



SIMONE MARINAI\*

### DEMOCRATICITÀ ED EFFICACIA DEL PROCESSO DECISIONALE NELL'UE: RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLA PRASSI RECENTE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La trasparenza nell'ambito della *better regulation*. – 3. Le criticità derivanti dall'impiego della procedura di trilatero e dall'influenza esercitata da parte delle *lobby*. – 4. Un equilibrio istituzionale a geometria variabile: gli esempi della PESC e dell'UEM. – 5. Cenni alle modalità con cui il processo decisionale viene portato avanti durante i periodi di crisi. – 6. Considerazioni conclusive.

#### 1. Premessa

Il processo decisionale portato avanti nell'ambito delle Istituzioni dell'Unione europea sfugge, in molti casi, a meccanismi realmente democratici.

Per comprendere le ragioni di una simile affermazione occorre tener conto, innanzitutto, della stessa natura dell'UE quale organizzazione internazionale a carattere sovranazionale che si contraddistingue per la significativa autonomia che le sue Istituzioni (o, quanto meno, alcune di esse) hanno rispetto agli Stati membri. In quanto organizzazione internazionale, il funzionamento dell'UE è fondato sul principio di attribuzione, in base al quale le sue Istituzioni agiscono esclusivamente nelle materie di competenza che sono loro assegnate dai Trattati istitutivi. È proprio il principio di attribuzione che ha consentito di formare, in modo pragmatico e in seguito alle successive riforme dei Trattati istitutivi, un equilibrio in virtù del quale ogni Istituzione è tenuta ad esercitare le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre. Ai sensi dell'art. 13, par. 2, TUE, infatti, «[c]iascuna Istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste».

---

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea. Il presente contributo è frutto delle riflessioni maturate a seguito del seminario *La (in)visibilità della produzione normativa in ambito internazionale e sovranazionale*, tenutosi on line il 27 novembre 2020 ed organizzato nell'ambito del Progetto di ricerca di Ateneo condotto presso l'Università di Pisa sul tema *Diritto senza politica: le forme della produzione giuridica nell'epoca transnazionale* (responsabile scientifico Prof. R. Tarchi).

L'equilibrio istituzionale<sup>1</sup> può essere considerato, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, un principio in qualche modo corrispondente a quello della separazione dei poteri che informa gli ordinamenti statali<sup>2</sup>. Occorre però fare attenzione e non cadere nell'errore di ritenere che ciò significhi che nell'ordinamento giuridico dell'UE le tradizionali funzioni di produzione del diritto, di accertamento del diritto, di attuazione del diritto, vengano esercitate in modo separato. Limitandoci a prendere in considerazione la funzione di produzione del diritto, infatti, alla stessa concorrono, sia pure con compiti diversi, la Commissione europea, il Parlamento europeo ed il Consiglio. Il Consiglio europeo, poi, anche se in virtù di espressa affermazione contenuta nell'art. 15 TUE «non esercita funzioni legislative» (visto che non è in grado di adottare atti legislativi), gioca un ruolo sempre più decisivo nell'influenzare la produzione normativa dell'Unione.

La partecipazione di Istituzioni di diverso tipo al procedimento legislativo rappresenta una garanzia della possibilità di tener conto di istanze provenienti dai popoli dell'Unione europea (rappresentati in seno al Parlamento europeo), dai governi degli Stati membri (rappresentati in seno al Consiglio) e degli interessi della stessa Unione (portati avanti dalla Commissione che, in linea di principio, dovrebbe essere l'Istituzione caratterizzata da autonomia ed indipendenza).

Un simile assetto sembrerebbe, quindi, in linea di principio, idoneo a favorire lo sviluppo di processi decisionali democratici.

Ci si può chiedere, allora, quali siano i motivi che portano a ritenere – come sopra anticipato – che il processo decisionale nell'ambito dell'Unione sfugga, in molti casi, a meccanismi realmente democratici.

Per rispondere a tale interrogativo occorre premettere che il tema del *deficit* democratico non è certo nuovo con riferimento all'integrazione europea<sup>3</sup>. Molti degli argomenti forniti a sostegno di tale *deficit* hanno peraltro perduto, nel tempo, significato o, comunque gran parte della loro forza. Ciò nonostante, è stato acutamente osservato che sono ancora molti gli elementi che depongono a favore della tesi in base alla quale il *deficit*

<sup>1</sup> Sul principio dell'equilibrio istituzionale nel diritto dell'Unione europea, v. ad es. K. LENAERTS, A. VERHOVEN, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, 2002, p. 35; J.P. JACQUÉ, *The Principle of Institutional Balance*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2004, p. 383; P. CRAIG, *Institutions, Power and Institutional Balance*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 41; L.S. ROSSI, *A New Inter-Institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After The Lisbon Treaty*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 645; ID., *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell'Unione: quale ruolo per la "nuova" Commissione europea?*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 65.

<sup>2</sup> In tal senso, v. ad es. Conclusioni dell'Avvocato Generale P. MENGOZZI del 30 maggio 2017, Causa C-122/16 P, *British Airways c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:406, punto 90, dove si afferma che il «principio della separazione dei poteri, che caratterizza il funzionamento di ogni stato di diritto e che, nell'ambito dell'Unione, si traduce nel principio dell'equilibrio istituzionale, [...] comporta che ogni Istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre Istituzioni».

<sup>3</sup> L'argomento del *deficit* democratico è stato in più occasioni utilizzato dallo stesso Parlamento europeo a sostegno dell'esigenza di accrescere i propri poteri. In tal senso, v. ad es. European Parliament, *Resolution on the democratic deficit in the European Community* del 17 giugno 1988, Doc. n. A2-276/87, in GUCE C 187 del 18 luglio 1988, p. 229. In dottrina, tra i numerosi contributi in argomento, v. ad es., U. VILLANI, *Il «deficit democratico» nella formazione delle norme comunitarie*, in *Jus*, 1994, p. 295; J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Jour.*, 1991, p. 2403, spec. p. 2466 ss.; A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Jour. Comm. Mar. St.*, 2006, p. 533; N. WALKER, *Europe at 50 – A Mid-Life Crisis? 'Democratic Deficit' and 'Sovereignty Surplus'. Part Three of the Constitution Trilogy*, Mario Einaudi Center for International Studies, Working Paper Series, n. 11-07, 2007.

democratico debba essere considerato addirittura una «premessa necessaria» ed «una conseguenza non meno inevitabile» nell'ambito di un ordinamento, quale quello dell'Unione europea, che fonda la ragion d'essere sul principio di attribuzione e, quindi, sull'equilibrio istituzionale<sup>4</sup>. Pur condividendo una simile considerazione, non può negarsi che l'attenuazione del *deficit* democratico risulti in modo evidente dal progressivo ampliamento delle attribuzioni del Parlamento europeo che, oggi, può essere considerato – a pieno titolo – colegislatore che agisce su un piano di parità con il Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Anche il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'UE (oltre che in quella discendente)<sup>5</sup>, pur non essendo forse ancora del tutto soddisfacente, denota senz'altro il tentativo di rafforzare la democraticità dei processi decisionali nell'ambito dell'Unione.

Nell'ambito del presente contributo si cercherà di mettere in evidenza, mediante l'esame di alcune criticità emergenti dalla prassi recente delle Istituzioni dell'Unione, la continua tensione esistente tra l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo decisionale dell'UE e, al contempo, quella di favorire lo sviluppo di meccanismi ispirati a criteri maggiormente democratici. A tal fine, preliminarmente, dovrà essere evidenziato il rilievo che assume, nell'ambito dell'impegno che le Istituzioni dell'UE stanno approfondendo al fine di migliorare la qualità del processo normativo, la garanzia della trasparenza dei meccanismi decisionali dalle stesse impiegati (par. 2). Con riferimento alla trasparenza del procedimento legislativo, peraltro, dovranno essere sottolineate anche le problematiche che emergono dal sempre più frequente ricorso alle riunioni di trilogò, così come dal ruolo che le *lobby* possono esercitare nell'influenzare il processo decisionale (par. 3). Fattore di complicazione di cui si dovrà tener conto è poi rappresentato dalla necessità di considerare che l'equilibrio istituzionale non ha sempre la stessa configurazione nei diversi settori di intervento dell'Unione europea, con la conseguenza che il peso delle Istituzioni dell'Unione può risultare significativamente diverso a seconda dell'ambito che viene preso in considerazione (par. 4). Un banco di prova importante per valutare l'efficienza e la democraticità dei processi decisionali è poi rappresentato dalle risposte che le Istituzioni europee hanno saputo dare in occasione delle diverse crisi (economica, migratoria, sanitaria) con le quali negli ultimi anni l'Unione ha dovuto confrontarsi (par. 5). A conclusione del lavoro verranno infine svolte alcune considerazioni finalizzate ad una complessiva valutazione delle forme della produzione giuridica nell'ambito dell'Unione europea (par. 6).

## 2. La trasparenza nell'ambito della better regulation

La trasparenza nell'azione di Istituzioni, organi, organismi dell'Unione è considerata, dall'art. 15 TFUE, un aspetto cruciale per promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile. Le Istituzioni, ai sensi dell'art. 11 TUE, sono tenute a dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

<sup>4</sup> In tal senso, v. M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Vol. I, 2020, p. 183 e spec. p. 192 ss.

<sup>5</sup> In dottrina, v., da ultimo, C. PESCE, *Il contributo dei parlamenti nazionali per il superamento del deficit democratico*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Vol. I, 2020, p. 211.

Con specifico riferimento alla produzione normativa, la trasparenza è – insieme alla leale cooperazione, alla responsabilità ed all’efficienza – uno dei principi ispiratori che caratterizzano l’impegno che le Istituzioni dell’Unione e, in particolare, la Commissione europea, portano avanti ormai da anni nel tentativo di migliorare la qualità dell’attività legislativa in seno all’Unione.

Risale infatti quanto meno ai primi anni duemila la consapevolezza dell’esigenza di “legiferare meglio” (c.d. *better regulation*), quale elemento essenziale al fine di rispondere all’emergere di una coscienza democratica che rende necessario, per le Istituzioni dell’Unione, soddisfare le richieste di trasparenza, chiarezza e dialogo nella produzione normativa<sup>6</sup>. Dando ascolto ai cittadini ed alle parti interessate nelle varie fasi del processo legislativo (dal concepimento del progetto, alla presentazione della proposta, fino all’adozione dell’atto ed alla sua successiva valutazione) si intende ridurre la percezione di lontananza dei centri decisionali europei e rafforzare quindi la legittimità dell’azione dell’Unione.

Le misure volte a migliorare la qualità della regolazione sono state individuate mediante successive comunicazioni della Commissione europea<sup>7</sup> e poi formalizzate nell’ambito di Accordi interistituzionali del 2003<sup>8</sup> e poi del 2016<sup>9</sup> che hanno assicurato anche l’impegno del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione nel perseguimento degli obiettivi in questione.

Nell’ambito di tali strumenti, la trasparenza del processo legislativo assume senz’altro un ruolo centrale. L’allargamento anche a soggetti non istituzionali della facoltà di partecipare al processo decisionale permette di assicurare che le politiche dell’Unione siano basate su elementi maggiormente fondati, siano di conseguenza più efficaci e meglio comprese da parte dei destinatari<sup>10</sup>.

Al fine di favorire la partecipazione pubblica nella preparazione degli atti normativi è stato ad esempio lanciato fin dal 2016 il portale “*Di’ la tua*” (“*Have Your Say*”)<sup>11</sup> attraverso il quale chiunque, tramite la semplice registrazione sulla piattaforma, può fornire commenti durante l’*iter* legislativo seguito dalle proposte presentate dalla Commissione europea sin dalla loro progettazione, può partecipare a consultazioni pubbliche di nuove iniziative o valutazioni di atti già esistenti, può fornire suggerimenti volti anche a semplificare specifiche normative o ridurre costi non necessari.

Il più ampio coinvolgimento del pubblico nel processo di consultazione è senz’altro un aspetto da valutare positivamente. La stessa Commissione, nel compiere un bilancio sui risultati ottenuti con le iniziative appena richiamate, se da una parte ha sottolineato che le consultazioni pubbliche e la trasparenza sono i due ambiti in cui sono stati compiuti negli

<sup>6</sup> V. Comunicazione della Commissione, *Governance europea: Legiferare meglio*, COM (2002) 275 final del 5 giugno 2002, p. 2.

<sup>7</sup> Si veda, in particolare, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell’UE*, COM (2015) 215 final del 19 maggio 2015.

<sup>8</sup> V. Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, *Progetto interistituzionale «Legiferare meglio»*, in GUCE C 321 del 31 dicembre 2003, p. 1.

<sup>9</sup> V. Accordo interistituzionale «*Legiferare meglio*» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016, in GUUE L 123 del 12 maggio 2016, p. 1.

<sup>10</sup> V. COM (2015) 215, cit., p. 3.

<sup>11</sup> V. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

ultimi anni maggiori progressi, dall'altra ha anche riconosciuto che il sistema attuale non è ancora pienamente soddisfacente<sup>12</sup>.

Si può ad esempio osservare che, pur essendo aperta a tutti i cittadini la possibilità di esprimere la propria posizione in relazione agli atti in corso di approvazione, è indubbio che gli strumenti di consultazione richiamati non sono – quanto meno allo stato attuale – particolarmente conosciuti. Con la conseguenza che, nella maggior parte dei casi, solo i portatori di interessi qualificati (quali, ad es., associazioni di imprese, ong, altri soggetti con accesso privilegiato al processo politico) sono effettivamente in grado di sfruttare l'opportunità di dare un contributo al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione<sup>13</sup>. A ciò si aggiunga, poi, che pur essendo stata resa agevole la possibilità di prendere posizione sulle singole iniziative, non è particolarmente trasparente il seguito che tali contributi hanno e i meccanismi mediante i quali viene deciso di dare rilievo o meno ai suggerimenti derivanti dai commenti di coloro che partecipano alle consultazioni pubbliche.

### 3. Le criticità derivanti dall'impiego della procedura di trilogio e dall'influenza esercitata da parte delle lobby

Nonostante l'enfasi con cui il principio di trasparenza viene affermato nell'ambito degli strumenti adottati in funzione della *better regulation*, lascia perplessi il fatto che i medesimi strumenti non si preoccupino di prendere posizione sulle problematiche in proposito sollevate dalla procedura di trilogio e dall'influenza che le *lobby* possono avere sul processo legislativo<sup>14</sup>.

Quanto alla procedura di trilogio, va preliminarmente ricordato che la stessa, negli ultimi anni, sempre più si è rivelata fondamentale per consentire di portare a conclusione in tempi brevi il processo di approvazione degli atti legislativi. Basti pensare, ad es., che attualmente tra il 70 e l'80% degli atti legislativi dell'UE vengono adottati a seguito della procedura in questione<sup>15</sup>, ovvero a seguito di riunioni a porte chiuse ed a carattere informale nel corso delle quali i rappresentanti di Commissione, Parlamento e Consiglio spesso riescono a trovare forme di compromesso su questioni politiche o tecnico giuridiche. Tali meccanismi, se certo hanno il vantaggio di velocizzare il processo legislativo a livello dell'UE, presentano indubbi problemi dal punto di vista della trasparenza delle scelte compiute dai decisori politici e, quindi, in ultima istanza, della legittimità democratica delle stesse. La trasparenza dei triloghi è stata oggetto di un'apposita indagine svolta dalla Mediatrice europea<sup>16</sup>. A conclusione della stessa, la Mediatrice ha sottolineato che il processo legislativo

<sup>12</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM (2019) 178 final del 15 aprile 2019, p. 6.

<sup>13</sup> In tal senso, v. ad es. S. GARBEN, *A taste of its own medicine: Assessing the impact of the EU Better Regulation Agenda*, in *Eur. Law Jour.*, 2020, p. 83 e spec. p. 95 ss.

<sup>14</sup> In proposito, v. Corte dei Conti europea, *Il processo legislativo dell'Unione europea dopo quasi 20 anni di quadro per legiferare meglio*, Analisi n. 02, Lussemburgo, 2020, p. 25.

<sup>15</sup> Sulla procedura di trilogio, v. ad es. G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Dir Un. Eur.*, 2015, p. 809; D. CURTIN, P. LEINO, *In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Down*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2017, p. 1673; G.J. BRANDSMA, *Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, 2018, p. 1464.

<sup>16</sup> Decision of the European Ombudsman *setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues* del 12 luglio 2016, <https://europa.eu/lcG34yv>.

in una democrazia rappresentativa richiede un alto grado di trasparenza, con la conseguenza che i cittadini devono essere in grado di avere informazioni sulle scelte compiute dai loro rappresentanti. La Mediattrice, pur ammettendo che un certo spazio possa essere riconosciuto al negoziato portato avanti con criteri di confidenzialità tra i rappresentanti delle Istituzioni, ha ritenuto che sia essenziale garantire che ai cittadini sia consentito conoscere, quanto meno, che il negoziato si sta svolgendo a livello di trilogio, qual è il contenuto di tale negoziato e quali sono le persone che, in rappresentanza delle singole Istituzioni, prendono parte allo stesso. In considerazione di tali criteri, la Mediattrice ha suggerito una serie di miglioramenti volti ad aumentare la trasparenza dei triloghi. Ad es., ha proposto che siano resi pubblici: il calendario dei triloghi; le posizioni dei colegislatori prima dell'inizio dei negoziati; l'ordine del giorno di ciascun incontro; il contenuto dei documenti a "quattro colonne" redatti nel corso dei triloghi non appena il negoziato sia concluso; l'identità dei partecipanti ai triloghi.

L'indagine della Mediattrice ha senz'altro contribuito a spingere il Parlamento europeo a riformare il proprio regolamento interno e ad inserire all'interno di esso una apposita sezione dedicata ai negoziati interistituzionali nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Peraltro, nella versione modificata del citato regolamento interno, al fine di migliorare la trasparenza dei triloghi, si prevede solo che dopo ogni riunione la squadra negoziale riferisca alla commissione parlamentare competente e che i documenti che riflettono l'esito del trilogio siano messi a disposizione della commissione in questione e quindi pubblicati<sup>17</sup>. Simili modifiche, pur positive, non sono in grado di risolvere i dubbi di trasparenza e democraticità del procedimento in questione<sup>18</sup>, visto che non consentono di seguire le dinamiche che portano agli accordi raggiunti nel corso dei negoziati interistituzionali. A ciò si aggiunga, poi, che mentre il mandato negoziale dei rappresentanti del Parlamento europeo è pubblico, lo stesso non può dirsi per il mandato dei rappresentanti del Consiglio<sup>19</sup>.

Le criticità collegate all'impiego della procedura di trilogio sono state evidenziate anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. In particolare, il Tribunale dell'Unione ha sottolineato nel caso *De Capitani*<sup>20</sup> che non può essere configurata, neppure mentre la procedura legislativa è ancora in corso, una presunzione generale di non divulgazione del contenuto della quarta colonna delle tabelle dei triloghi, all'interno della quale vengono annotati i compromessi di volta in volta raggiunti dai negoziatori in relazione ai singoli punti della proposta. Il rischio di aumentare la pressione pubblica sul relatore, sui relatori ombra e sui gruppi politici, non può giustificare la mancata divulgazione dei documenti in questione. Secondo il Tribunale, infatti, in un sistema fondato sul principio di legittimità democratica, i colegislatori devono rispondere dei loro atti nei confronti del

<sup>17</sup> V. art. 74, parr. 3 e 4 del regolamento interno del Parlamento europeo, così come modificato con decisione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla revisione generale del regolamento del Parlamento europeo (2016/2114(REG)), in GUUE C 238 del 6 luglio 2018, p. 146.

<sup>18</sup> In tal senso, v. V. SALMASO, *Triloghi e trasparenza del processo legislativo europeo: fuga dai Trattati?*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 162 e spec. p. 165.

<sup>19</sup> V. risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare Meglio" (2016/2018(INI)), P8\_TA(2018)0225, in GUUE C 76 del 9 marzo 2020, p. 86 e spec. lett. Q.

<sup>20</sup> Sentenza del Tribunale dell'Unione del 22 marzo 2018, Causa T-540/15, *De Capitani c. Parlamento*, ECLI:EU:T:2018:167. A commento della pronuncia, v. ad es., F. BATTAGLIA, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, 2018, n. 15; S. NINATTI, A. TANCA, *La natura dei triloghi all'esame del giudice dell'Ue: efficacia versus trasparenza del processo legislativo nel caso De Capitani*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 512; G. RUGGE, *Trilogues and Access to Documents: De Capitani v. Parliament*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2019, p. 237.

pubblico. Solo avendo la possibilità di seguire nel dettaglio il processo decisionale all'interno delle Istituzioni, i cittadini vengono messi in grado di esercitare i loro diritti democratici come del resto stabilito dall'art. 10, par. 3, TUE.

Nonostante tali chiare prese di posizione e nonostante che la Corte, già in precedenza, avesse affermato che la mancanza di informazioni e di dibattito può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso<sup>21</sup>, le Istituzioni che partecipano al processo legislativo continuano a fare immutato ricorso alle procedure di trilogico.

Altra questione che solleva perplessità dal punto di vista della trasparenza del processo legislativo è quella relativa all'influenza che su quest'ultimo possono avere le *lobby* e, più in generale, i rappresentanti di interesse<sup>22</sup>.

L'attività di *lobbying*, di per sé, non può essere considerata illegittima. Si può anzi ritenere che il tentativo, da parte di attori non istituzionali, quali ad esempio gruppi di interesse, sindacati, associazioni di consumatori, di incidere sul processo decisionale, può produrre effetti benefici per il funzionamento di un sistema politico democratico<sup>23</sup>. Ciò nonostante, qualora tali fonti di pressione vengano poste in essere in assenza di ogni regolamentazione, i principi democratici e della buona amministrazione rischiano di essere lesi. Proprio per questo, il Parlamento europeo e la Commissione, dopo aver inizialmente cercato di regolamentare autonomamente il fenomeno, hanno concordato, mediante un apposito accordo interistituzionale, di istituire e gestire un comune registro per la trasparenza<sup>24</sup>. Le due Istituzioni in questione, chiedendo ai rappresentanti di interesse di iscriversi su base volontaria all'interno di tale registro, mirano a rendere palesi quali interessi vengono perseguiti a livello europeo, da parte di chi e con quale *budget*, in modo tale da accrescere la trasparenza e la "accountability" del processo decisionale dell'Unione. Allo stato, il *data base* creato con il registro per la trasparenza comprende oltre 12.000 enti che cercano di influenzare il processo decisionale dell'UE (si tratta, ad es., di enti pubblici, ong, soggetti privati quali consulenti professionisti, studi legali, piattaforme di cittadini che perseguono determinati interessi)<sup>25</sup>. L'interazione delle Istituzioni dell'Unione con gruppi e organizzazioni che rappresentano specifici interessi è senz'altro utile nel processo legislativo, visto che ciò permette di garantire che l'attività dell'UE rifletta i reali bisogni dei cittadini. Occorre evitare, però, le possibili distorsioni che potrebbero derivare in caso di pressioni indebite provenienti dai soggetti in questione. L'iscrizione del registro, anche tenuto conto del suo carattere volontario, non è certo uno strumento in grado di impedire ogni indebita

<sup>21</sup> V., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, Cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2008:374, punto 59.

<sup>22</sup> Sull'evoluzione dell'incidenza dei rappresentanti di interesse sul funzionamento delle Istituzioni dell'Unione europea, v. ad es. D. COEN, J. RICHARDSON, *Learning to Lobby the European Union: 20 Years of Change*, in D. COEN, J. RICHARDSON (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford, 2009, p. 3.

<sup>23</sup> In tal senso, v. Committee of Ministers of the Council of Europe, *Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, Recommendation CM/Rec (2017) 2 and explanatory memorandum*, Strasbourg, 2017, p. 11.

<sup>24</sup> V. Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in *GUUE* L 191 del 22 luglio 2011, p. 29. Il registro è stato poi modificato dall'Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea, in *GUUE* L 277 del 19 settembre 2014, p. 11. Le modifiche introdotte in quest'ultima versione dell'Accordo sono volte essenzialmente a migliorare l'operatività del registro e ad introdurre maggiori incentivi, per i portatori di interesse, a richiedere l'iscrizione all'interno dello stesso.

<sup>25</sup> <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.

influenza da parte delle *lobby* nel processo decisionale. Quanto meno, però, tale strumento rende possibile identificare chi sta cercando di influenzare le Istituzioni dell'UE.

In funzione di un miglioramento del funzionamento del registro per la trasparenza, la Commissione europea ha proposto, nel settembre 2016<sup>26</sup>, l'adozione di una nuova versione dell'Accordo interistituzionale, in grado questa volta di coinvolgere, oltre al Parlamento europeo, anche il Consiglio, tenuto conto che quest'ultimo, dal 2014, ha soltanto uno *status* di osservatore rispetto allo schema vigente. L'iniziativa è stata vista con favore sia dal Parlamento, sia dal Consiglio e, nonostante la sospensione del suo esame in coincidenza con il cambio della legislatura, i lavori sono stati ripresi ed hanno consentito di raggiungere, il 7 dicembre 2020, un compromesso tra le tre Istituzioni. Oltre che per il coinvolgimento a pieno titolo del Consiglio, a quanto è al momento dato di sapere, la nuova versione dell'Accordo si caratterizza per l'introduzione di un meccanismo di condizionalità che renderà *de facto* obbligatorio per i portatori di interesse l'iscrizione all'interno del registro<sup>27</sup>.

#### 4. Un equilibrio istituzionale a geometria variabile: gli esempi della PESC e dell'UEM

Un elemento di complessità di cui occorre tener conto nella valutazione dei caratteri del processo decisionale dell'Unione è rappresentato dal fatto che i rapporti di forza tra le Istituzioni dell'UE mutano a seconda del settore preso in considerazione. Cambiando la base giuridica, cambia anche la procedura decisionale seguita e, di conseguenza, anche il tipo di coinvolgimento delle diverse Istituzioni.

Nei casi in cui viene impiegato il procedimento legislativo ordinario si riscontra un sostanziale equilibrio di forze tra Parlamento europeo e Consiglio (i due colegislatori) che ben sono bilanciate dall'importante ruolo di iniziativa attribuito alla Commissione<sup>28</sup>.

Tale equilibrio, peraltro, non vale per tutto il diritto dell'Unione europea. A mero titolo esemplificativo, si pensi al diverso modo in cui l'equilibrio istituzionale viene declinato: a) nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune; b) nell'ambito dell'Unione economica e monetaria.

a) Quanto alla politica estera e di sicurezza comune, è possibile affermare che la stessa – fin dal suo inserimento tra le politiche dell'Unione avvenuto a partire dal Trattato di Maastricht – si è sempre contraddistinta per la natura marcatamente intergovernativa<sup>29</sup>. Secondo quanto espressamente previsto dall'art. 24 TUE, infatti, si tratta di una politica soggetta a norme e a procedure specifiche. Nel suo ambito non possono essere adottati atti legislativi e, di conseguenza, neppure può essere impiegata la sopra richiamata procedura legislativa ordinaria. Il compito di definire ed attuare tale politica viene riconosciuto al

<sup>26</sup> Commissione europea, Proposta di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, COM (2016) 627 final del 28 settembre 2016.

<sup>27</sup> V. European Parliament, *Mandatory Transparency Register: compromise on draft conditionality package*, Press release, 7 dicembre 2020, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216405/EP\\_PR\\_20201207IPR93220\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216405/EP_PR_20201207IPR93220_en.pdf).

<sup>28</sup> Sul ruolo del potere di iniziativa della Commissione, v. ad es., R. ADAM, *Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, cit., p. 21.

<sup>29</sup> Va peraltro riconosciuto che, soprattutto negli ultimi anni, sono emersi elementi che hanno fatto quanto meno sostenere l'attenuazione delle peculiarità che contraddistinguono la politica estera e di sicurezza comune. In proposito, v. S. POLI, *Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l'attenuazione della sua specificità?*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti in onore di Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 387.

Consiglio europeo ed al Consiglio. Il potere di iniziativa della Commissione risulta attenuato, visto che lo stesso spetta più propriamente all'Alto rappresentante per gli affari esteri e per la politica di sicurezza "con l'appoggio" della Commissione e visto, comunque, che il medesimo potere è in questo settore condiviso con analogo potere riconosciuto ai singoli Stati membri ed all'Alto rappresentante che lo può esercitare quindi anche senza l'appoggio della Commissione. Il ruolo del Parlamento europeo viene marginalizzato, in considerazione del fatto che lo stesso deve solo essere regolarmente consultato sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali che vengono prese.

A fronte di un simile quadro giuridico, va peraltro osservato che, nella prassi, il Parlamento europeo ha cercato di sviluppare strumenti informali e/o indiretti che gli permettono, quanto meno in una certa misura, di sopperire alla mancanza di significative competenze in materia<sup>30</sup>. Ci riferiamo, ad esempio, al fatto che il Parlamento europeo negli ultimi anni si è spesso dimostrato in grado di influenzare, su questioni specifiche, l'attività dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e del Servizio europeo per l'azione esterna, dopo aver intrattenuto con questi frequenti contatti ai quali talvolta sono seguite specifiche raccomandazioni<sup>31</sup>.

Non va sottovalutato, poi, il fatto che il Parlamento europeo, nel tentativo di incidere sulle scelte compiute in materia di politica estera e di sicurezza comune può fare leva sui poteri di controllo finanziario che gli derivano dalle competenze in generale riconosciutegli per la formazione del bilancio dell'UE. Ciò vale, ad es., per le missioni civili istituite nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, in considerazione del fatto che esse sono finanziate con il *budget* dell'Unione, così come previsto dall'art. 41 TUE. Al contrario, in virtù della stessa disposizione, le spese delle missioni militari sono a carico degli Stati membri<sup>32</sup>.

Un altro esempio della possibilità che anche le Istituzioni sovranazionali (in questo caso, anche la Commissione europea, oltre che il Parlamento europeo) hanno di influenzare indirettamente le scelte in materia di politica estera e sicurezza comune può essere compiuto richiamando il caso del Fondo europeo per la difesa, per la cui istituzione il 14 dicembre 2020 è stato raggiunto un accordo provvisorio tra Parlamento europeo e Consiglio<sup>33</sup>. Trattandosi di un Fondo che mira ad incentivare la competitività e l'innovazione tecnologica ed industriale, il relativo regolamento istitutivo verrà adottato utilizzando la procedura legislativa

<sup>30</sup> In argomento, v. ad es., P. BAJTAY, *Shaping and controlling foreign policy. Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*, Study PE 549.045, 2015, spec. p. 24 ss.; G. ROSÉN, K. RAUBE, *Influence beyond formal powers: The parliamentarisation of European Union security policy*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2018, p. 69.

<sup>31</sup> V. ad es., Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 giugno 2013 destinata all'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea, al Consiglio e alla Commissione sulla revisione 2013 relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE (2012/2253(INI)), in GUUE C 65 del 19 febbraio 2016, p. 168. Sui (limitati) strumenti a disposizione del Parlamento europeo per cercare di influenzare l'attività del Servizio europeo di azione esterna, v. ad es. M. GATTI, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy*, Leiden-Boston, 2016, p. 185 ss.

<sup>32</sup> Il funzionamento dei costi comuni delle operazioni militari è gestito mediante il c.d. "meccanismo Athena" disciplinato dalla decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio del 27 marzo 2015 relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (Athena) e che abroga la decisione 2011/871/PESC, in GUUE L 84 del 28 marzo 2015, p. 39.

<sup>33</sup> V. Consiglio dell'UE, *Raggiunto un accordo provvisorio sull'istituzione del Fondo europeo per la difesa*, comunicato stampa del 14 dicembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/14/provisional-agreement-reached-on-setting-up-the-european-defence-fund/>.

ordinaria in virtù delle basi giuridiche dettate per la materia di industria e ricerca e sviluppo tecnologico e spazio (artt. 173, 182, 183 e 188 TFUE), Ciò nonostante, il Fondo consentirà alla Commissione europea di decidere l'erogazione di finanziamenti con evidenti ripercussioni per la difesa e al Parlamento europeo di esercitare un controllo significativo in virtù dei poteri riconosciutigli in materia di bilancio dell'Unione.

b) Altro settore che ben esemplifica la geometria variabile dell'equilibrio istituzionale è rappresentato dall'Unione economica e monetaria (UEM). Come osservato anche dall'Avvocato generale Pitruzzella nelle Conclusioni del 28 maggio 2020 relative alla causa *Consiglio c. Chrysostomides*, la materia in questione è regolata da un equilibrio istituzionale proprio<sup>34</sup> e, indubbiamente, presenta problemi dal punto di vista della legittimazione democratica<sup>35</sup>. Pur non potendo essere rappresentata in questa sede la complessità che caratterizza tale settore normativo soprattutto a seguito dei cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, può essere ricordato, innanzitutto, che in materia monetaria il potere decisionale viene esercitato dalla Banca centrale europea, mentre il coordinamento delle politiche economiche viene portato avanti dal Consiglio e dal Consiglio europeo.

Nel disegno dei Trattati istitutivi, la BCE, Istituzione a carattere tecnico, gode dell'indipendenza necessaria per l'esercizio dei propri poteri e per l'assolvimento dei compiti e dei doveri che le sono attribuiti. Peraltro, le scelte dalla stessa compiute (quali, ad esempio, quelle legate al programma OMT di sostegno illimitato agli Stati in crisi mediante acquisto di titoli di debito pubblico, oppure al programma di acquisto di attività del settore pubblico su mercati secondari, c.d. PSPP) sono state in più occasioni oggetto di contestazioni soprattutto dal punto di vista del rispetto dei principi di attribuzione e di proporzionalità. Se, da una parte, la Corte di giustizia ha avallato le condotte della BCE<sup>36</sup>, va però anche registrata la dura

<sup>34</sup> V. Conclusioni dell'Avvocato generale G. PITRUZZELLA, Cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, *Consiglio c. Chrysostomides & Co. e a.*, ECLI:EU:C:2020:390, punto 44. A commento, v. F. BATTAGLIA, *Alcune riflessioni sulla natura giuridica dell'Eurogruppo alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle recenti conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella nel caso Consiglio c. K. Chrysostomides e altri*, in *OIDU*, 2020, p. 726.

<sup>35</sup> In argomento, v. ad es. G.M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea*, in *St. integr. eur.*, 2012, p. 433 e spec. p. 459 ss.; R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M.E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013, p. 5 e spec. p. 45; M. STARITA, *Democratic Principles and the Economic Branch of the European Monetary Union*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Turin, 2017, p. 3; G.L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, cit., p. 223 e spec. p. 238 ss.; G. CONTALDI, *Principio democratico e rule of law nel funzionamento dell'Unione economica e monetaria*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 11; M. MARKAKIS, *Accountability in the Economic and Monetary Union: Foundations, Policy, and Governance*, Oxford, 2020.

<sup>36</sup> V. ad es. sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 2015, Causa C-62/14, *Gauweiler e a.*, ECLI:EU:C:2015:400; sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e a.*, ECLI:EU:C:2018:1000. Tra i numerosi commenti alle due pronunce, v. ad es. F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: I tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Dir Un. Eur.*, 2015, p. 723; V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2016, p. 139; P. CRAIG, M. MARKAKIS, *Gauweiler and the Legality of O.M.T.*, in *Eur. Law Rev.*, 2016, p. 4; S. CAFARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella definizione della politica economica e monetaria europea*, in *AA.VV., Annali AISDUE*, 2020, p. 47; M. DAWSON, A. BOBIĆ, *Court of Justice Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2019, p. 1005.

(sia pur, da più parti, criticata) presa di posizione della Tribunale costituzionale federale tedesco nel più recente capitolo della saga *Weiss*<sup>37</sup>.

Il ruolo che il Parlamento europeo può svolgere in materia monetaria è limitato a quello di controllo politico che, comunque, non deve essere considerato irrilevante. Sono frequenti, infatti, gli scambi di informazioni e le audizioni tenute da parte di membri del consiglio direttivo della BCE. Va però anche osservato che ad un simile controllo non sono poi collegati poteri tali da imporre alla BCE di mutare le proprie posizioni e le proprie scelte<sup>38</sup>.

Con riferimento, invece, al coordinamento delle politiche economiche, questo mira in via principale al controllo sui *deficit* eccessivi. Se è indubbio che il potere decisionale, come anticipato, spetta agli Stati membri mediante i loro rappresentanti presenti in seno al Consiglio ed al Consiglio europeo, è però la Commissione europea ad avere il compito di portare avanti il dialogo con i singoli Stati nel corso procedura di controllo che si sviluppa lungo il semestre europeo<sup>39</sup>. Quanto al ruolo del Parlamento, è stato sottolineato che lo stesso è risultato significativo nella fase di elaborazione del *six pack* e del *two pack*, alla quale ha partecipato in qualità di colegislatore, contribuendo quindi al rafforzamento della procedura di controllo cui gli Stati membri vengono sottoposti<sup>40</sup>. D'altra parte, però, è stato anche fatto notare che le riforme in questione, avendo attribuito nuove prerogative a Consiglio europeo, Consiglio e Commissione senza procedere, allo stesso tempo, a rafforzare anche le prerogative del Parlamento europeo, hanno di fatto comportato un indebolimento di quest'ultimo rispetto alle altre Istituzioni<sup>41</sup>. Anche in questo ambito, ad ogni modo, il Parlamento svolge un ruolo di controllo politico potendo invitare i presidenti del Consiglio e della Commissione, o anche del Consiglio europeo o dell'Eurogruppo, a riferire dinanzi alle commissioni parlamentari competenti sullo sviluppo delle procedure di controllo portate avanti sulle politiche economiche degli Stati membri durante il semestre europeo.

L'equilibrio istituzionale che caratterizza la politica economica e monetaria è poi ulteriormente complicato in considerazione del fatto che, al fine di rispondere alla crisi economica finanziaria (ancora) in atto, gli Stati membri hanno sviluppato meccanismi di cooperazione intergovernativa all'esterno del quadro giuridico dell'Unione europea, quali quelli rappresentati dai trattati *Fiscal Compact* e MES<sup>42</sup>. Nell'ambito di tali cornici, da una parte

---

<sup>37</sup> V. la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. Tra i numerosi commenti, v. R. ADAM, *Il controlimito dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Dir Un. Eur.*, 2020, p. 9; B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, p. iv.; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *SIDIBlog*, 14 maggio 2020; S. POLI, *The German Federal Court and its first ultra vires review: a critique and a preliminary assessment of its consequences*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, p. 224; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Dir Un. Eur.*, Osservatorio europeo, 11 maggio 2020, <http://www.dirittounioneuropea.eu>; J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 1, 7 maggio 2020.

<sup>38</sup> In tal senso, v. G. CONTALDI, *Principio democratico e rule of law*, cit., p. 28-29.

<sup>39</sup> Sull'accresciuto ruolo riconosciuto alla Commissione soprattutto dopo l'adozione del *six pack*, v. G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *St. integr. eur.*, 2012, p. 257 e spec. p. 262.

<sup>40</sup> V. G.L. TOSATO, *How to Pursue a More Efficient and Legitimate European Economic Governance*, in *LAI Working Papers*, n. 16, 3 febbraio 2016, spec. p. 9.

<sup>41</sup> V. M. STARITA, *Governance economica europea e principi democratici dell'UE*, in BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, cit., p. 53.

<sup>42</sup> V., rispettivamente, Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*) del 2 marzo 2012 e Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità del 2 febbraio 2012 (Trattato MES). Quest'ultimo è stato di recente interessato da un Accordo di modifica firmato il 27

sono state riconosciute competenze significative ad alcune Istituzioni dell'Unione quali la Commissione e la BCE e, dall'altra, sono stati creati nuovi organi, quale ad esempio il Vertice Euro (istituito nell'ambito del *Fiscal Compact* e che riunisce capi di Stato o di governo dei Paesi della zona euro, il presidente del Vertice Euro e il presidente della Commissione europea), che è suscettibile di produrre un'influenza rilevante nei confronti di Istituzioni dell'Unione quale il Consiglio europeo oppure nei confronti dell'Eurogruppo (al quale partecipano i ministri delle finanze della zona euro, oltre ad un membro della Commissione europea ed al presidente della BCE). Il rischio che in questo modo si pone è quello che procedimenti decisionali democratici previsti dai trattati istitutivi dell'Unione vengano aggirati mediante l'impiego di un quadro giuridico esterno ad essi e, al contempo, organi o fori intergovernativi che spesso operano senza assicurare l'adeguata trasparenza siano in grado di interferire indebitamente sui processi decisionali portati avanti in seno all'Unione.

Motivi di perplessità, sempre dal punto di vista della legittimità democratica degli attori protagonisti dello sviluppo della politica in questione, possono poi essere sollevati in considerazione del fatto che le attività dell'Eurogruppo<sup>43</sup>, nonostante la crescente influenza che quest'ultimo è in grado di esercitare in materia, sono state di recente considerate dalla Corte di giustizia non idonee a fondare una responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea<sup>44</sup>.

Per giungere a tale soluzione, la Corte ha sottolineato che l'Eurogruppo, pur avendo con il Trattato di Lisbona ricevuto formalizzazione a livello di diritto primario dell'UE<sup>45</sup>, non può essere considerato una delle formazioni del Consiglio, né può essere qualificato come organo o organismo dell'Unione. Si tratta infatti di un *forum* informale di natura intergovernativa cui partecipano gli Stati membri dell'eurozona a livello dei loro ministri delle finanze e che può discutere, oltre che di questioni che si pongono al di fuori del quadro del diritto dell'Unione (ad es., le attività svolte dall'Eurogruppo in relazione ai Vertici euro, quali previste dal *Fiscal compact*), anche di questioni che rientrano all'interno di tale quadro (progetti di documenti programmatici di bilancio trasmessi dagli Stati membri o l'esame dei pareri della Commissione riguardanti tali progetti e l'esame della situazione e delle prospettive di bilancio per l'intera zona euro basato sulla valutazione globale effettuata dalla Commissione). L'obiettivo cui tende (come precisato nel preambolo del Protocollo n. 14) è quello di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro nel quadro di un dialogo rafforzato tra tali Stati membri. Proprio il carattere informale può essere considerato uno dei motivi del suo successo, visto che in questo modo può funzionare come *forum* di discussione politica, confidenziale e flessibile, che riunendosi abitualmente alla vigilia della sessione del Consiglio Ecofin, può senz'altro incidere sull'attività svolta in seno a quest'ultimo. Pur essendo privo di un potere decisionale proprio, consente un dialogo proficuo tra le autorità competenti nella conduzione della *governance* economica e monetaria. Il fatto che alle sue riunioni partecipino anche la Commissione europea e la BCE non

---

gennaio ed l'8 febbraio 2021 e che entrerà in vigore una volta ratificato da parte di tutti i 19 Stati membri del MES.

<sup>43</sup> Sui caratteri dell'Eurogruppo, v. R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, in *Dir Un. Eur.*, 2015, p. 223; P. CRAIG, *The Eurogroup, power and accountability*, in *Eur. Law Jour.*, 2017, p. 234. Particolare spazio ai caratteri di tale ente è dedicato dalle Conclusioni dell'Avvocato generale G. PITRUZZELLA, *Consiglio c. Chrysostomides*, cit., punti 62 ss.

<sup>44</sup> V. sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2020, *Consiglio c. Chrysostomides*, Cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:1028, punti 78 ss.

<sup>45</sup> Ciò è avvenuto, in particolare, all'interno dell'art. 137 TFUE e del Protocollo n. 14 sull'Eurogruppo allegato ai Trattati istitutivi dell'UE.

modifica però la natura delle dichiarazioni dell'Eurogruppo, né può indurre a ritenere che queste costituiscano l'espressione di un potere decisionale di dette due Istituzioni dell'Unione. Con la conseguenza che le attività poste in essere dal *forum* in questione non sono tali da essere fonte di responsabilità extracontrattuale per l'Unione europea.

##### 5. Cenni alle modalità con cui il processo decisionale viene portato avanti durante i periodi di crisi

Un cenno conclusivo può essere compiuto alle modalità con cui il processo decisionale viene portato avanti e, talvolta “adeguato”, nel corso di periodi di crisi.

Circoscrivendo la nostra attenzione ai tempi più recenti, vengono in considerazione vari momenti di crisi o situazioni di emergenza con cui l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono dovuti confrontare. Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alla crisi finanziaria, alla crisi migratoria, alla crisi sanitaria ed allo stesso tempo economica conseguente all'epidemia da Covid-19.

Non è certo semplice cercare di ricondurre ad unitarietà la prassi seguita in tali frangenti dalle Istituzioni dell'Unione e dai suoi Stati membri.

Ad ogni modo, è possibile osservare, innanzitutto, che durante i periodi di crisi possono assumere significativo rilievo le iniziative prese da parte dei governi degli Stati membri<sup>46</sup>. In particolare, ciò può avvenire all'interno dell'Istituzione dell'Unione che presenta per eccellenza i caratteri dell'intergovernatività, ovvero il Consiglio europeo. Oppure, anche al di fuori delle Istituzioni dell'Unione i singoli Stati membri o gruppi più o meno ristretti di essi possono fungere da “motore” per il superamento di situazioni di *impasse* che, altrimenti, rischierebbero di bloccare il processo decisionale in seno alle Istituzioni dell'Unione.

Abbiamo già fatto riferimento, nel paragrafo precedente, ad alcune delle riforme alla *governance* economica e monetaria che sono state introdotte per far fronte alla crisi dei debiti sovrani che ha preso avvio sul finire del primo decennio del nuovo millennio. È indubbio che le riforme in questione sono state rese possibili solo dopo che gli Stati membri riuniti in seno al Consiglio europeo hanno concordato la strada da intraprendere<sup>47</sup>. L'azione che nell'ambito del Consiglio europeo hanno portato avanti i rappresentanti degli Stati al più alto livello, ha quindi permesso di reagire in tempi brevi alla situazione di crisi finanziaria. I risultati di tale azione possono certo essere valutati positivamente dal punto di vista della loro efficacia, ma lasciano non pochi dubbi dalla diversa prospettiva del controllo democratico sulle scelte che sono state compiute, in considerazione anche delle limitazioni che il principio di trasparenza incontra con riferimento alle riunioni del Consiglio europeo.

Quali esempi di iniziative prese da gruppi di Stati membri al fine di superare periodi di crisi, possono invece essere richiamate, sempre con riferimento a meccanismi legati alla

<sup>46</sup> Sulla tendenza ad una accentuazione del metodo intergovernativo durante i periodi di crisi, v. U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in *St. integr. eur.*, 2019, p. 259 e spec. p. 267 ss.

<sup>47</sup> Sul ruolo giocato dal Consiglio europeo in tale frangente, v. M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. int.*, 2013, p. 385. Per un resoconto dei successivi accordi di natura politica raggiunti in seno al Consiglio europeo a partire dal 2010 in funzione della riforma della *governance* economica e monetaria, v. D. DINAN, *Relations between the European Council and the European Parliament, Institutional and political dynamic*, European Parliamentary Research Service, Study PE 630.288, Brussels, 2018, spec. p. 31 ss. Per un esame complessivo delle ragioni della crisi dell'UEM, v. F. MUNARI, *Crisi dell'euro o crisi dell'Unione economica?*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, p. 259.

*governance* economica e monetaria, i vertici franco-tedeschi che hanno permesso, prima, di sbloccare lo stallo che si era venuto a creare in relazione alla riforma del Trattato MES<sup>48</sup> e, più di recente, di dare impulso significativo al *Recovery fund*, piano di rilancio dell'economia europea per fronteggiare la crisi economica causata dall'emergenza Covid-19<sup>49</sup>.

È poi possibile che a porre in essere un atto potenzialmente in grado di rispondere ad una situazione di crisi siano, anziché un gruppo ristretto di Stati membri, addirittura tutti i capi di Stato e di governo agendo collettivamente al di fuori dal Consiglio europeo. In proposito, può essere menzionata l'intesa raggiunta con la Turchia il 18 marzo 2016 da parte dei capi di Stato o di governo degli Stati membri al fine di porre in essere una serie di misure urgenti volte a porre un argine ai flussi migratori irregolari che dalla Turchia facevano ingresso sul territorio dell'Unione<sup>50</sup>. L'aver ricondotto l'atto in questione ai capi di Stato o di governo, anziché al Consiglio europeo, ha comportato l'esclusione della possibilità di esercitare un sindacato giurisdizionale sullo stesso. Sindacato che, nel caso specifico, appariva quanto mai opportuno visto che l'intesa con la Turchia non rispettava la procedura che l'art. 218 TFUE prescrive per la conclusione di accordi internazionali con soggetti terzi. In particolare, per quanto qui rileva, l'accordo in questione scavalcava completamente il Parlamento europeo che, invece, qualora fosse stato riconosciuto che l'accordo era stato concluso dall'Unione europea (e non dagli Stati membri) con la Turchia, avrebbe dovuto previamente manifestare la propria approvazione rispetto allo stesso, trattandosi di materia per la quale sul piano interno si applica la procedura legislativa ordinaria<sup>51</sup>. È evidente, quindi, che l'aver ritenuto l'accordo concluso dagli Stati membri (e non dal Consiglio europeo) con la Turchia, ha avuto come conseguenza quella di ridurre il controllo democratico sulle scelte compiute al fine di far fronte all'emergenza migratoria che era in corso.

Nel corso della stessa crisi migratoria, alcuni Stati membri hanno cercato di far leva sugli accordi politici raggiunti in seno al Consiglio europeo al fine di sottrarsi alle decisioni assunte, a maggioranza qualificata, da parte del Consiglio dell'Unione.

---

<sup>48</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla Dichiarazione di Mesemberg del 19 giugno 2018 con la quale Francia e Germania hanno concordato di accantonare l'idea di integrare il MES all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione e di confermare il MES come autonoma organizzazione internazionale disciplinata da un proprio Trattato istitutivo che le parti si sono impegnate a modificare. In proposito, v. E. PISTOIA, *La scelta di Mesemberg. La rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Dir Un. Eur.*, 2020, p. 621.

<sup>49</sup> V. *Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus* del 18 maggio 2020, disponibile al sito internet del Ministère [français] de l'Europe et des Affaires étrangères, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/d4fe338244d28de018c5bf0c538c83c337285d0e\\_cle0ec943.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/d4fe338244d28de018c5bf0c538c83c337285d0e_cle0ec943.pdf). Si veda anche il comunicato emesso, lo stesso giorno, dalla Commissione europea con il quale viene favorevolmente accolta “*the constructive proposal made by France and Germany*”: Statement by the European Commission, Brussels, 18 maggio 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement\\_20\\_902](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_902).

<sup>50</sup> V. Dichiarazione UE-Turchia, comunicato stampa n. 144/16 del 18 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

<sup>51</sup> V. Ordinanze del Tribunale dell'Unione del 28 febbraio 2017, causa T-192/16, NF c. *Consiglio europeo*; causa T-193/16, NG c. *Consiglio europeo*; causa T-257/16, NM c. *Consiglio europeo*. A commento, v. ad es. E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism – A Quick Comment on NF v. European Council*, in *European Papers*, 2017, p. 251; S. CARRERA, L. DEN HERTOOG, M. STEFAN, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, in *CEPS Policy Insights*, 2017, n. 15; G. FERNÁNDEZ ARRIBAS, *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers*, 2017, p. 303; T. SPIJKERBOER, *Bifurcation of people, bifurcation of law: externalization of migration policy before the EU Court of Justice*, in *Jour. Refug. St.*, 2017, p. 216 e spec. p. 220 ss.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto avvenuto in occasione del massiccio afflusso di rifugiati giunti attraverso la rotta balcanica nell'estate del 2015 ed alle decisioni prese dal Consiglio al fine di consentire la ricollocazione temporanea ed eccezionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri di persone in evidente bisogno di protezione internazionale. Più precisamente, la decisione n. 2015/1601<sup>52</sup> era stata impugnata, adducendo vari motivi, da parte della Repubblica slovacca e dall'Ungheria, che nell'occasione erano sostenute dalla Polonia. Per quanto qui rileva, la Corte di giustizia<sup>53</sup> doveva tra l'altro verificare se il Consiglio, adottando la decisione n. 2015/1601, avesse interferito con le funzioni e le competenze del Consiglio europeo e quindi con il principio dell'equilibrio istituzionale. Inoltre, si chiedeva se l'art. 15 TUE dovesse essere interpretato nel senso che le conclusioni del Consiglio europeo si impongono alle Istituzioni dell'Unione. Veniva infatti sostenuto nel ricorso che in seno al Consiglio europeo era stato raggiunto un accordo tra gli Stati membri per la ricollocazione di 40.000 richiedenti protezione internazionale. Di conseguenza, il Consiglio dell'Unione non avrebbe potuto decidere la ricollocazione di 120.000 richiedenti supplementari senza aver prima ottenuto un accordo di principio in tal senso in seno al Consiglio europeo<sup>54</sup>. La Corte di giustizia, peraltro, ha correttamente ancorato la propria decisione all'art. 78, par. 3, TFUE che permette al Consiglio di adottare misure a maggioranza qualificata, così come il Consiglio aveva effettivamente fatto nel caso specifico. Il principio dell'equilibrio istituzionale vieta quindi che il Consiglio europeo modifichi tale regola di voto imponendo al Consiglio, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'articolo 68 TFUE, una regola di voto all'unanimità. Ad ulteriore chiarimento, la Corte ha affermato che le norme relative alla formazione della volontà delle Istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse Istituzioni<sup>55</sup>.

Spunti interessanti sugli aggiustamenti che nel corso di periodi di crisi vengono compiuti rispetto al processo decisionale nell'Unione europea, sono infine offerti dall'attuale crisi collegata alla diffusione del Covid-19<sup>56</sup>.

Se nelle prime settimane successive allo scoppio della pandemia era emersa una iniziale sensazione di immobilismo da parte delle Istituzioni dell'Unione, a poco a poco sono stati compiuti significativi tentativi di ricondurre la gestione della crisi sotto una regia unitaria, pur tenendo conto delle difficoltà oggettive derivanti dalle limitate competenze dell'Unione in materia sanitaria<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Decisione (UE) n. 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 248 del 24 settembre 2015, p. 80.

<sup>53</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, Cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*. A commento, v. ad es. M. DI FILIPPO, *The strange procedural fate of the actions for annulment of the EU relocation scheme*, in *Eurojus*, 4 marzo 2017; M. MESSINA, *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in *OIDU*, 2017, p. 603; B. DE WITTE, E. TSOURDI, *Confrontation on relocation – The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2018, p. 1457.

<sup>54</sup> Corte di giustizia, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, cit., punto 139.

<sup>55</sup> Corte di giustizia, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, cit., punto 149.

<sup>56</sup> Per uno sguardo di insieme agli strumenti utilizzati al fine di rispondere all'urgenza imposta dall'emergenza sanitaria v. ad es. C. FIORAVANTI, *Deroghe, eccezioni e urgenza d'intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, p. 256.

<sup>57</sup> In proposito, v. P. DE PASQUALE, *Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19*, in *DPCE online*, 2020, p. 2295; F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *Eurojus*, numero

Un ruolo da protagonista è stato interpretato da Istituzioni tipicamente sovranazionali, quali la Commissione europea e la Banca centrale europea<sup>58</sup>.

Quest'ultima, in particolare, fin dal 18 marzo 2020 ha adottato un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP)<sup>59</sup> con una dotazione in un primo momento di 750 miliardi di euro, poi aumentata a 1350 miliardi, destinato a sostenere i Paesi della zona euro mediante l'immissione nei mercati finanziari della liquidità necessaria per far fronte all'eccezionalità della situazione.

La Commissione, da parte sua, mediante l'adozione di atti atipici non vincolanti (comunicazioni e orientamenti) ha fissato i parametri entro i quali gli Stati possono muoversi, garantendo un elevato livello di tutela della salute pubblica e, al contempo, il rispetto del diritto dell'UE<sup>60</sup>.

Certo, il ricorso al *soft law* presenta alcuni vantaggi, ma anche indubbi difetti. Tra i vantaggi, viene soprattutto in rilievo la rapidità di risposta che lo strumento consente. D'altra parte, lo stesso, non essendo vincolante, non aggiunge nulla al quadro giuridico esistente. Può avvenire, peraltro, che all'atto di *soft law* sia subito seguito un impegno da parte degli Stati a darvi attuazione, rendendo quindi, di fatto, l'atto medesimo – sia pure indirettamente – vincolante. Questo è quanto si è verificato con riferimento alla Comunicazione con cui la Commissione, il 16 marzo 2020, ha raccomandato la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'Unione<sup>61</sup>. Il giorno immediatamente successivo, i Capi di Stato o di governo dell'Unione (oltre ai quattro Stati associati Schengen) hanno convenuto di attuare la predetta restrizione, trasformando, quindi, la raccomandazione rivolta dalla Commissione in un vero e proprio impegno cui hanno dato seguito gli Stati mediante atti attuativi adottati a livello nazionale<sup>62</sup>.

È stato osservato che, a differenza di quanto normalmente avviene in occasione dell'adozione di atti di *soft law*, nel corso della pandemia le consultazioni che sono state

speciale su *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 15 e spec. p. 20 ss.

<sup>58</sup> Sul ruolo giocato durante la pandemia dalle Istituzioni sovranazionali (o comunitarie), v. P. DE PASQUALE, *L'Unione europea di fronte alle conseguenze della crisi sanitaria, tra metodo comunitario e metodo intergovernativo*, in *DPCE online*, 2020, n. 3, p. XI ss.

<sup>59</sup> V. Decisione (UE) n. 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), in *GUUE* L 91 del 25 marzo 2020, p. 1. A commento di tale piano, v. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 5, 2020, p. 39.

<sup>60</sup> Tra i numerosi atti di *soft law* adottati dalla Commissione, v. ad es. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, COM(2020) 112 final del 13 marzo 2020; Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in *GUUE* C 91 I del 20 marzo 2020, p. 1; Raccomandazione (UE) 2020/518 della Commissione dell'8 aprile 2020, *relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per l'uso della tecnologia e dei dati al fine di contrastare la crisi Covid-19 e uscirne, in particolare per quanto riguarda le applicazioni mobili e l'uso di dati anonimizzati sulla mobilità*, in *GUUE* L 114 del 14 aprile 2020, p. 7; Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di covid-19 relativamente alla protezione dei dati*, in *GUUE* C 124 I del 17 aprile 2020, p. 1.

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, COM (2020) 115 def. del 16 marzo 2020.

<sup>62</sup> Sul carattere "senza precedenti" di un simile modo di procedere, v. B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, p. 51 e spec. p. 54.

compiute non sembrano essere state particolarmente ampie ed appropriate<sup>63</sup>. Ciò, peraltro, era inevitabile, in considerazione dell'urgenza con cui le risposte erano attese al fine di coordinare l'azione degli Stati membri per frenare, per quanto possibile, la diffusione del virus.

Piuttosto va sottolineato, tra le caratteristiche degli atti di *soft law*, che gli stessi sono normalmente sottratti ad un sindacato di legittimità, secondo quanto previsto dal primo comma dell'art. 263 TFUE e nella misura in cui gli stessi non esplicano effetti giuridici obbligatori<sup>64</sup>.

Nonostante questo, è indubbio che le misure di *soft law* possono rappresentare, anche in futuro, un modello da seguire per far fronte a situazioni di emergenza. Situazioni di tale tipo, infatti, possono rendere necessario evitare le lungaggini dell'*iter* legislativo ordinario e far ricorso a meccanismi più agili.

## 6. Considerazioni conclusive

Con la presente indagine abbiamo cercato di verificare, alla luce della prassi recente, se ed in quale misura il processo decisionale che caratterizza il funzionamento delle Istituzioni dell'Unione risponda a criteri di democrazia ed efficienza.

Un primo ambito in cui i due criteri in questione sono stati valutati è quello della *better regulation*, su cui negli ultimi anni le Istituzioni dell'Unione – a partire dalla Commissione europea – hanno investito molto, con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'attività legislativa in seno all'UE<sup>65</sup>. Per consentire di “legiferare meglio” sono stati rafforzati i meccanismi che favoriscono la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interessi alle varie fasi del procedimento di approvazione degli atti. Così facendo, sono stati senz'altro compiuti passi in avanti nella trasparenza ed efficacia della produzione normativa. Abbiamo però anche sottolineato che gli strumenti che sono stati introdotti al fine di favorire l'interazione tra i potenziali destinatari degli atti dell'Unione e le Istituzioni UE non sembrano ancora diffusamente conosciuti. Inoltre, nell'ottica di rendere realmente efficaci i contributi derivanti dalla partecipazione pubblica al processo legislativo dell'UE, dovrà essere reso più trasparente anche il seguito che agli stessi venga eventualmente dato dalle Istituzioni dell'Unione al momento dell'approvazione dei singoli atti normativi.

Resta invece perplessità la circostanza che gli strumenti adottati in funzione della *better regulation* non prendano una chiara posizione in ordine all'esigenza di assicurare il rispetto del principio di trasparenza nel caso di utilizzo della procedura di trilogato ed a fronte dell'influenza esercitata dalle *lobby* sul processo legislativo<sup>66</sup>.

La procedura di trilogato rientra senz'altro tra gli strumenti che permettono di velocizzare i tempi di approvazione degli atti legislativi dell'UE e, di conseguenza, migliorare l'efficacia del processo decisionale. Il carattere confidenziale dei negoziati svolti dalle Istituzioni nel corso di tali riunioni, però, si scontra con l'esigenza di trasparenza del processo

<sup>63</sup> O. STEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers*, 2020, p. 663 e spec p. 666.

<sup>64</sup> V. ad es. Sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 2018, Causa C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*.

<sup>65</sup> V. *supra*, par. 2.

<sup>66</sup> V. *supra*, par. 3.

decisionale che, come rilevato tanto dalla Mediattrice europea, tanto dalla Corte di giustizia dell'UE, è essenziale in un sistema fondato sul principio di legittimità democratica.

Quanto, invece, ai meccanismi volti a regolamentare il fenomeno delle *lobby* e la loro influenza sul processo decisionale portato avanti dalle Istituzioni dell'Unione, è incoraggiante il recente accordo raggiunto nel dicembre 2020 per la riforma del registro di trasparenza. In proposito, abbiamo osservato che rappresentano senz'altro aspetti positivi, da una parte, il coinvolgimento a pieno titolo del Consiglio, oltre che del Parlamento europeo e della Commissione, e dall'altra l'introduzione di un meccanismo di condizionalità che renderà di fatto obbligatorio per i portatori di interesse l'iscrizione all'interno del registro medesimo.

Nella valutazione dei caratteri del processo decisionale dell'Unione occorre tener conto del fatto che lo stesso viene portato avanti in modo diverso a seconda del settore preso in considerazione. Nonostante che il Trattato di Lisbona abbia abbandonato la struttura a pilastri a suo tempo introdotta da Maastricht, rimangono ambiti caratterizzati da un rapporto di forza tra le Istituzioni del tutto peculiare. Per rendere evidente un simile stato di cose, ci siamo soffermati sui settori della politica estera e sicurezza comune e della politica economica e monetaria<sup>67</sup>. Ciascuno di essi è connotato da un equilibrio istituzionale originale. Non pochi sono gli elementi di criticità che sono emersi dal punto di vista della legittimità democratica dei processi decisionali seguiti in tali ambiti. Sarebbe però forse riduttivo dare una valutazione dei due settori in questione che evidenzi solo i loro caratteri intergovernativi e che non tenga conto del ruolo che nel loro ambito, in via di prassi, o comunque a seguito delle riforme attuate negli ultimi anni, hanno assunto di volta in volta anche il Parlamento europeo, la Commissione e la Banca centrale europea.

L'impressione che si ricava da uno sguardo di insieme delle peculiarità riscontrate nella politica estera e di sicurezza comune e nella politica economica e monetaria è che ci si trovi di fronte a due laboratori in rapida evoluzione, nell'ambito dei quali gli esperimenti fin qui compiuti rappresentano una base che dovrà necessariamente negli anni a venire essere migliorata, soprattutto al fine di rispondere alle esigenze di trasparenza e democraticità che sono state segnalate.

Il processo decisionale seguito dalle Istituzioni dell'Unione è infine suscettibile di subire significativi adattamenti nel corso di periodi di crisi<sup>68</sup>. Abbiamo evidenziato che, in simili frangenti, un ruolo di rilievo viene giuocato dagli Stati membri i quali, raggiungendo accordi in seno al Consiglio europeo o anche al di fuori di tale cornice istituzionale, sono spesso stati in grado di fornire la spinta necessaria a sbloccare le situazioni di stallo.

Un tale modo di procedere può certo risultare utile in considerazione della sua efficacia. Ma presenta limiti nella misura in cui comporti deroghe alle procedure previste dai Trattati e, addirittura, consenta, di fatto, di aggirare i meccanismi di controllo democratico da questi ultimi previsti.

Con riguardo alla crisi dovuta alla pandemia di Covid, abbiamo invece sottolineato la capacità che Istituzioni sovranazionali (quali, in particolare, la Commissione e la BCE) hanno avuto di trovare soluzioni flessibili per rispondere in modo rapido alle esigenze dettate dalla contingenza. In un simile contesto, l'ampio ricorso ad atti di *soft law*, pur con i difetti propri connaturati a tale tipologia di strumenti, si è rivelato particolarmente adatto per far fronte a situazioni di emergenza.

---

<sup>67</sup> V. *supra*, par. 4.

<sup>68</sup> V. *supra*, par. 5.

Gli spunti offerti dai dati emersi nel corso dell'indagine, pur non rappresentando in modo completo le dinamiche che caratterizzano i diversi ambiti del processo decisionale dell'Unione, mostrano a nostro avviso la continua tensione tra i vincoli posti dai Trattati istitutivi (il rispetto del principio di attribuzione, l'equilibrio tra le competenze delle diverse Istituzioni, le procedure previste dalla fonte primaria) e l'esigenza di trovare soluzioni rapide, efficaci ed idonee a rispondere agli obiettivi dell'integrazione. Le soluzioni che nella prassi sono state individuate sollevano, in alcuni casi, perplessità con riguardo alla trasparenza del processo decisionale e, in ultima istanza, alla democraticità ed alla legittimità dello stesso. Sarebbe quindi preferibile che nuove soluzioni venissero introdotte attraverso la via maestra della revisione dei Trattati. Via, questa, peraltro, non facilmente percorribile in un periodo storico, come quello attuale in cui – quanto meno in alcuni Stati membri – le voci eurosceettiche e sovraniste sono particolarmente forti. La convocazione della Conferenza sul futuro dell'Europa avrebbe potuto allora essere l'occasione per avviare un processo di riflessione, realmente aperto e trasparente, sulla riforma del funzionamento delle Istituzioni<sup>69</sup>. Fin qui, però, i ritardi nell'avvio della stessa, certo dovuti anche al perdurare della pandemia, non hanno rappresentato un segnale incoraggiante in ordine alla reale volontà degli Stati membri di aprire una nuova pagina nel processo di integrazione<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, v. F. FABBRINI, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *European Papers*, 2020, p. 963; B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, in *European Papers*, 2020, p. 983; B. NASCIBENE, *Dalla "paura" all'"ambizione". L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2020, p. 160.

<sup>70</sup> Non appare incoraggiante neppure la posizione del Consiglio, recentemente rivista a livello di Coreper il 3 febbraio 2021 (doc. n. 5911/21). Tale presa di posizione, infatti, se da una parte può favorire lo sblocco dell'attuale situazione di stallo e quindi facilitare la convocazione della Conferenza sul futuro dell'Europa a partire dal 9 maggio 2021, dall'altra non fissa per la Conferenza obiettivi particolarmente ambiziosi, visto che si limita a prevedere che gli esiti della Conferenza dovranno sfociare in un rapporto da sottoporre al Consiglio europeo nel 2022 e che sulla base delle conclusioni che da quest'ultimo verranno adottate, le altre istituzioni dovranno poi decidere come darvi seguito, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e in conformità con i Trattati istitutivi.