Parlamento europeo, gli emendamenti devono rispettare le seguenti condizioni: devono essere volti a ripristinare completamente o parzialmente la posizione approvata dal Parlamento in prima lettura ovvero a raggiungere un compromesso tra Consiglio e Parlamento, ovvero a modificare una parte del testo della posizione del Consiglio che non figura nella proposta presentata in prima lettura o vi compare con diverso tenore e non costituisce una modifica sostanziale ai sensi dell'articolo 63; infine, sono ammissibili se mirano a tener conto di un fatto o di una nuova situazione giuridica intervenuti dopo la prima lettura. Inoltre, con riferimento alle maggioranze richieste, l'approvazione deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea e non più a maggioranza semplice come previsto in prima lettura. Infine, ex art. 294, par. 7, lett. b) e c) e par. 14, TFUE, dopo la comunicazione da parte del Consiglio della sua posizione in prima lettura, l'operatività del Parlamento europeo è soggetta a termini temporali: l'Assemblea ha un termine di tre mesi (prorogabile a quattro mesi) per respingere la posizione del Consiglio in prima lettura o per proporre emendamenti.

dell'Assemblea, laddove in Consiglio è stata adottata una posizione comune sostenuta da una maggioranza qualificata degli Stati membri.

Durante la seconda lettura, visti i limiti sopra esposti, il Parlamento tende ad uniformarsi alle posizioni del Consiglio. In conclusione, non sembra che il Parlamento abbia altro vantaggio se non quello di partecipare ai meccanismi decisionali, sperando di ottenere concessioni dal Consiglio e dalla Presidenza, interessati alla conclusione di un accordo nel più breve tempo possibile.

Per quanto riguarda il Consiglio, nonostante sia configurato dai trattati come colegislatore e, dunque, sullo stesso piano del Parlamento europeo, si tende a ritenere che il suo peso sia maggiore rispetto a quello del Parlamento.

Ciò è dovuto innanzitutto al fatto che spesso è la Presidenza di turno a spingere per la conclusione di uno o quanto più possibili fascicoli durante il suo semestre. Inoltre, il Consiglio può beneficiare delle conoscenze degli esperti nazionali ed europei, oltre al sostegno politico della maggioranza dei governi nazionali. Di fatto, il Consiglio in genere preme affinché non si concludano accordi in prima lettura; in questa sede, il Parlamento europeo gode di maggiori spazi di manovra, decisamente più ristretti in fase di seconda lettura.

In realtà, l'ampliamento dell'utilizzo dei triloghi nel processo decisionale europeo e, ancor di più, il sempre maggior numero di triloghi conclusi durante la prima lettura acuiscono il divario esistente tra i soggetti coinvolti nelle negoziazioni con la Commissione e il Consiglio (Vicepresidente del PE responsabile della codecisione, presidenti di commissione, relatori, relatori ombra, coordinatori) e quelli che ne sono esclusi.

Pertanto, l'equilibrio istituzionale non può che risultare alterato, dal momento che la diffusione della prassi dei triloghi ha comportato una concentrazione di potere decisionale in capo agli alti funzionari europei e ai grandi gruppi politici<sup>50</sup>.

Si è inoltre evidenziato come laddove i dossier siano affidati ai grandi gruppi politici del Parlamento europeo, il ricorso agli *early agreements* sia più frequente<sup>51</sup>.

Ancor di più, è stato dimostrato che nel caso in cui il relatore della proposta legislativa (PE) e la presidenza del Consiglio appartengano alla stessa ideologia di partito, la possibilità di concludere un accordo è molto più facile<sup>52</sup>.

Le preoccupazioni in ordine all'equilibrio istituzionale unionale sono più che mai vive dopo la sentenza della Corte di giustizia 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, in cui la Corte di giustizia ha riconosciuto - seppur a particolari condizioni - il potere per la Commissione di ritirare la propria proposta legislativa e, dunque, la possibilità di bloccare il processo legislativo<sup>53</sup>.

---

50 O. COSTA, R. DEHOUSSE, A. TRAKALOVA, *La codécision et les «accords précoces»*, cit., p. 35.

51 O. COSTA, R. DEHOUSSE, A. TRAKALOVA, *La codécision et les «accords précoces»*, cit., p. 35, specifica che la media è inferiore al 40 per cento per i relatori appartenenti ai piccoli gruppi, mentre sale al 50, 6 per cento per i relatori del PPE e al 59 per cento per quelli del PSE e al 68, 2 per cento per quelli dell'ALDE.

52 E. BRESSANELLI, A. HÉRITIER, C. KOOP, C. REH, *The Informal Politics of Codecision: Introducing a New Data Set on Early Agreements in the European Union* (2014), p. 18, reperibile al link: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31612/RSCAS%202014\\_64.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31612/RSCAS%202014_64.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Tra l'altro, vale la pena evidenziare che, in tale sentenza, la Corte di giustizia fa riferimento ai triloghi (si parla espressamente di "incontri trilaterali"), riconoscendo implicitamente le negoziazioni informali utilizzati dalle istituzioni durante la procedura legislativa.

## **5. Luci e ombre: gli effetti negativi del trilogio su trasparenza e accountability del processo decisionale europeo.**

Nel *trade-off* tra trasparenza e inclusività, da un lato, ed efficacia ed efficienza del processo decisionale dall'altro, occorre prendere in considerazione diversi fattori.

Innanzitutto, la conclusione di *early agreements* consente di limitare i costi di transazione di una negoziazione pubblica e inclusiva, come quelli di interpretazione o di traduzione, nonché di alleggerire l'agenda delle istituzioni.

Questa maggiore "efficienza" della procedura legislativa ordinaria discende da alcuni fattori di ordine politico e procedurale: il consolidarsi dell'esperienza e della conoscenza della procedura legislativa ordinaria in seno alle istituzioni e lo sviluppo di una rete di contatti sistematici, formali ed informali, tra le istituzioni; la possibilità di approvare l'atto in prima lettura presso il Parlamento europeo a maggioranza semplice anziché a maggioranza assoluta come nelle letture successive; infine, la già ricordata tendenza delle Presidenze di turno del Consiglio a concludere l'accordo con il Parlamento in prima lettura per ragioni di prestigio e per la maggiore flessibilità del negoziato in questa fase.

D'altro canto, l'affermarsi dei triloghi ha sollevato, sia in seno alle Istituzioni UE, sia da parte dei parlamenti nazionali, preoccupazioni per la trasparenza delle procedure decisionali: i lavori dei triloghi non hanno pubblicità, né i membri della commissione competente o tantomeno dell'assemblea partecipano alla formazione delle decisioni, limitandosi a dover ratificare accordi già assunti con le altre istituzioni<sup>54</sup>.

53 Nel punto n. 83 della sentenza, si legge tuttavia che "è necessario riconoscere (...) che, quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla. Prima di effettuare il ritiro, detta istituzione deve tuttavia prendere in considerazione, nello spirito di leale cooperazione che, in virtù dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, deve presiedere alle relazioni tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio all'origine della loro volontà di emendare tale proposta".

La Corte, dunque, argomenta la sua decisione soprattutto alla luce del principio della leale cooperazione. Su tale sentenza, cfr., segnatamente, M. STARITA, *Sul potere della Commissione europea di ritirare una proposta legislativa e sui suoi riflessi sugli equilibri istituzionali nel diritto dell'Unione europea*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); J.P. JACQUÉ, *Le droit pour la Commission de retirer une proposition législative. À propos de l'arrêt du 14 avril 2015, C-409/13*, <http://free-group.eu/2015/04/21>. M. STARITA, *Sul potere della Commissione*, cit., p. 4, aderisce all'orientamento dottrinale che vede tale sentenza come la conferma di un potere già spettante alla Commissione - ex art. 17 TUE - e, in tal senso, come un rafforzamento della posizione della Commissione; di avviso diverso è invece S. PEERS, *The Commission's power of initiative: the CJEU sets important constraints*, 14 april 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2015/04/the-commissions-power-of-initiative.html>, per il quale in realtà la Corte di giustizia ha circoscritto il potere di ritirare la proposta legislativa entro limiti che, altrimenti, la Commissione non avrebbe avuto.

54 In dottrina, si sottolinea ampiamente l'influenza negativa dei triloghi sull'*accountability* e sulla trasparenza nel *law-making process*. In proposito, si vedano M. SHACKLETON, *The politics of Codecisions*, in *Journal of Common*

Al riguardo, tuttavia, è innegabile che informazioni dettagliate sulle riunioni di trilatero potrebbero creare delle forti pressioni da parte dei lobbisti sui colegislatori e sui funzionari coinvolti nei negoziati.

La corsa al raggiungimento dell'accordo, tuttavia, non può avere come conseguenza quella di escludere dalla partecipazione al circuito decisionale i partiti politici più piccoli.

Difatti, soltanto se tutti gli elettori dell'Unione europea sono in grado di capire come e cosa i loro rappresentanti hanno votato, potranno esprimere un giudizio sul loro operato e, pertanto, è innegabile che esista un collegamento tra la responsabilità democratica e la sfera pubblica delle votazioni e delle decisioni.

In ogni caso, gli attori istituzionali sono convinti del fatto che i triloghi possano aumentare la qualità e l'efficienza della legislazione, ma che, al tempo stesso, il sistema deve essere ripensato per migliorare la trasparenza e la pubblicità dei negoziati dei rispettivi risultati<sup>55</sup>.

Ad esempio, il vicepresidente della Commissione, Šefčovič<sup>56</sup>, ha proposto l'istituzione di un registro pubblico dei triloghi, per permettere ai cittadini di avere le informazioni sui dossier in corso di negoziazione e sui soggetti che partecipano alle riunioni di trilatero, nonché di rendere pubblici tutti i documenti dopo aver ottenuto un accordo.

Va comunque evidenziato che la revisione del Regolamento del Parlamento europeo del 2012 ha indubbiamente costituito un passo in avanti per la responsabilità politica e la trasparenza dei negoziati interistituzionali nelle procedure legislative.

Le nuove norme hanno infatti contribuito a rinforzare il ruolo dei presidenti di commissione e a rendere più omogeneo il metodo di lavoro delle commissioni sulle proposte legislative; in tal modo, infatti, vi è una maggiore visibilità del mandato negoziale, nonché più attenzione per la trasparenza, sia per quanto riguarda i lavori in commissione che per quanto riguarda il negoziato in sede di trilatero.

Non può negarsi, tuttavia, che l'uso sistematico dei triloghi corra il rischio di rappresentare un *vulnus* per il corretto funzionamento dei meccanismi legislativi, e ancor più, di quelli istituzionali.

## **6. Le eccezioni ex art. 4 del Reg. n. 1049/2001 e la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>57</sup>.**

---

Market Studies, 2000, pp. 334-336; H. FARREL, A. HÉRITIER, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, in *Comparative Political Studies*, 2004, pp. 1184-1212.

<sup>55</sup> Conferenza del Parlamento su 20 anni di codecisione del 5 novembre 2013. Tale conferenza è stata organizzata 20 anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht (1° novembre 1993), sotto gli auspici dei tre Vicepresidenti responsabili della conciliazione, Gianni Pittella, Alejo Vidal-Quadras e Georgios Papastamkos. Il report di tale Conferenza è reperibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/code/events/20131105/report.pdf>.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.13.

Le istanze di segretezza del processo decisionale delle istituzioni rientrerebbero nell'ambito dell'eccezione al diritto di accesso prevista dall'art. 4, par. 3, del Regolamento n. 1049/2001<sup>58</sup>.

Più in generale, l'articolo 4 del Regolamento n. 1049/2001 prevede un regime di eccezioni al diritto di accesso caratterizzato dalla distinzione tra eccezioni assolute (par. 1) ed eccezioni relative (parr. 2 e 3): mentre nel primo caso occorre riscontrare il rischio di pregiudizio per l'interesse protetto dall'eccezione, nel caso delle eccezioni relative è necessario verificare che non sussista un interesse prevalente alla divulgazione<sup>5960</sup>.

Più in generale, nella sentenza *Regno di Svezia e Turco c. Consiglio*<sup>61</sup>, i giudici di Lussemburgo hanno statuito che ogni decisione del Consiglio adottata sulla base delle eccezioni elencate all'art. 4 del Regolamento n. 1049/2001 deve essere motivata.

Con riferimento alle eccezioni previste nel par. 2, e in particolare alla consulenza legale, secondo la Corte di giustizia, nel caso in cui il Consiglio decide di negare l'accesso a un documento di cui gli è stata chiesta la divulgazione, è onere

---

57 Sul punto, segnatamente, cfr. A. MORINI, *Art. 15 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 504 ss.

58 Il Regolamento n. 1049/2001 del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione costituisce lo strumento normativo che codifica il diritto di accesso dei cittadini agli atti delle istituzioni dell'Unione europea, prevedendo il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione in favore di qualsiasi cittadino

59 A. MORINI, *Art. 15 TFUE*, op. cit., p. 504.

60 L'art. 4, parr. da 1 a 3, del Regolamento n. 1049/2001 prevede che "1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: a) l'interesse pubblico, in ordine: - alla sicurezza pubblica, - alla difesa e alle questioni militari, - alle relazioni internazionali, - alla politica; finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro; b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali. 2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: - gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, - le procedure giurisdizionali e la consulenza legale, - gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o a essa ricevuto, relativo ad una questione *su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione*, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe *gravemente* il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato *anche una volta adottata la decisione*, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione."

61 *Sweden and Turco vs Council*, C-39/05 e C.52/05 P; cfr. punti 48 ss. il Regno di Svezia (causa C39/05 P) e il sig. Turco (causa C52/05 P) chiedevano l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 23 novembre 2004 (causa T84/03) nella parte in cui era stato respinto il ricorso del sig. Turco diretto all'annullamento della decisione del Consiglio dell'Unione europea 19 dicembre 2002, che aveva negato a quest'ultimo l'accesso ad un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio che fissava standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

dell'istituzione spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare "concretamente ed effettivamente" pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001; al tempo stesso, l'istituzione "deve verificare che non sussista un interesse pubblico prevalente che giustifichi comunque la divulgazione del documento in parola"<sup>62</sup>.

La Corte prevede poi la possibilità di invocare considerazioni di ordine generale per negare la divulgazione di determinate categorie di documenti: il Consiglio può, in linea di principio, basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe; tuttavia, "è suo obbligo verificare in ogni singolo caso se le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili a un determinato tipo di documenti possano essere effettivamente applicate ad un particolare documento di cui sia chiesta la divulgazione"<sup>63</sup>.

È evidente che nel bilanciamento tra l'interesse alla tutela dell'indipendenza del servizio giuridico del Consiglio e l'interesse pubblico alla divulgazione di documenti contenenti il parere del servizio giuridico di un'istituzione, la Corte ha ritenuto prevalente il principio di trasparenza.

La dottrina<sup>64</sup>, tuttavia, ha riscontrato un diverso atteggiamento della giurisprudenza a seconda che si tratti del comma 1 o 2 dell'art. 4, par. 3, del Reg. n. 1049/2001.

Nel primo caso (divulgazione di documenti formati per uso interno *prima dell'adozione della decisione finale*), vi sarebbe un atteggiamento più favorevole al diritto di accesso anche alla luce del considerando n. 6 del Reg. n. 1049/2001<sup>65</sup>; invece, nel caso del comma 2 (divulgazione di documenti relativi a discussioni e consultazioni preliminari *anche dopo la conclusione dei relativi procedimenti*), si riscontrerebbe un orientamento più restrittivo, volto a tutelare le esigenze di segretezza delle istituzioni.

La Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi anche sulle eccezioni al diritto di accesso previste dall'art. 4, par. 3, del citato Regolamento nell'ambito di una procedura legislativa, sancendo che le istituzioni, in caso di rifiuto totale o parziale di accesso ai documenti relativi ad una procedura legislativa, devono dimostrare che l'interesse pubblico alla divulgazione di tali documenti danneggerebbe specificamente ed effettivamente il processo di *decision-making*.

---

62 *Ibidem*, punto n. 49.

63 *Ibidem*, punto n. 50.

64 A. MORINI, *Art. 15 TFUE*, cit., p. 520.

65 Ai sensi del considerando n. 6 del Regolamento n. 1049/2001, "si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili".

Recentemente, nella sentenza *Consiglio c. Access Info Europe*<sup>66</sup>, la Corte di giustizia ha precisato che “incombe all’istituzione interessata precisare su quali considerazioni di ordine generale essa fonda la presunzione che la divulgazione di tali documenti arrecherebbe pregiudizio ad uno degli interessi tutelati dalle eccezioni previste dall’articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, e ciò senza essere tenuta ad effettuare una valutazione concreta del contenuto di ciascuno di tali documenti”.

Nel caso specifico, oggetto della controversia era una nota elaborata dal gruppo di lavoro sull’informazione istituito dal Consiglio<sup>67</sup>, che riuniva le proposte di emendamento o di nuova redazione comunicate da vari Stati membri nel corso di una riunione avente ad oggetto l’esame della proposta di modifica del regolamento n. 1049/2001 presentata dalla Commissione.

Interessanti, al riguardo, sono le conclusioni dell’avvocato generale Pedro Cruz Villalón, presentate il 16 maggio 2013, nella causa *Consiglio dell’Unione europea c. Access Info Europe*.

L’Avvocato generale ritiene che tale nota potrebbe essere astrattamente configurabile come “documento elaborato per uso interno da un’istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione” ex art. 4, par. 3, primo comma del Regolamento n. 1049/2001 o come “documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all’istituzione interessata” ex art. 4, par. 3, secondo comma del Regolamento n. 1049/2001.

Pertanto, in base al regime di eccezioni previsto dall’art. 4 del citato Regolamento, dovrebbe considerarsi sottratta al diritto di accesso.

Tuttavia, nel punto n. 51 delle conclusioni, ritiene che l’utilizzo dell’espressione “riflessioni per uso interno”, risulti inadeguato nel momento in cui si riferisce alla procedura legislativa.

Il percorso argomentativo dell’Avvocato generale giunge ad affermare che, nell’ambito di documenti relativi ad una procedura legislativa, il “rapporto dialettico tra il pregiudizio grave (l’eccezione) e l’interesse pubblico prevalente (deroga all’eccezione) risulta in un certo senso sbilanciato a favore di quest’ultimo”<sup>68</sup> e che ci si trova nell’ambito del considerando 6 del regolamento

---

66 *Council vs Access Info Europe*, T-233/09 (e C-280/11 P); cfr. i punti 72 ss. Il Consiglio dell’Unione europea chiedeva l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 22 marzo 2011, *Access Info Europe/Consiglio* (T233/09), mediante la quale tale giudice aveva annullato la decisione del Consiglio del 26 febbraio 2009 che aveva rifiutato alla *Access Info Europe* l’accesso a talune informazioni contenute in una nota del 26 novembre 2008 indirizzata dal Segretariato generale del Consiglio al gruppo di lavoro sull’informazione istituito in seno al Consiglio stesso, e relativa alla proposta di un nuovo regolamento disciplinante l’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

67 Ai sensi dell’art. 19, par. 3, del Regolamento interno, il quale autorizza l’istituzione di “comitati o gruppi di lavoro su iniziativa o con l’avallo del Coreper (...) per assolvere certi compiti di preparazione o di studio preventivamente definiti”; le riunioni di detti comitati o gruppi di lavoro sono presiedute da un delegato dello Stato membro incaricato di assicurare la presidenza delle sessioni del Consiglio che vengono preparate caso per caso.

68 Conclusioni dell’avvocato generale Pedro Cruz Villalón, presentate il 16 maggio 2013, nella causa *Consiglio dell’Unione europea c. Access Info Europe*, punto n. 52.

n. 1049/2001, in virtù del quale si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscano in veste di legislatore.

## 7. L'inchiesta del Mediatore europeo: un'indagine *ultra vires*?

Nell'ambito della sua indagine, il Mediatore europeo, ai sensi dell'art. 228 TFUE e dell'art. 3, par. 2, dello Statuto, ha richiesto alle istituzioni i documenti - inclusi i dettagli delle riunioni, i documenti relativi ai triloghi in corso, le minute, così come le liste dei partecipanti – relativi agli atti legislativi sopra menzionati.

Nella lettera di apertura dell'indagine, il Mediatore europeo sottolinea che la scelta di approfondire i meccanismi decisionali relativi a tali atti legislativi è dovuta alla circostanza che essi hanno ad oggetto temi di ampia rilevanza pubblica.

In particolare, il Mediatore europeo ha chiesto alle istituzioni di rispondere ad un gruppo di 12 domande, distinte in quattro temi<sup>69</sup>:

1. Triloghi in corso (domande da 1 a 3);
2. Documenti relativi ai triloghi in possesso delle istituzioni (domande da 4 a 6);
3. Accesso pubblico ai documenti relativi ai triloghi (domande da 7 a 9);
4. Regime linguistico (domande da 10 a 11).

Dal combinato disposto del TFUE e dello Statuto del Mediatore europeo, si evince che il potere di sollevare indagini è limitato ai casi di cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni e delle Agenzie.

Tuttavia, né i Trattati, né lo Statuto prevedono ad individuare una definizione di *cattiva amministrazione*<sup>70</sup>.

Il Mediatore europeo ha avuto modo di proporre la seguente definizione di cattiva amministrazione: "*Vi è cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera conformemente ad una norma o ad un principio per esso vincolante*"<sup>71</sup>.

Ha altresì individuato una lista – non esaustiva – di possibili casi di cattiva amministrazione, tra i quali violazione dei diritti fondamentali, irregolarità amministrative, trattamento discriminatorio, abuso di potere, negligenza<sup>72</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art. 228 TFUE e dello Statuto del Mediatore europeo, quest'ultimo procede alle indagini che ritiene giustificate; laddove, cioè, sussistano motivi e, pertanto, un sospetto di cattiva amministrazione.

---

<sup>69</sup> Le lettere di apertura dell'inchiesta da parte del Mediatore europeo sono reperibili al seguente link: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59978/html.bookmark>.

<sup>70</sup> Come riportato da P. SOAVE, *Art. 228 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1674, la Corte di giustizia ha definito il concetto di buona amministrazione (CG, 31 marzo 1992, *Burban/Parlamento*, C-255/90 P).

<sup>71</sup> *Rapporto annuale sull'attività del Mediatore europeo per l'anno 1997*, capitolo 2, pp. 22-27.

<sup>72</sup> Si tratta, dunque, di una nozione più ampia di quella di legalità.

Le istituzioni hanno provveduto a rispondere alle richieste del Mediatore europeo, rispettivamente il 22 ottobre 2015 il Parlamento europeo e il 29 ottobre 2015 il Consiglio, mentre per la Commissione il sito del Mediatore europeo riporta soltanto la data di arrivo della risposta, ovvero il 1° ottobre 2015<sup>73</sup>.

In tutte le risposte, le istituzioni sottolineano come l'organizzazione del processo legislativo non possa essere considerata un'attività amministrativa, bensì un aspetto essenziale delle prerogative del legislatore; i triloghi, infatti, costituiscono atti preparatori rispetto a negoziazioni di natura puramente legislativa che non possono portare a casi di cattiva amministrazione, ad eccezione delle ipotesi relative all'accesso ai documenti usati durante le riunioni di trilogico in base al Regolamento n. 1049 del 2001. Pertanto, l'inchiesta non rientrerebbe pienamente nel mandato del Mediatore europeo; tuttavia, le istituzioni si sono dimostrate collaborative, fornendo alcuni dei chiarimenti richiesti.

In particolare, il Parlamento europeo sottolinea come i triloghi siano diventati una parte essenziale nel *law-making process*, migliorando le modalità di negoziazione tra le istituzioni; allo stesso tempo, ha evidenziato il rischio che un'eccessiva formalizzazione dei triloghi potrebbe avere il risultato opposto, comportando semplicemente lo spostamento del baricentro delle negoziazioni da un'altra parte, senza tutti i gruppi politici presenti.

Vi è, inoltre, una strenua difesa dei *multi-column documents*, i quali permettono a tutti i gruppi politici di controllare da vicino e di influire in qualsiasi fase dei negoziati mediante un accesso a tutte le informazioni senza limitazioni né discriminazioni politiche.

Addirittura, il loro uso avrebbe "rafforzato la trasparenza e l'*accountability* del *decision-making process*, rispetto ai precedenti metodi di lavoro utilizzati durante la procedura di codecisione e migliorato la qualità delle negoziazioni e, dunque, della legislazione europea"<sup>74</sup>.

Il Parlamento è attento a ribadire che la trasparenza è assicurata anche dal fatto che il mandato a negoziare e i progetti di relazione sono preparati, discussi e votati pubblicamente durante le riunioni delle Commissioni e le sessioni plenarie; inoltre, i mandati a negoziare sono pubblicati sulla pagina web delle Commissioni e - laddove possibile - le riunioni sono in diretta *streaming* sul web. Astrattamente, secondo il Parlamento europeo, non vi sono limitazioni all'ammissibilità di strumenti di lavoro durante le riunioni di trilogico: qualsiasi documento che possa facilitare le negoziazioni è in via di principio ammissibile; pertanto, non esiste un elenco statico di documenti che possono essere utilizzati nel corso delle negoziazioni.-

La posizione della Commissione appare più dura rispetto a quella del Parlamento europeo: la Commissione, infatti, sembra prendere le distanze dal fenomeno, affermando che le richieste di informazioni sull'organizzazione dei triloghi dovrebbero essere rivolte al Consiglio e al Parlamento, in quanto i triloghi sono organizzati dai colegislatori e non dalla Commissione.

---

73 Cfr. la pagina web del Mediatore europeo al seguente link:<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/initiatives.faces>.

74 Lettera del Parlamento europeo al Mediatore europeo del 22 ottobre 2015, p. 4, reperibile al seguente link:<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/61591/html.bookmark>.

In relazione alla domanda sull'esistenza di minute o relazioni sulle riunioni di trilogio, la Commissione precisa che un resoconto sommario in genere circola poco dopo ogni riunione di trilogio; tale relazione è elaborata sotto la responsabilità del Segretariato generale e circola internamente nella Commissione. Spesso, inoltre, la struttura responsabile della proposta legislativa produce il proprio report per uso interno dei funzionari che stanno lavorando sui documenti specifici discussi durante il trilogio.

Inoltre, nella risposta della Commissione, si specifica che non esiste una lista dei partecipanti alle riunioni di trilogio; nella lista fornita c'è soltanto l'indicazione del capo della delegazione di ogni istituzione: la Commissione giustifica ciò in virtù del fatto che chi partecipa alle riunioni di trilogio non agisce come singolo, ma come rappresentante delle rispettive istituzioni<sup>75</sup>.

Inoltre, la Commissione non pubblica i documenti di trilogio sul proprio sito web, né c'è un termine decorso il quale i documenti di trilogio potrebbero essere pubblicati (ad esempio, dopo che l'atto legislativo è stato adottato o alla fine delle negoziazioni), dal momento che ogni richiesta di accesso deve essere valutata individualmente in base alle previsioni del Regolamento n. 1049 del 2001.

Nella lettera del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea, si condividono i dubbi sull'ammissibilità dell'inchiesta del Mediatore europeo e sui limiti del suo mandato già espressi dal Parlamento europeo e dalla Commissione.

Passaggio cruciale del *reasoning* del Consiglio è quello in cui si cita una raccomandazione del Mediatore europeo<sup>76</sup>, nella quale quest'ultimo precisa che quando sono in gioco decisioni politiche, più che il concetto di cattiva amministrazione, rileva il concetto di responsabilità politica; il Mediatore europeo prosegue specificando che si tratta di un elemento centrale nel funzionamento delle istituzioni e nel sistema di *checks and balances* istituzionale dell'Unione europea. Riprendendo tali contenuti, il Consiglio sostiene che "un diverso approccio metterebbe in pericolo il principio costituzionale di equilibrio istituzionale alla luce del quale deve essere letto l'art. 228 TFUE<sup>77</sup>".

Inoltre, il Consiglio evidenzia che il Mediatore europeo ha costantemente utilizzato una politica di *self-restraint* in relazione ai temi sui quali il Parlamento esercitava o aveva esercitato attività politica; al riguardo, il Consiglio segnala che la Commissione aveva incluso la trasparenza dei triloghi tra i temi da discutere con Parlamento e Consiglio nella sua proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio"<sup>78</sup>, all'epoca ancora in discussione.

---

75 Lettera della Commissione al Mediatore europeo, p. 3, reperibile al seguente link: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/61590/html.bookmark>.

76 Relativa al caso 655/2006/(SAB) ID relativo ad una decisione presa dal Parlamento in merito alla sua funzione di bilancio.

77 Lettera del Consiglio dell'Unione europea al Mediatore europeo del 29 ottobre 2015, p. 3, par. 9, reperibile al seguente link: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/61592/html.bookmark>.

Quindi, ad avviso del Consiglio, aprire un'inchiesta su temi "in discussione" apparirebbe in controtendenza con la precedenti prassi del Mediatore europeo<sup>79</sup>. Inoltre, nel par. 17, il Consiglio sottolinea che molti *multi-column documents* sono preparati come atti del Consiglio standard ("*ST documents*") e, in quanto tali, iscritti nel registro pubblico dei documenti e diffusi alle delegazioni del Consiglio; dopo l'adozione finale dell'atto, il Segretariato generale del Consiglio rende gli *ST documents* relativi a quell'atto disponibili sul registro pubblico.

Infine, anche il Consiglio rassicura il Mediatore europeo sulle iniziative che si vorrebbero intraprendere per rafforzare la trasparenza dei triloghi; in particolare, tra i temi centrali, si registra lo sviluppo di una nuova *policy* sulla gestione dei documenti, volta ad allontanarsi dai sistemi cartacei e dalle strutture localizzate, verso un sistema elettronico centralizzato, che dovrebbe portare ad una maggiore tracciabilità dei documenti relativi ai negoziati informali che non siano *ST documents*<sup>80</sup>.

Pertanto, anche alla luce delle risposte inviate dalle istituzioni coinvolte, è da ritenersi che il mandato del Mediatore europeo debba intendersi limitato all'esame dell'esercizio dei poteri amministrativi<sup>81</sup>.

I trattati non hanno attribuito al Mediatore europeo una competenza tematica in materia di trasparenza, ma hanno previsto un potere di revisione sull'attività delle istituzioni dell'Unione europea in tema di "amministrazione".

Ora, l'organizzazione del processo legislativo non può essere considerata come un'attività amministrativa, e, come tale, sottoposta all'esame del Mediatore europeo, ma deve essere considerata come un aspetto essenziale dell'esercizio delle prerogative legislative.

Difatti, i trattati hanno previsto una chiara cornice istituzionale e procedurale per l'esercizio dei poteri legislativi, attribuendo al Parlamento e al Consiglio – congiuntamente ex artt. 14 e 16 TUE - la responsabilità dell'esercizio della funzione legislativa<sup>82</sup>.

---

78 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio"; COM(2015) 216 definitivo. Vedi sopra, Capitolo 1, par. 4.

79 Lettera del Consiglio dell'Unione europea al Mediatore europeo, cit., p. 3, par. 12.

80 *Ibidem*, par. 19.

81 Indicazioni in tal senso possono essere dedotte anche dalla formulazione dell'art. 41 della Carta di Nizza, che ha codificato il diritto ad una buona amministrazione, prevedendo che ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

82 Ai sensi dell'art. 14 TUE, "il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione. (...)"; Part. 16 TUE prevede che "il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. (...)".

I trattati hanno altresì provveduto a disciplinare una specifica procedura legislativa (ex artt. 289 e 294 TFUE<sup>83</sup>), collegando la responsabilità dei colegislatori alla legittimazione democratica ai sensi dell'art. 10 TUE<sup>84</sup>.

Inoltre, nella lettera di apertura dell'indagine, sono presenti pochi elementi di fatto, in quanto il Mediatore si limita ad affermare che la scelta di investigare sulla *Mortgage Credit Directive* e sulla *Clinical Trials Regulation* è dovuta ad un ampio interesse pubblico e che si è in assenza di preoccupazioni particolari in relazione a tali dossier.

Pertanto, mancando il sospetto di cattiva amministrazione nell'azione delle tre istituzioni, non sembrerebbero sussistenti neppure i motivi che giustificano l'apertura di un'indagine ai sensi dell'art. 228 TFUE.

Infine, in base alla prassi del Mediatore europeo, si è ritenuto costantemente che il coinvolgimento di tematiche all'esame delle commissioni del Parlamento europeo fosse elemento idoneo a non giustificare l'avvio di un'indagine sul punto<sup>85</sup>; in tal senso, le censure mosse dal Consiglio dell'Unione europea in relazione al mancato utilizzo di una politica di *self-restraint* paiono pertinenti e avrebbero probabilmente dovuto frenare il Mediatore europeo dall'intraprendere l'indagine.

#### **8. Ulteriori sviluppi: la decisione del Mediatore europeo del 12 luglio 2016 e la revisione del Regolamento interno del Parlamento europeo.**

In data 28 settembre 2015, il Mediatore europeo ha organizzato un seminario sui triloghi presso il Parlamento europeo<sup>86</sup>.

Tra gli intervenuti, Malcolm Harbour, ex deputato del Parlamento europeo e Presidente della Commissione Mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO), ha fornito dei dettagli in merito alle pratiche di negoziazione, specificando che in genere è il Consiglio a cercare di instaurare i negoziati facendo un'offerta al Parlamento. Vengono così fissate una serie di date per

---

83 L'articolo 289 TFUE prevede che la procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294; quest'ultimo, disciplina dettagliatamente i singoli aspetti della procedura.

84 L'art. 10 TUE stabilisce che "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

85 Cfr., tra le altre, Decisione del Mediatore europeo nel caso 646/97/IJH, relativa a una tematica già sottoposta alla Commissione Petizioni.

86 Durante il suo discorso di apertura, probabilmente per fugare i dubbi sul fatto che l'indagine rientrasse pienamente nell'ambito del suo mandato, il Mediatore europeo ha specificato che l'indagine non è incentrata sul modo in cui le istituzioni organizzano i triloghi o su temi relativi a proposte legislative specifiche, ma soltanto sulla trasparenza dei triloghi.

preparare i triloghi: difatti, spesso sono necessari degli incontri preliminari dovuti al fatto che nodi tecnici, ancor prima che politici, devono essere sciolti; ciò, in quanto gli Stati membri hanno punti di vista differenti in ordine a come dovrebbe essere formulata una disposizione, senza contare il fatto che i concetti giuridici potrebbero non coincidere tra un Paese e l'altro.

Dopo il seminario, rappresentanti del Mediatore europeo hanno provveduto ad ispezionare, presso le rispettive sedi, i documenti in possesso del Parlamento, della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea, ricavandone una lista dei documenti utilizzati nei triloghi relativi alla *Mortgage Credit Directive* e alla *Clinical Trials Regulation*, reperibile sul sito del Mediatore europeo<sup>87</sup>.

Con comunicato stampa n. 15 del 10 dicembre 2015, il Mediatore europeo ha inoltre aperto una consultazione pubblica invitando i singoli, le organizzazioni non governative, associazioni di imprese e altre organizzazioni ad inviare le proprie opinioni in merito alla trasparenza dei triloghi. Il Mediatore europeo ha proposto alcune suggestioni, tra le quali, la possibilità che il mandato delle tre istituzioni, vale a dire la posizione iniziale, venga reso pubblico prima dell'inizio dei negoziati veri e propri. Ancora, ha suggerito l'istituzione di una distinzione tra "triloghi politici" che coinvolgono i rappresentanti delle istituzioni e riunioni tecniche condotte dai funzionari in cui non debbano essere prese decisioni politiche.

All'esito di tale consultazione, numerosi sono stati i contributi pervenuti, tra i quali quelli di privati, di organizzazioni non governative, nonché dell'Assemblea nazionale francese e del Comitato delle Regioni.

Quest'ultimo, in particolare, ha evidenziato che laddove il testo risultante dall'accordo in sede di trilogio fosse sensibilmente difforme rispetto a quello su cui il Comitato ha espresso il suo parere in base alle norme dei Trattati, ciò inciderebbe sul ruolo istituzionale che il Comitato è chiamato a svolgere, non permettendo di esercitare a pieno le prerogative attribuite dai Trattati; in tali casi, parrebbero opportune ulteriori consultazioni<sup>88</sup>.

Anche l'Assemblea nazionale francese ha avuto modo di esprimere le proprie preoccupazioni in ordine al crescente utilizzo dei triloghi, sottolineando l'importanza di una distinzione tra le riunioni tecniche dei funzionari delle istituzioni - in cui non sono prese decisioni politiche - e le riunioni che coinvolgono i rappresentanti politici delle istituzioni; è su queste ultime, secondo l'avviso dell'Assemblea nazionale francese, che si dovrebbero concentrare l'attività di controllo da parte del Parlamento europeo e gli sforzi di incrementare il livello di trasparenza<sup>89</sup>.

---

87 In particolare, le ispezioni si sono svolte, rispettivamente per la *Mortgage Credit Directive* e la *Clinical Trials Regulation*, presso la Commissione il 14 e 16 settembre 2015; il 12 e 20 novembre 2015 presso il Consiglio; il 18 e 19 novembre 2015 presso il Parlamento europeo.

88 Il testo completo del contributo del Comitato delle Regioni è rinvenibile al seguente link: <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence/faces/it/67636/html.bookmark>.

89 Il testo completo del contributo dell'Assemblea nazionale francese è rinvenibile al seguente link: <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/correspondence/faces/it/67657/html.bookmark>.

Con decisione del 12 luglio 2016<sup>90</sup>, il Mediatore europeo ha avuto modo di precisare che la trasparenza dei triloghi è un elemento essenziale della legittimità del potere legislativo dell'Unione Europea e che i cittadini devono essere in grado di poter controllare il comportamento dei propri rappresentanti nel corso di questa parte fondamentale del processo legislativo. Al fine di partecipare processo legislativo in modo effettivo, inoltre, i cittadini dovrebbero esigere informazioni sugli argomenti soggetto di discussione durante i triloghi.

Al tempo stesso, il Mediatore europeo, ha ribadito l'esigenza che le istituzioni rendano pubbliche le date degli incontri dei triloghi, le prese di posizione iniziali delle tre istituzioni, gli ordini del giorno generici degli incontri, i documenti "a quattro colonne", i testi finali di compromesso, gli appunti degli incontri che sono stati resi pubblici, le liste dei decisori politici coinvolti; inoltre, nell'ipotesi in cui il potere decisionale sia delegato ai funzionari statali, il Mediatore europeo ritiene che le identità di questi ultimi dovrebbero essere disponibili.

Inoltre, potrebbe essere utile una lista di eventuali documenti discussi durante le negoziazioni, da inserire in una banca dati comune ai fini di una maggiore fruibilità.

Il Mediatore europeo si preoccupa di individuare un limite alla diffusione dei documenti inerenti ai triloghi, suggerendo che, sebbene alcuni documenti potrebbero essere disponibili mentre le discussioni dei triloghi sono in corso, le istituzioni, agendo nell'interesse pubblico, potrebbero considerare di rendere pubblici, in maniera proattiva, alcune tipologie di documenti, solo dopo la conclusione delle negoziazioni.

Infine, il Mediatore europeo ha chiesto alle istituzioni di informarlo in ordine alle misure intraprese in merito alle sue proposte entro il 15 dicembre 2016<sup>91</sup>.

L'approvazione della modifiche al Regolamento interno del Parlamento europeo in data 13 dicembre 2016 non può che essere letta come una diretta conseguenza della spinta al dibattito europeo provocata sull'argomento dall'indagine del Mediatore europeo.

Tuttavia, da una prima lettura, le modifiche introdotte, se da un lato possono considerarsi positive per la maggiore attenzione dedicata alla *disclosure* dei documenti e dei risultati dei negoziati, nonché per la possibilità di bloccare l'avvio dei negoziati, non sembrano in grado di risolvere i dubbi di trasparenza e democraticità del processo decisionale europeo ormai quasi unanimi.

---

90 Il testo integrale della decisione è rinvenibile al seguente link: <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark#b118>.

91 Il Mediatore europeo può soltanto trasmettere una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, all'organo o all'organismo interessati. Cfr. P. Soave, *Art. 228 TFUE*, op. cit., p. 1675, in cui l'Autore specifica che, non avendo poteri coercitivi, il Mediatore europeo "si rimette al giudizio politico dell'Assemblea, le cui risoluzioni sembrano soddisfare meglio le esigenze di informazione pubblica".

Motivazione della Decisione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento; cfr. articolo 10 del TUE, ai sensi del quale "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini", e articolo 15, paragrafo 1, TFUE: "Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile".

La ricerca del delicato equilibrio tra l'interesse pubblico alla divulgazione e la protezione delle prerogative del legislatore (*rectius* colegislatore) nel processo decisionale europeo non può essere rimandata; è necessario ripensare e costruire un circuito decisionale più trasparente.

In ogni caso, utile, se non indispensabile per rafforzare il nesso tra responsabilità democratica e sfera pubblica delle votazioni e delle decisioni, è l'introduzione di norme vincolanti applicabili ai negoziati che si svolgono nel quadro delle procedure legislative per accrescere la trasparenza e quindi la responsabilità degli eletti.

Una corretta *accountability* non può prescindere, nel contesto attuale, da una conoscenza approfondita delle dinamiche relative al processo decisionale europeo; d'altronde, lo stesso Parlamento europeo ha sottolineato che “la questione dei negoziati e degli accordi interistituzionali nel quadro delle procedure legislative si ricollega – passando per i principi di apertura e di responsabilità democratica – alla causa della democrazia rappresentativa a livello europeo”<sup>92</sup>. A tal fine, occorrerà prevedere un ruolo più incisivo per il Parlamento europeo, in quanto organo in cui trova attuazione “il fondamentale principio di democrazia secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa”<sup>93</sup>.

\*\* Ufficio legislativo MEF

---

92 Motivazione della Decisione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento; cfr. articolo 10 del TUE, ai sensi del quale “Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”, e articolo 15, paragrafo 1, TFUE: “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile”.

93 Vedi sentenze Corte di giustizia 29 ottobre 1980, 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, e 139/79, *Maizena c. Consiglio*.