



I triloghi all'ora della riforma dei Trattati: come bilanciare flessibilità e trasparenza in un tentativo di costituzionalizzazione?

Paolo Recaldini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I triloghi come convenzione costituzionale. – 3. Le criticità dei triloghi. – 4. Il controllo giudiziario e amministrativo sui triloghi. – 5. La proposta di revisione dei Trattati. – 6. Spunti per una possibile costituzionalizzazione. – 7. Conclusione.

1. Introduzione

Nel giugno 2022 il Parlamento europeo ha attivato per la prima volta il potere conferitogli dall'art. 48 del Trattato sull'Unione europea (TUE) per sottoporre al Consiglio dell'Unione europea un progetto di revisione dei Trattati e una richiesta di indire una apposita Convenzione¹. Contrariato dall'inazione del Consiglio, nel novembre 2023 il Parlamento ha adottato un progetto di riforma più ambizioso,

* Consulente in politiche dell'Unione europea e *public affairs* a Bruxelles.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 giugno 2022, sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati. Per un commento sulla prima proposta di riforma: J-P JACQUÉ, *The European parliament's institutional proposals following the conference on the future of Europe: Much ado about nothing?*, in *CMLR*, vol. 59, 2022, p. 129 ss.

proponendo modifiche sostanziali ai Trattati e all’assetto istituzionale dell’Unione, ivi compresi i processi decisionali e legislativi in talune politiche². Reiterava dunque la richiesta al Consiglio di «presentare al Consiglio europeo, *immediatamente e senza alcuna deliberazione*, le proposte [e] invita[va] il Consiglio europeo a convocare quanto prima una Convenzione (enfasi aggiunta)»³ per la revisione dei Trattati.

L’iniziativa del Parlamento europeo si inserisce appieno nel dibattito intorno alle criticità lasciate irrisolte dal Trattato di Lisbona, poi esacerbate dalle recenti crisi. Nel corso della IX legislatura il dibattito sulla riforma dei Trattati ha guadagnato un nuovo slancio anche grazie alla Conferenza sul futuro dell’Europa. Ma la prospettiva di un futuro allargamento dell’Unione ad Est ha rivelato la necessità di risolvere le problematiche esistenti prima di nuove adesioni⁴ - esigenza che è stata oggetto di riflessione anche per gli esecutivi di alcuni Stati membri⁵.

Le risoluzioni del Parlamento europeo mostrano quindi un tentativo di affrontare le problematiche emerse tramite ambiziose innovazioni al funzionamento dell’Unione. L’occasione è dunque propizia per valutare, tra i numerosi temi trattati, fino a che punto i deputati abbiano affrontato le criticità emerse in relazione ai negoziati interistituzionali, c.d. “triloghi”. Questa tipologia di negoziati è oggi una prassi costituzionale che integra la procedura legislativa ordinaria⁶, ma solleva numerosi dubbi per la ridotta trasparenza delle deliberazioni. All’alba di una possibile riforma dei Trattati, la presente relazione esamina la

² Risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati. Per un commento su questa risoluzione e sulla più ampia questione della riforma dei Trattati: A. ADINOLFI, *Le ragioni di una (incerta) riforma dei Trattati dell’Unione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2024, p. 8 ss.

³ Risoluzione del 22 novembre 2023, cit., par. 1.

⁴ Si vedano i considerando di entrambe le risoluzioni parlamentari.

⁵ V. gruppo di lavoro franco-tedesco sulla riforma istituzionale dell’Unione, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris-Berlin, 18 September 2023. Per un commento: A. ADINOLFI, *op. cit.*

⁶ P. VAN NUFFEL, *The European Union Co-Legislator in Action: Some Thoughts on Trilogues, Transparency and the Trias Politica*, in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS, W. VERRIJDT (eds.), *Semper perseverans – Liber amicorum André Alen*, Cambridge, 2020, p. 921 ss.

possibilità di una costituzionalizzazione⁷ dei triloghi e della loro riconciliazione con i requisiti del diritto primario, identificando difficoltà e benefici di una tale riforma per le istituzioni e i cittadini dell'Unione.

2. *I triloghi come convenzione costituzionale*

Il trilogio è «una riunione tripartita informale alla quale partecipano i rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione [il cui] obiettivo [...] è cercare rapidamente un accordo su un insieme di emendamenti accettabili per il Parlamento e il Consiglio [...] che successivamente deve ancora essere approvato da ciascuna delle tre istituzioni conformemente alle rispettive procedure interne»⁸. Il trilogio è quindi un meccanismo informale, ed i Trattati non contengono alcuna menzione di tali negoziati, neppure all'art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Al contempo, tale negoziato è stato istituzionalizzato al punto da avere un carattere stabile: in ogni caso esso prevede discussioni a porte chiuse tra delegati dei colegislatori, ovvero il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, con la mediazione della Commissione europea⁹. Il rapporto di delega tra i negoziatori e la rispettiva istituzione mandataria richiede inoltre che i compromessi legislativi raggiunti in trilogio siano soggetti ad un processo di approvazione e adozione formale da parte di entrambi i colegislatori¹⁰.

Nati negli anni Settanta come una prassi nella conciliazione di bilancio, i triloghi sono stati riproposti negli anni Novanta come strumento nelle negoziazioni legislative per la flessibilità che

⁷ In questa relazione la scelta di termini quali “costituzionale” o “costituzionalizzazione” segue la riflessione della Corte nel celebre caso *Les Verts* in merito alla natura dei Trattati quali «carta costituzionale di base» dell'Unione: Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts/Parlamento*, punto 23.

⁸ Tribunale 15 settembre 2016, T-710/14, *Herbert Smith Freehills/Consiglio*, punto 56.

⁹ J. GREENWOOD, C. ROEDERER-RYNNING, *Taming Trilogues: The EU's Law-Making Process in a Comparative Perspective*, in O. COSTA (ed.), *The European Parliament in Times of EU Crisis*, Cham, 2019, p. 123 ss.

¹⁰ Per una panoramica del funzionamento dei triloghi, P. LEINO-SANDBERG, *Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 14, n. 2, 2023, p. 271 ss.

garantivano nelle trattative¹¹. Quando il Trattato di Amsterdam ha permesso la conclusione della codecisione già in prima lettura, il loro utilizzo si è moltiplicato rapidamente¹². L’efficienza dei negoziati in trilogio non ha tardato a manifestarsi: durante la V legislatura il 28% dei dossier è stato adottato in prima lettura, dato che è salito a 72% nella VI legislatura e a 85% nella VII legislatura¹³. Ciò accerta non solo la proliferazione dei triloghi, ma anche l’efficienza che essi hanno apportato alla procedura legislativa ordinaria, e permette di notare come in trent’anni i triloghi si siano evoluti da pratica informale a prassi consolidata nel processo legislativo dell’Unione. La ragione di questa evoluzione è *in primis* legata al ridotto spazio negoziale concesso durante la seconda lettura e la conciliazione previste all’art. 294 TFUE, e quindi strettamente connesso alla necessità per i colegislatori di raggiungere un compromesso agevole e cooperativo in prima lettura¹⁴.

Nonostante la loro considerevole presenza, i tentativi di codificare i triloghi sono stati rari. Nel 2007 le istituzioni hanno adottato una dichiarazione comune per stabilire una cooperazione più strutturata nella codecisione¹⁵, nella quale riconoscevano la prassi dei triloghi e ne incoraggiavano una “istituzionalizzazione” per via della loro efficacia¹⁶, pur senza ambire a normarne specifici aspetti. Successivamente, nel 2016 le istituzioni si sono impegnate tramite un accordo interistituzionale a garantire una maggior trasparenza del processo legislativo e una «gestione appropriata dei negoziati trilaterali»¹⁷. L’accordo è prova dell’avvenuta istituzionalizzazione della prassi, di cui ne riconferma l’efficacia e ne specifica ulteriori dettagli, come la condizione di parità tra co-legislatori e il ruolo di facilitatore della

¹¹ G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell’UE*, in *DUE*, vol. 4, 2015, p. 810 ss.

¹² J. GREENWOOD, C. ROEDERER-RYNNING, *Taming Trilogues*, cit., p. 123.

¹³ V. Relazioni sull’attività relative alla procedura legislativa ordinaria, pubblicate dal Parlamento europeo alla fine di ogni legislatura.

¹⁴ Per le complessità della seconda lettura e della conciliazione vedasi *ex multis* M. SKOWRON, *Secrecy During the Ordinary Legislative Procedure of the European Union: The Legal Dimension*, in *EPL*, vol. 29, n. 2, p. 219 ss.

¹⁵ Dichiarazione comune, del 13 giugno 2007, sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, parr. 7-10.

¹⁶ *Ivi*, parr. 1-2.

¹⁷ Accordo interistituzionale «Legiferare meglio», del 13 aprile 2016, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea, par. 38.

Commissione¹⁸. Con esso le istituzioni si vincolano a stabilire contatti e scambi di informazioni tempestivi durante la procedura legislativa, a comunicare al pubblico l'esito dei triloghi, e a migliorare la tracciabilità dell'iter legislativo, con l'obiettivo di creare una banca dati dedicata¹⁹. Con l'eccezione di questo ultimo punto, le istituzioni non hanno concordato obiettivi specifici, bensì si sono impegnate a migliorare la propria condotta nel perimetro stabilito dalla prassi esistente, peraltro senza ambire ad un ulteriore inquadramento giuridico.

Sulla base di queste osservazioni, si propone qui la considerazione che, allo stadio attuale, i triloghi siano una convenzione inter-istituzionale (o meglio, costituzionale)²⁰, non essendo ancora diventati una consuetudine costituzionale dell'Unione. Prima di operare tale riflessione, si noti che non solo la dottrina ma anche la giurisprudenza sulle due nozioni è limitata, soprattutto poiché la Corte di giustizia si è mostrata riluttante nel trattare l'esistenza di un "diritto consuetudinario dell'Unione"²¹. Pur riconoscendo implicitamente gli elementi costitutivi della consuetudine, ovvero *usus* e *opinio iuris*, la Corte di giustizia non ha mai fornito indicazioni sulla loro applicazione nel diritto dell'Unione²². Inoltre, essa menziona solo raramente le pratiche interistituzionali, senza mai definirle espressamente come "consuetudinarie"²³. Nei rari casi in cui ha trattato la questione, la Corte di giustizia ha però fornito indicazioni chiave: poiché i Trattati fissano vincoli alla validità del diritto consuetudinario dell'Unione, le consuetudini possono svilupparsi *infra* or *praeter legem*, ma mai *contra legem*; dunque, senza poter emendare o derogare al diritto primario²⁴, diversamente da quanto previsto dal diritto internazionale, dove norme consuetudinarie e convenzionali coesistono in un rapporto di reciproca derogabilità. A ciò si aggiunge una riflessione più generale per cui, una

¹⁸ *Ivi*, parr. 32.

¹⁹ *Ivi*, parr. 33-40.

²⁰ Per un commento sullo sviluppo dei triloghi come convenzione interistituzionale, P. VAN NUFFEL, *op. cit.*, pp. 928-934.

²¹ S. BESSON, *General Principles and Customary Law in the EU Legal Order*, in S. VOGENAUER, S. WEATHERILL (eds.), *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives*, London, 2017, p. 105 ss.

²² Corte giust. 10 febbraio 1983, 230/81, *Lussemburgo/Parlamento*, punto 44.

²³ S. BESSON, *op. cit.*, p. 116 ss.

²⁴ Per una raccolta della giurisprudenza rilevante, S. BESSON, *op. cit.*, p. 121.

volta stabilitesi in modo sufficiente da essere qualificate come tali, le consuetudini delle istituzioni europee sono state spesso codificate rapidamente nel diritto primario, *in primis* per ragioni di certezza giuridica²⁵. Questo spiega anche la ridotta giurisprudenza sul tema: la codificazione ha permesso alle istituzioni di risolvere talune controversie, che sarebbero altrimenti giunte dinnanzi alla Corte di giustizia.

Si noti che il concetto di convenzione costituzionale nel perimetro del diritto dell’Unione presenta simili difficoltà definitorie, data la scarsa trattazione in giurisprudenza e in dottrina. Si mutuano quindi in questa riflessione le conclusioni dottrinali²⁶ sul concetto di convenzione costituzionale che origina nel diritto nazionale (soprattutto parlamentare), per identificare gli elementi applicabili alle convenzioni interistituzionali dell’Unione. La principale differenza tra convenzione e consuetudine è quindi che, laddove l’elemento dell’*usus* è comune a entrambe, il requisito dell’*opinio iuris* è assente nel caso delle convenzioni, mentre resta centrale per le consuetudini, cui conferisce una natura giustiziabile, garantendo la produzione di conseguenze giuridiche in seguito a eventuali violazioni delle stesse²⁷. Al contrario, la chiara matrice politica delle convenzioni le allontana dall’orbita del diritto e ne condiziona il rispetto non al carattere di vincolatività, bensì a dinamiche prettamente politiche tra gli attori istituzionali coinvolti²⁸.

L’applicazione di queste considerazioni al caso dei triloghi permette di identificare facilmente la presenza di un *usus*, già dalle citate statistiche sulla loro proliferazione. È invece più complesso ricostruire l’*opinio iuris* dei colegislatori, soprattutto alla luce di alcuni episodi recenti che mettono in dubbio la loro aderenza dogmatica alla prassi e all’esito dei negoziati – specialmente da parte del Consiglio, notoriamente su pressione degli Stati membri. A titolo esemplificativo, si cita innanzitutto la richiesta tedesca di modificare l’accordo raggiunto in trilogio sulla proposta di regolamento sulle emissioni di

²⁵ *Ivi*, p. 118.

²⁶ Per una sintesi della dottrina, *ex multis*, G. U. RESCIGNO, *Convenzioni costituzionali*, in *Diritto on line Treccani*, 2015.

²⁷ *Ivi*.

²⁸ Per un’analisi della dimensione della teoria dei giochi nelle convenzioni costituzionali, Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, vol. 1, 2022, p. 1 ss.

CO₂ degli autoveicoli leggeri²⁹, che ha suscitato il malcontento del Parlamento³⁰ poiché verificatasi dopo la sua ratifica dell'accordo, e ha infine richiesto l'intervento della Commissione per trovare un nuovo compromesso³¹. Parimenti, il voto in Consiglio sul compromesso raggiunto in trilogia sul dovere di diligenza delle imprese³² è stato rinviato più volte per accomodare le richieste emendative degli Stati membri³³ presentate mesi dopo l'annuncio della conclusione del trilogia³⁴. Anche in relazione al compromesso sulla proposta di direttiva sui lavoratori delle piattaforme digitali³⁵ il Consiglio non riusciva a raggiungere una maggioranza a favore³⁶ e ha insistito per riaprire i negoziati, conclusisi definitivamente due mesi dopo³⁷. Similmente, alcuni Stati membri hanno sollevato dubbi circa l'accordo in trilogia

²⁹ Regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima.

³⁰ J. LIBOREIRO, *We cannot go back on deals, Roberta Metsola says amid German standoff over e-fuels*, in *Euronews*, 23 March 2023, www.euronews.com/my-europe/2023/03/23/we-cannot-go-back-on-deals-roberta-metsola-says-amid-german-standoff-over-e-fuels.

³¹ J. POSANER, *Brussels and Berlin strike deal on 2035 combustion-engine ban*, in *POLITICO*, 25 March 2023, www.politico.eu/article/brussels-and-berlin-strike-car-engine-combustion-zero-emissions-ban-deal.

³² Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, del 23 febbraio 2022, COM (2022) 71final.

³³ A. ZIMMERMANN, *Key vote on EU supply chain rules put off again*, in *POLITICO*, 13 February 2024, www.subscriber.politicopro.com/article/2024/02/key-vote-on-eu-supply-chain-rules-put-off-again-00141126; L. MARCHAL, *Due diligence, EU Council still not ready to approve provisional agreement*, in *Agence Europe*, 7 March 2024, www.agenceurope.eu/en/bulletin/article/13366/12.

³⁴ Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa n. 1026/23, del 14 dicembre 2023.

³⁵ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, del 9 dicembre 2021, COM (2021) 762final.

³⁶ P. BÉRASTÉGUI, *The Council of the EU rejected the Platform Work Directive deal negotiated in trilogues*, 9 January 2024, www.etui.org/news/council-eu-rejected-platform-work-directive-deal-negotiated-trilogues.

³⁷ Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa n. 194/24, dell'11 marzo 2024.

sulla proposta di regolamento sull’intelligenza artificiale³⁸, poi risolti per mezzo di una commistione di soluzioni politiche e amministrative negoziate con la Commissione³⁹.

Per quanto essi siano un campione limitato, gli esempi citati contrastano con la prassi precedentemente osservata in riferimento ai triloghi⁴⁰ e sollevano dubbi sulla percezione del Consiglio circa la vincolatività del loro esito, e quindi sulla solidità della sua *opinio iuris*. In sintesi, sebbene queste circostanze non identifichino necessariamente uno stravolgimento nell’attitudine del Consiglio, esse sono sufficienti per escludere la caratterizzazione dei triloghi come consuetudine costituzionale. In caso contrario, si presupporrebbe che il Consiglio limitasse la deviazione dal compromesso raggiunto in triloquio e le richieste di modifiche successive alla conclusione, data la consapevolezza delle possibili ripercussioni. Si noti tuttavia che, nonostante gli episodi citati, il Consiglio non ha messo in discussione il ricorso ai triloghi o proposto di abbandonare tale prassi. Ciò è quindi sufficiente per dimostrare che per entrambi i colegislatori vige una convenzione costituzionale che prevede il ricorso ai triloghi, la cui ottemperanza – idealistica o utilitaristica che sia⁴¹ – rivela una modificazione *praeter legem* della procedura legislativa ordinaria di cui all’art. 294 TFUE.

Avendo stabilito la natura dei triloghi come convenzione costituzionale, conviene richiamare che, storicamente, le convenzioni delle istituzioni sono state spesso codificate rapidamente nel diritto primario. La codificazione (o costituzionalizzazione) dei triloghi nei Trattati potrebbe quindi accrescere la certezza giuridica circa la

³⁸ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale (legge sull’intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell’Unione, del 21 aprile 2021, COM (2021) 206final.

³⁹ G. VOLPICELLI, *EU countries strike deal on landmark AI rulebook*, in *POLITICO*, 2 February 2024, www.politico.eu/article/eu-countries-strike-deal-ai-law-act-technology/; J. TAR, L. BERTUZZI, “All eyes on COREPER, from a convention to a declaration”, in *Euractiv*, 2 February 2024, www.euractiv.com/section/digital/news/all-eyes-on-coreper-from-a-convention-to-a-declaration/.

⁴⁰ La prassi mostra che i testi concordati nei negoziati non sono mai riaperti, ma sono soggetti solo a un controllo linguistico. V. P. LEINO-SANDBERG, *op. cit.*, p. 277.

⁴¹ Per una riflessione più ampia sulle motivazioni e sugli interessi delle parti di una convenzione, Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, pp. 6-12.

convenzione stesse, risolvendo al contempo talune criticità emerse in relazione ai triloghi.

3. *Le criticità dei triloghi*

Nei trent'anni della loro esistenza i triloghi hanno dato origine a diversi dibattiti su taluni aspetti particolarmente critici, diventando oggetto di ricerca per giuristi e politologi. Con prospettive diverse ma complementari, le discussioni accademiche hanno evidenziato numerose caratteristiche e problematiche circa le negoziazioni interistituzionali, tra cui si evidenziano le principali.

Innanzitutto, i triloghi sono stati descritti come un fenomeno di “diplomazia politicizzata”, ovvero un modello ibrido tra le tradizioni della diplomazia e della negoziazione tipica dell’assemblea parlamentare⁴². In quest’ottica, i colegislatori vi parteciperebbero con differenti intenzioni: laddove il Consiglio vede i triloghi come uno strumento neutralizzante e depoliticizzante, il Parlamento spesso cerca di utilizzare i triloghi per proiettare il proprio potere e politicizzare la legislazione⁴³. I triloghi sono stati anche interpretati come un percorso di “passaggio all’età adulta” nella vita istituzionale del Parlamento, nella sua evoluzione da mera camera consultiva a colegislatore: l’istituzionalizzazione dei triloghi rappresenterebbe per esso il risultato di un’aumentata consapevolezza del proprio ruolo e un tentativo di sopperire al crescente disagio per le difficoltà incontrate⁴⁴. In tal senso, la politicizzazione dei triloghi assumerebbe una connotazione ontologica e legittimante per l’istituzione. Eppure, è stato riscontrato che il processo evolutivo non ha ancora portato alle condizioni di parità tra il Parlamento e il Consiglio asserite nell’accordo interistituzionale⁴⁵.

⁴² V. C. ROEDERER-RYNNING, J. GREENWOOD, *Black boxes and open secrets: trilogues as ‘politicised diplomacy’*, in *West European Politics*, vol. 44, n. 3, 2021, p. 485 ss.

⁴³ *Ivi*, p. 496.

⁴⁴ V. C. ROEDERER-RYNNING, J. GREENWOOD, *The European Parliament as a Developing Legislature: Coming of Age in Trilogues?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 24, n. 5, 2017, p. 735 ss.

⁴⁵ Accordo interistituzionale, cit., par. 32.

Al contrario, è generalmente il Consiglio a primeggiare nei negoziati interistituzionali⁴⁶.

Altri aspetti ampiamente analizzati sono connessi al rapporto di delega tra istituzioni e negoziatori, in particolare il rispetto del mandato negoziale, le restrizioni alla libertà dei mandatari, e il rapporto di responsabilità verso il mandante. È stato riscontrato, ad esempio, che le differenze ideologiche tra mandanti e mandatari non influirebbero sulla deviazione dal mandato, e che le istituzioni – piuttosto che i negoziatori – manterrebbero un solido controllo sulle negoziazioni, soprattutto per le garanzie fornite dai meccanismi sanzionatori a posteriori, come la mancata adozione dell’accordo, e per la consapevolezza dei mandatari di poter divenire mandante in negoziati successivi⁴⁷. A mitigare queste riflessioni è stato però osservato, ad esempio, che, sebbene i negoziatori del Parlamento debbano riferire alle commissioni parlamentari dopo ogni riunione di trilogia⁴⁸, ciò spesso non succede affatto, o non in tempo, o con un resoconto di scarsa qualità⁴⁹.

L’aspetto più analizzato dei triloghi è indubbiamente la loro conformità coi principi di pubblicità e di trasparenza sanciti dai Trattati⁵⁰. La caratteristica distintiva dei triloghi, infatti, è l’isolamento dal dibattito pubblico, che originerebbe dalla convinzione, comune ai colegislatori, della necessità di un margine di riflessione (“*space to*

⁴⁶ È stato riscontrato che, statisticamente, l’esito dei triloghi è più vicino al mandato negoziale del Consiglio: M. HAAG, *Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success*, in *European Union Politics*, vol. 23, n. 2, 2022, p. 330 ss.

⁴⁷ T. LALOUX, *Agency slack as cause of deviation in trilogue negotiations*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 1, pp. 146-148.

⁴⁸ V. artt. 70-74 del regolamento di procedura. Essi sono stati riformati nel 2012 e nel 2017 per disciplinare le criticità menzionate: J. GREENWOOD, C. ROEDERER-RYNNING, *Taming Trilogues*, cit., p. 128 ss.; C. FASONE, *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europea*, in *QC*, n. 1, 2017, p. 159 ss.

⁴⁹ V. G. J. BRANDSMA, *Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 10, 2019, pp. 1464-1483; D. PENNETREAU, T. LALOUX, *Talkin’ ’bout a negotiation: (Un) transparent rapporteurs’ speeches in the European Parliament*, in *Politics and governance*, vol. 9, n. 1, 2021, p. 248 ss.

⁵⁰ Per un’analisi dei principi, della loro interdipendenza e delle differenze, A. ALEMANNO, *Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy*, in *ELR*, vol. 39, n. 1, 2014, p. 72 ss.; M. MIGLIAZZA, *Informazione vs. comunicazione nel diritto dell’Unione europea*, in *DCSI*, nn. 1-2, 2018, p. 305 ss.

think”)⁵¹. Tuttavia, poiché i triloghi si situano in un contesto normativo fondato sulla democrazia⁵², in linea di principio i negoziatori sono tenuti a dar conto delle proprie scelte non solo alle istituzioni mandatarie (“*internal accountability*”), ma anche ai cittadini (“*external accountability*”)⁵³. Direttamente collegato alla trasparenza è poi l’aspetto della permeabilità dei triloghi agli *input* delle terze parti, in particolare gruppi di interesse e *lobby*, che è stata rilevata dall’analisi empirica⁵⁴.

In aggiunta, il principio di trasparenza è stato spesso inquadrato in un presunto *trade-off* con il principio dell’efficienza delle deliberazioni, soprattutto in relazione a possibili pregiudizi al processo decisionale derivanti da una maggiore trasparenza. Le posizioni della dottrina sul tema sono diametralmente opposte: laddove alcuni ritengono che maggiore trasparenza polarizzerebbe le posizioni negoziali in trilogio e complicherebbe le trattative⁵⁵, altri argomentano che il *trade-off* non sia corroborato da dati concreti, e che altri fattori avrebbero un’influenza maggiore sull’efficienza delle trattative⁵⁶. Dato che il principio della trasparenza è un’aggiunta relativamente recente al diritto primario dell’Unione⁵⁷, non sorprende che anche le istituzioni abbiano avuto difficoltà con la transizione ad una maggiore trasparenza del processo decisionale. Già nello strumento che regola l’accesso ai documenti delle istituzioni dell’Unione, ovvero il regolamento 1049/2001⁵⁸, è stata

⁵¹ C. ROEDERER-RYNNING, J. GREENWOOD, *Black boxes and open secrets*, cit., p. 501 ss.

⁵² V. artt. 1 e 10 TUE.

⁵³ Per un’analisi dei due concetti, G. ROSÉN, A. STIE, *Balancing seclusion and inclusion: EU trilogues and democratic accountability*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 29, n. 3, p. 383 ss.

⁵⁴ V. J. GREENWOOD, C. ROEDERER-RYNNING, *Organized interests and trilogues in a post-regulatory era of EU policy-making*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 1, p. 112 ss.

⁵⁵ V. *ex multis*: J. CROSS, *Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union*, in *European Journal of Political Research*, vol. 52, n. 3, 2013, p. 291 ss.

⁵⁶ V. *ex multis*: S. NOVAK, M. HILLEBRANDT, *Analysing the trade-off between transparency and efficiency in the Council of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 1, p. 141 ss.

⁵⁷ V. A. ALEMANN, *op. cit.*

⁵⁸ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2001, relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

prevista una eccezione alla trasparenza come salvaguardia per il processo decisionale, da bilanciare con l’eventuale interesse pubblico prevalente alla divulgazione⁵⁹. Il difficile bilanciamento di interessi contrastanti ha dato origine a controversie dinanzi alla Corte di giustizia, la quale ha potuto chiarire non solo le eccezioni alla trasparenza previste dal regolamento stesso, ma anche il ruolo dei principi di pubblicità e trasparenza nell’ordinamento giuridico dell’Unione. Parimenti, il Mediatore europeo si è occupato di reclami circa la trasparenza delle prassi amministrative delle istituzioni. Pertanto, la giurisprudenza della Corte di giustizia e le raccomandazioni del Mediatore hanno fornito maggiori indicazioni sulle criticità connesse alla trasparenza dei negoziati interistituzionali.

4. *Il controllo giudiziario e amministrativo sui triloghi*

Di fronte alla retrosia delle istituzioni di riformare le norme sull’accesso ai documenti⁶⁰, il controllo giurisdizionale ha permesso di risolvere numerose criticità del regolamento 1049/2001, che rimane il quadro giuridico di riferimento in materia di trasparenza del processo legislativo dell’Unione. Esso, infatti, è l’incarnazione dei principi di trasparenza e pubblicità del processo legislativo sanciti all’art. 15 TFUE, e permette l’effettiva realizzazione e il godimento del diritto del pubblico di accedere ai documenti detenuti dalle istituzioni, il quale è concretizzazione dei suddetti principi.

Come rivela l’analisi giurisprudenziale⁶¹, la Corte di giustizia ha costantemente promosso la trasparenza nel processo legislativo, collegandola al concetto di un’Unione fondata sulla democrazia, nella convinzione che una maggiore trasparenza consenta «una migliore

⁵⁹ Art. 4, par. 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001: «L’accesso a un 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, 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».

⁶⁰ I tentativi di riforma del regolamento n. 1049/2001 sono finora rimasti infruttuosi. Per una panoramica, M. AKTAS, *The Revision of Regulation 1049/2001: Public Access Deadlocked for a Decade*, in *MaRBL Research Papers*, vol. 4, 2018.

⁶¹ K. LENAERTS, *The principle of democracy in the case Law of the European Court of Justice*, in *ICLQ*, vol. 62, n. 2, 2023, p. 271 ss.

partecipazione dei cittadini al processo decisionale e [...] una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico»⁶². Logicamente, la Corte di giustizia ha sancito il principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti ai sensi del regolamento 1049/2001 e, di conseguenza, la necessità che ogni deroga a tale principio sia interpretata e applicata restrittivamente⁶³. In seguito, distinguendo i documenti di natura legislativa da quelli relativi alle funzioni amministrative delle istituzioni dell'Unione, la Corte di giustizia ha specificato che il principio del più ampio accesso si applica specificatamente alla prima fattispecie, come già evidenziato nei considerando del regolamento 1049/2001⁶⁴.

All'interno di questo filone giurisprudenziale, alcune recenti pronunce hanno trattato la questione della trasparenza dei triloghi, sempre sotto il profilo dell'accesso ai documenti. In *De Capitani* (I) il Tribunale si è espresso per la prima volta sull'accesso alle "tabelle quattro colonne" utilizzate durante i negoziati⁶⁵, statuendo che sono a tutti gli effetti documenti legislativi⁶⁶ e, quindi, sottoposti appieno al regime descritto poc'anzi⁶⁷. Il Tribunale ha considerato che «nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa in relazione alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi che riguardi una

⁶² Corte giust. 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco/Consiglio*, punto 45. Tuttavia, a causa della mentalità istituzionale predominante, la giurisprudenza *Turco* ha avuto solo un effetto marginale sul comportamento istituzionale: v. P. LEINO, D. M. CURTIN, *In search of transparency for EU law-making: Trilogues on the cusp of dawn*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1673 ss.

⁶³ Corte giust. 1° febbraio 2007, C-266/05 P, *Sison/Consiglio*, punto 63; *Svezia e Turco/Consiglio*, sopra citata, punto 36; Corte giust. 17 ottobre 2013, C-280/11 P, *Consiglio/Access Info Europe*, punto 30.

⁶⁴ Corte giust. 29 giugno 2010, C-139/07 P, *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, punto 60. È stato però sottolineato che tale distinzione sia problematica, soprattutto poiché il regolamento opera come un regime unitario di accesso ai documenti: J. MENDES, *Principe de transparence et d'accès aux documents*, in J. B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, E. CHEVALIER (sous la direction de), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, 2022.

⁶⁵ Trattasi di tabelle sinottiche che includono le posizioni negoziali delle tre istituzioni e, nella quarta colonna, i compromessi provvisori concordati durante i negoziati.

⁶⁶ Tribunale 22 marzo 2018, T-540/15, *De Capitani/Parlamento*, punto 75.

⁶⁷ *Ivi*, punti 76-80.

procedura legislativa in corso»⁶⁸. Rigettando quindi i motivi avanzati dal Parlamento circa l’esistenza di un «concreto ed effettivo pregiudizio, [...] ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico, al processo decisionale in questione»⁶⁹, ha riscontrato una violazione del regolamento 1049/2001 in ragione di un rifiuto infondato da parte del Parlamento⁷⁰.

In *De Capitani* (II)⁷¹, invece, il Tribunale è stato chiamato a considerare l’accesso a documenti dei gruppi di lavoro del Consiglio, attraverso i quali viene concordata la posizione dell’istituzione in preparazione ai triloghi. Richiamando *Turco* e *De Capitani* (I), il Tribunale ha riaffermato il nesso tra le procedure legislative ed il principio di trasparenza, che conferisce una maggiore legittimità alle istituzioni⁷², ricordando al contempo che il diritto di accesso ai documenti legislativi non può essere incondizionato, poiché l’art. 15, par. 3, comma 2, TFUE permette ai colegislatori di definirne i limiti per mezzo di regolamenti⁷³: «il principio di trasparenza, pur essendo di fondamentale importanza per l’ordinamento giuridico dell’Unione, non è tuttavia assoluto»⁷⁴. Tra le restrizioni previste dal regolamento 1049/2001 compare, infatti, la salvaguarda del processo decisionale in corso, come sostenuto dal Consiglio⁷⁵. Tuttavia, dopo aver richiamato la giurisprudenza pertinente circa le limitazioni al diritto di accesso ai documenti⁷⁶, il Tribunale ha rigettato i motivi presentati dal Consiglio

⁶⁸ *Ivi*, punto 84. Per una critica a questa osservazione, G. RUGGE, *Trilogues and access to documents: De Capitani v. Parliament*, in *CMLR*, vol. 56, 2019, p. 237 ss.

⁶⁹ *De Capitani/Parlamento*, sopra citata, punto 111.

⁷⁰ Per un commento sulla sentenza: F. MARTINES, *I triloghi: analisi di una prassi decisionale alla luce dei principi di democrazia, equilibrio istituzionale, efficienza e trasparenza*, in *DPCE*, n. 2, 2018, p. 311 ss.; F. BATTAGLIA, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all’esame del giudice dell’Unione nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, n. 15, 2018, p. 2 ss.; G. COINU, *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati informali preventivi: i triloghi alla prova del Giudice*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018, p. 1 ss.

⁷¹ Tribunale 25 gennaio 2023, T-163/21, *De Capitani/Consiglio*. Per un commento sulla sentenza vedasi *ex multis* I. PIAZZA, *Un altro passo verso la trasparenza del processo legislativo europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, p. 499 ss.

⁷² *De Capitani/Consiglio*, sopra citata, punti 36-38.

⁷³ *Ivi*, punti 40-47.

⁷⁴ *Ivi*, punto 56.

⁷⁵ *Ivi*, punti 57 e 58.

⁷⁶ Il Tribunale cita la giurisprudenza già richiamata in *De Capitani/Parlamento*, sopra citata, punti 62-65.

poiché essi non permettono di determinare che un pregiudizio concreto, effettivo e non ipotetico del processo decisionale⁷⁷. Un aspetto importante della sentenza giace poi nella confutazione, da parte del Tribunale, della differenziazione proposta dal Consiglio tra i documenti di lavoro tecnici e le tabelle quattro colonne, che implicherebbe un regime di accesso diversificato data la natura non legislativa dei documenti. Il Tribunale ha invece statuito che tali documenti non possiedono un carattere tecnico perché «contengono proposte normative di diversi testi legislativi e [...], pertanto, si inseriscono nella normale dinamica del processo legislativo»⁷⁸. Di conseguenza sono sottoposti alle medesime condizioni delineate in *De Capitani* (I) in relazione alle tabelle quattro colonne, nel rispetto del regime normativo di trasparenza in vigore.

Infine, la recente sentenza *ClientEarth/Consiglio*⁷⁹ permette di considerare l'accesso ai documenti di consulenza legale redatti dai servizi giuridici delle istituzioni, la cui tutela è garantita dall'articolo 4, par. 2 del regolamento 1049/2001. Pur riconoscendo l'ampia portata della tutela prevista per la consulenza legale, il Tribunale ha statuito che anch'essa rientra nell'approccio ad ampio raggio del regolamento 1049/2001, il quale «impone, in linea di principio, l'obbligo di divulgare i pareri del servizio giuridico del Consiglio *relativi a un processo legislativo* (enfasi aggiunta)»⁸⁰. Tuttavia, tale obbligo non è assoluto, poiché la giurisprudenza ha chiarito che la divulgazione può essere limitata se il documento ha una natura sensibile o una portata più ampia che va oltre il processo legislativo in questione⁸¹. Applicando il test trifasico già stabilito in *Turco*, il Tribunale ha però rilevato errori di valutazione del Consiglio circa il contenuto sensibile e confidenziale del documento, e circa l'appropriatezza del diniego, che si caratterizzava come infondato rispetto ai motivi avanzati.⁸² La sentenza *ClientEarth/Consiglio* fornisce inoltre un importante chiarimento circa le implicazioni giuridiche dei triloghi. Il Tribunale, infatti, ha

⁷⁷ *De Capitani/Consiglio*, sopra citata, punti 73-96.

⁷⁸ *Ivi*, punto 95.

⁷⁹ Tribunale 13 marzo 2024, cause riunite T-682/21 e T-683/21, *ClientEarth/Consiglio*.

⁸⁰ *Ivi*, punto 49.

⁸¹ *Ivi*, punti 51-52.

⁸² *Ivi*, punti 60, 65, 75, 86.

sottolineato che, nella maggior parte dei casi, gli accordi raggiunti in trilogio sono successivamente adottati dai colegislatori senza modifiche sostanziali, per cui è opportuno considerare che il processo decisionale si conclude effettivamente alla data in cui le due istituzioni approvano l’accordo provvisorio⁸³. Per il Tribunale, quindi, la conclusione del processo decisionale non avviene dopo la conclusione formale della prima lettura attraverso le ratifiche dei colegislatori, ma piuttosto nel momento in cui in trilogio è raggiunto un accordo di compromesso – dunque ben prima delle ratifiche. In assenza di norme che stabiliscano il valore del trilogio all’interno del processo legislativo, è dunque il Tribunale che, con una visione funzionale piuttosto che formalistica, ne chiarisce i profili giuridici e le conseguenti implicazioni.

Le recenti sentenze forniscono quindi delucidazioni sulla questione della trasparenza dei triloghi. In breve, laddove *De Capitani* (I) ha compromesso il ruolo auto-attribuitosi del Parlamento come campione della trasparenza, spronandolo a prendere misure per garantire un accesso effettivo ai documenti dei triloghi ove non esistano limitazioni debitamente motivate⁸⁴, *De Capitani* (II) riafferma un obbligo equivalente per il Consiglio circa i documenti di lavoro utilizzati per preparare il proprio orientamento generale in previsione dei triloghi. Congiuntamente le sentenze confermano la visione della Corte di giustizia per cui nessuna presunzione generale di non divulgazione può applicarsi ai documenti legislativi, specialmente quando il processo decisionale è concluso, e che la mera segretezza delle decisioni non può giustificare un rifiuto. In aggiunta, *ClientEarth/Consiglio* conferma che, in linea di principio, nemmeno la consulenza legale relativa a processi legislativi sfugge all’ambito di applicazione del regolamento 1049/2001, a patto che vi sia un fondamento per il rifiuto di garantire accesso. Nel complesso, la giurisprudenza recente dà un segnale forte circa la necessità di un’accresciuta trasparenza e di maggior *accountability* dei colegislatori verso il pubblico.

Parallelamente alle pronunce giurisprudenziali, anche il Mediatore europeo ha contribuito alla discussione sul tema tramite il controllo

⁸³ *Ivi*, punto 99.

⁸⁴ F. MARTINES, *Transparency of Legislative Procedures and Access to Acts of Trilogues: Case T-540/15, De Capitani v. European Parliament*, in *EP*, vol. 3, n. 2, 2018, p. 956 ss.

amministrativo sulle pratiche istituzionali. In particolare, nel 2015 il Mediatore ha condotto un'inchiesta sulla trasparenza dei triloghi e, pur non avendo rilevato alcuna cattiva amministrazione, ha fornito suggerimenti volti a migliorare la trasparenza delle procedure legislative⁸⁵. Delle otto raccomandazioni avanzate, ad oggi solamente la pubblicazione delle posizioni del Parlamento e del Consiglio riguardo le proposte legislative della Commissione è divenuta parte della prassi amministrativa dei colegislatori. Dopo anni di lavori sul tema, importanti sviluppi si potranno vedere a breve riguardo ad un database legislativo comune di facile uso e comprensione: il sito web "EU Law Tracker" è stato preposto durante il 2024⁸⁶ e dovrebbe essere pienamente operativo già dall'inizio della X legislatura⁸⁷.

Il Mediatore si è inoltre occupato di taluni reclami, riscontrato casi di cattiva amministrazione sia nelle pratiche redazionali del Consiglio⁸⁸, sia nel mancato rispetto delle tempistiche previste per l'accesso a documenti da parte del Parlamento⁸⁹. Nel complesso si nota un mutamento nell'approccio del Mediatore: ad esempio, sebbene abbia inizialmente considerato come giustificato un rifiuto da parte del Consiglio motivato dalla preservazione di alcune trattative in corso⁹⁰, di fronte ad un successivo diniego di identica natura ha espresso dubbi sulla giustificazione avanzata⁹¹. Ciò è forse prova di un'evoluzione di intenti del Mediatore poiché, laddove nelle prime indagini prestava maggior attenzione alle dinamiche istituzionali e alla riservatezza delle

⁸⁵ Decisione del Mediatore europeo, del 12 luglio 2016, recante proposte a seguito dell'indagine strategica OI/8/2015/JAS relativa alla trasparenza dei triloghi.

⁸⁶ Il database è consultabile a: www.law-tracker.europa.eu.

⁸⁷ V. risposta del Vicepresidente Šefčovič a nome della Commissione europea all'On. Eugen Jurzyca (interrogazione parlamentare E-002508/2022).

⁸⁸ Raccomandazione del Mediatore europeo, del 17 maggio 2018, nel caso OI/2/2017/TE sulla trasparenza del processo legislativo del Consiglio, paragrafo 37.

⁸⁹ Decisione del Mediatore europeo, del 24 luglio 2023, sul modo in cui il Parlamento europeo ha trattato una richiesta di accesso pubblico a un documento di quattro colonne relativo ai negoziati di trilogo per l'adozione della legge sui mercati digitali (caso 253/2023/MIK).

⁹⁰ Decisione del Mediatore europeo, dell'11 ottobre 2021, sul rifiuto del Consiglio di fornire pieno accesso pubblico ai documenti relativi ai negoziati di trilogo sulle emissioni dei veicoli a motore (caso 360/2021/TE).

⁹¹ Decisione del Mediatore europeo, del 26 giugno 2023, sul rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso pubblico ai documenti relativi ai negoziati sul progetto di "Digital Markets Act" e sul progetto di "Digital Services Act" (caso 788/2022/SF).

deliberazioni⁹², ora sembrerebbe assumere posizioni più salde in difesa della trasparenza.

Nel complesso, il controllo giuridico e amministrativo sui triloghi ha permesso di identificare le lacune e le criticità connesse a questa convenzione costituzionale, donandole contorni più definiti e meglio inquadrandola in termini giuridici, amministrativi e politici. Di fronte alle complessità lasciate irrisolte dalle istituzioni che vi partecipano, questa relazione propone invece di considerare la costituzionalizzazione dei triloghi come occasione per risolverne le criticità esistenti.

5. La proposta di revisione dei Trattati

Prima di procedere alla considerazione di taluni spunti sulla costituzionalizzazione dei triloghi, è utile esaminare fino a che punto la proposta di revisione dei Trattati avanzata dal Parlamento abbia preso atto delle problematiche rilevate. Poiché gli emendamenti proposti nella prima risoluzione sono stati ritenuti nel testo della seconda⁹³, si analizzeranno ora le proposte contenute in quest’ultima circa la trasparenza del processo decisionale dell’Unione, con particolare riferimento agli articoli 1 e 10 TUE, e 15 TFUE.

Per quanto riguarda l’art. 1 TUE, si noti che i deputati ne confermano la formulazione attuale senza modifica alcuna, ribadendo l’obiettivo di creare per l’Unione un sistema, tanto giuridico quanto politico, caratterizzato da procedure decisionali trasparenti e orientate ai cittadini.

In relazione all’art. 10 TUE, che sancisce i principi della democrazia rappresentativa e partecipativa come fondamenta dell’Unione, il Parlamento propone modifiche ai paragrafi 3 e 4, come segue:

«3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. *L’Unione garantisce la*

⁹² M. HILLEBRANDT, P. LEINO-SANDBERG, *Administrative and judicial oversight of trilogues*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 1, 2021, p. 62 ss.

⁹³ Risoluzione del 22 novembre 2023, cit., emendamenti nn. 46 e 64.

disponibilità di strumenti che consentano ai cittadini di esercitare tale diritto.

3bis. Le decisioni sono adottate nella maniera più aperta e più vicina possibile ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. *I partiti politici europei possono promuovere, sostenere e finanziare attività a tal fine.*

4 bis. Le parti sociali sono consultate durante la preparazione di qualsiasi iniziativa in materia di politica sociale, occupazionale ed economica»⁹⁴.

Senza stravolgere il testo in vigore, tali emendamenti rinforzano le possibilità per le istituzioni dell'Unione di garantire la partecipazione dei cittadini al processo democratico.

Un'importante innovazione è invece contenuta in un nuovo paragrafo 4 *bis* all'art. 11 TUE: «*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni volte a garantire il loro processo decisionale e la conformità ai principi di cui agli articoli 10 e 11*»⁹⁵. Con questa modifica il Parlamento introdurrebbe quindi una nuova base giuridica per l'adozione di atti di diritto derivato che garantiscano l'ottemperanza del processo decisionale con le norme degli articoli 10 e 11 TUE. Tale innovazione appare significativa e di ampio raggio: estendendosi a tutti i principi di cui agli articoli 10 e 11 TUE, la nuova base giuridica permetterebbe ai colegislatori ampie possibilità di legiferare per garantire un processo decisionale democratico, partecipativo ed aperto ai cittadini.

Infine, per quanto riguarda l'art. 15 TFUE il Parlamento propone una sola modifica al quinto comma del terzo paragrafo:

⁹⁴ Ricostruzione dell'articolato secondo le proposte di emendamento (emendamenti nn. 13-16). Le modifiche proposte dal Parlamento sono evidenziate in corsivo.

⁹⁵ Risoluzione del 22 novembre 2023, cit., emendamento n. 19.

«Il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative, *comprese le posizioni dei loro membri, nonché le proposte e le modifiche ai testi legislativi che rientrano nell’ambito del normale processo legislativo*, nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti di cui al secondo comma»⁹⁶.

In questa proposta di revisione è manifesta l’intenzione del Parlamento di obbligare il Consiglio ad una maggiore trasparenza, ma alcuni aspetti della formulazione proposta richiedono maggiori accorgimenti. Innanzitutto, il riferimento al “normale” processo legislativo non garantisce né certezza giuridica né coerenza con le disposizioni del Trattato, che menzionano esclusivamente la procedura legislativa ordinaria. Una critica deve essere mossa anche al requisito di pubblicità delle posizioni dei membri, indubbio riferimento alla segretezza che aleggia intorno alle posizioni degli Stati membri in seno al Consiglio. Si considera tuttavia che i deputati non abbiano compreso la portata giuridica di una tale disposizione per il Parlamento stesso, perché la norma potrebbe essere interpretata come un obbligo di pubblicare la posizione dei deputati stessi sui dossier legislativi, oltre a quella delle commissioni parlamentari e dell’assemblea plenaria. Tale sarebbe infatti l’obbligo per il Consiglio, chiamato a pubblicare non solo l’orientamento generale ma anche le posizioni individuali degli Stati membri. Questa prospettiva creerebbe non poche difficoltà amministrative per il Parlamento, che rischierebbe persino di porsi in violazione delle norme dei Trattati. Simili difficoltà si concretizzerebbero anche in relazione ai documenti utilizzati dai relatori che dirigono i lavori sulle relazioni delle commissioni parlamentari: trattandosi di documenti che contengono proposte e modifiche ai testi legislativi, essi sarebbero sottoposti allo stesso obbligo di pubblicità. Tali documenti hanno la stessa funzione dei documenti di lavoro del Consiglio sui quali verte *De Capitani* (II); quindi, le riflessioni del Tribunale possono applicarsi *mutatis mutandis*

⁹⁶ Risoluzione del 22 novembre 2023, emendamento n. 84. Le modifiche proposte sono evidenziate in corsivo.

anche ad essi. È evidente che, sebbene intendesse rinforzare l'obbligo di pubblicità in capo al Consiglio⁹⁷, il Parlamento non ha considerato le più ampie implicazioni di tale obbligo.

In conclusione, appare evidente che le modifiche proposte dal Parlamento mirano a rafforzare la trasparenza del processo legislativo. Tuttavia, non si può ignorare il rischio che esse non siano accettate dalle altre istituzioni, in particolare dal Consiglio, che potrebbe invece percepirle come una forzatura alla trasparenza. Del resto, è stata riscontrata una tendenza delle istituzioni ad incolparsi vicendevolmente per la scarsa trasparenza del processo decisionale dell'Unione⁹⁸.

La riflessione sulla proposta di revisione dei Trattati adottata dal Parlamento deve però concludersi con un'osservazione su una mancanza che non si ritiene giustificata: i deputati non hanno ritenuto di dover inserire nei Trattati un riferimento ai negoziati interistituzionali, né tantomeno di proporre la loro costituzionalizzazione. Di fronte a questa omissione del Parlamento, è quindi necessario considerare altri spunti per un'eventuale costituzionalizzazione, evidenziando le difficoltà e i benefici del processo stesso.

6. Spunti per una possibile costituzionalizzazione

Alla luce di quanto evidenziato in precedenza circa le criticità emerse in relazione ai triloghi, si riassumeranno ora alcuni spunti che un'eventuale CIG, qualora indetta da Consiglio europeo, non dovrebbe mancare di considerare in una riforma più ampia dei Trattati. In favore di una costituzionalizzazione dei negoziati interistituzionali si sottolineano, innanzitutto, i benefici della codificazione della convenzione nel diritto primario. In linea generale, essa è suscettibile di apportare una maggiore certezza giuridica circa il funzionamento e il ruolo dei triloghi nella procedura legislativa ordinaria. Inoltre, l'introduzione di un'apposita norma sulle interazioni tripartite delle istituzioni faciliterebbe la giustiziabilità dei negoziati interistituzionali, poiché inquadrerebbe il comportamento delle istituzioni tramite una norma precisa, piuttosto che in una convenzione non vincolante e dai

⁹⁷ *Ivi*, par. 8.

⁹⁸ P. LEINO-SANDBERG, *op. cit.*, p. 289.

contorni soffusi. Ciò permetterebbe di scoraggiare e sanzionare le deviazioni dalla procedura di trilogia e dal suo risultato, come invece è avvenuto nei casi sopracitati in relazione al Consiglio.

Al contempo, la CIG dovrebbe considerare quali aspetti operativi di questa prassi debbano essere integrati nella procedura legislativa ordinaria. Ciò richiederebbe *in primis* una riflessione sull’equilibrio istituzionale che la procedura dovrebbe rispecchiare, specialmente in riferimento al ruolo di intermediario imparziale della Commissione. Diversamente da quanto afferma l’accordo interistituzionale⁹⁹, è stato osservato che la Commissione cerca spesso di tutelare le proprie preferenze e interessi durante i negoziati interistituzionali¹⁰⁰. Parimenti, la CIG dovrebbe considerare altre usanze legate ai triloghi, tra cui il fatto che il COREPER approva l’accordo raggiunto in trilogia prima del processo di ratifica in prima lettura, e il fatto che la Commissione si congratula per il compromesso raggiunto. Nel silenzio dei Trattati e della giurisprudenza, il valore giuridico e amministrativo di tali usanze è sconosciuto, tanto quanto la loro necessità politica o giuridica. Di conseguenza, spetterebbe alla CIG di identificare le fasi che compongono i negoziati interistituzionali e l’equilibrio istituzionale sotteso.

Inoltre, un esercizio di costituzionalizzazione dovrebbe prevedere soluzioni mirate alle criticità emerse in relazione ai triloghi. Facendo seguito alla giurisprudenza, la CIG potrebbe normare ulteriormente taluni aspetti dei triloghi, in particolare la loro ottemperanza con i principi di pubblicità e di trasparenza. La sfida principale è quindi garantire al contempo la conformità con tali principi e una forma di deliberazione che permetta di raggiungere agevolmente un accordo, onde evitare che i colegislatori ricorrano a metodi negoziali alternativi lontani dallo scrutinio pubblico¹⁰¹.

Come stabilito nella giurisprudenza, in quanto parte del processo legislativo i triloghi devono ottemperare ai principi di pubblicità e di trasparenza sanciti agli artt. 10 TUE e 15 TFUE: e la loro codificazione nei Trattati non muterebbe questa circostanza. Di conseguenza, la

⁹⁹ Accordo interistituzionale, cit., par. 32.

¹⁰⁰ L. PANNING, *Building and Managing the European Commission’s Position for Trilogue Negotiations*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 1, p. 32 ss.

¹⁰¹ F. MARTINES, *Transparency of Legislative Procedures*, cit., p. 958 ss.

redazione di una norma sui triloghi non richiederebbe particolari accortezze, se non di evitare formulazioni oscure o manifestatamente confliggenti con tali principi, che diminuirebbero la certezza giuridica complessiva. In considerazione degli sviluppi giurisprudenziali, la CIG dovrebbe però considerare come tale norma possa bilanciare la trasparenza e l'efficacia delle negoziazioni, prevedendo al contempo le salvaguardie necessarie. Una soluzione condivisibile è quella proposta dal Mediatore nel 2016, ovvero l'inclusione di un resoconto pubblico congiunto alla fine di ogni riunione, auspicabilmente obbligatorio per le istituzioni, dove esse possano informare il pubblico circa lo svolgimento del triloquio, seppur tralasciando dettagli sensibili che pregiudicherebbero le trattative. L'aspetto critico di questo esercizio è di evitare una frammentazione delle comunicazioni delle tre istituzioni coinvolte, che l'attuale prassi invece rivela¹⁰².

Infine, un ultimo spunto da considerare è la questione dell'accesso ai documenti utilizzati in preparazione e durante i triloghi, soggetti a obbligo di pubblicità come stabilito in *De Capitani* (I) e (II). In tal senso, la costituzionalizzazione dei triloghi non pare lo strumento adatto per risolvere i dubbi emersi circa l'accesso ai documenti detenuti dai colegislatori, che è invece materia regolata dall'art. 15 TFUE. Piuttosto, si ritiene necessario risolvere le criticità attraverso una riforma del regolamento (CE) 1049/2001 per risolvere le problematiche già identificate nella giurisprudenza e nella dottrina. Tale riforma può essere complementata da misure concordate tra le istituzioni riguardo ai documenti utilizzati, come suggerito dal Mediatore, ovvero la pubblicazione, *inter alia*, di un calendario dei triloghi, delle posizioni negoziali, delle agende delle riunioni, e dei documenti quattro colonne, oltre alla creazione di database congiunto che raccolga i documenti relativi alle procedure legislative.

In conclusione, questa relazione avanza la proposta di operare una costituzionalizzazione dei triloghi per mezzo dell'inserzione di un nuovo paragrafo all'art. 294 TFUE, strutturato in più commi, che includa la definizione di negoziato interistituzionale e della sua finalità, come formulate nella giurisprudenza. Esso integrerebbe l'attuale procedura legislativa ordinaria in tre letture, che resta quindi il quadro

¹⁰² P. LEINO-SANDBERG, *op. cit.*, p. 272.

di riferimento per le deliberazioni legislative delle istituzioni. La procedura esistente rimane infatti come ulteriore garanzia per le istituzioni, le quali potrebbero optare per una seconda lettura al fine di risolvere nuove problematiche emerse dopo la conclusione del trilogio. Infine, il paragrafo potrebbe contenere una base giuridica che permetta alle istituzioni di adottare regolamenti per trattare gli aspetti organizzativi delle riunioni dei triloghi, che permetterebbe di adattare più agilmente i negoziati a seconda delle necessità future.

7. Conclusioni

Ad oggi, il tentativo di ricostruire l’iter legislativo su uno specifico provvedimento di diritto dell’Unione si rivela un esercizio laborioso e infruttuoso, specialmente per quanto concerne la fase di trilogio¹⁰³. Ciò conferma che, nonostante l’intenso dibattito sul tema della trasparenza del processo decisionale dell’Unione, pochi progressi sono stati compiuti verso una maggiore pubblicità di questa prassi negoziale, che resta a tutti gli effetti una “scatola nera”. Al contempo, lodevole è l’azione della Corte di giustizia, che da tempo ha sancito l’importanza dei principi di trasparenza e di pubblicità non solo come caratteristica del processo legislativo, ma *in primis* come fondamento dell’Unione e del suo assetto democratico. Importante è stato anche il lavoro del Mediatore europeo nel vegliare sulle pratiche amministrative delle istituzioni.

Tuttavia, si nota con rammarico la riluttanza delle istituzioni dell’Unione nel mutare la propria prassi istituzionale. Gli sviluppi concreti rilevati dal 2016 possono essere giudicati insoddisfacenti, soprattutto alla luce degli impegni presi nell’accordo interistituzionale. La recente creazione del database “EU Law Tracker” è però segno promettente di un cambiamento, *in primis* amministrativo, ma potenzialmente di più ampia portata. L’auspicio è che l’iniziativa sia l’inizio di un mutamento volto alla trasparenza e all’apertura, e non solo un compenso per gli scarsi progressi compiuti negli ultimi anni.

All’alba di una possibile riforma dei Trattati, necessaria per preparare l’Unione alle future adesioni, è fondamentale considerare con

¹⁰³ Per un esempio di tale esercizio, v. ancora P. LEINO-SANDBERG, *op. cit.*, p. 289 ss.

attenzione i miglioramenti necessari all'assetto istituzionale per renderlo a prova di futuro. La costituzionalizzazione dei triloghi dovrebbe quindi far parte di questa riflessione più ampia, nella convinzione che la riforma dei Trattati possa essere l'occasione propizia per aumentare la trasparenza e l'*accountability* delle istituzioni dell'Unione.

ABSTRACT (ITA)

I negoziati interistituzionali, c.d. “triloghi”, ricoprono un ruolo chiave nel processo legislativo dell’Unione europea. In trent’anni di esistenza, si sono evoluti da pratica informale a prassi consolidata, in parte istituzionalizzata dalle tre istituzioni che vi prendono parte – la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Allo stesso tempo, tale prassi si inserisce nell’ordinamento costituzionale dell’Unione europea e deve quindi rispettarne i principi, *in primis* quello della trasparenza di cui all’art. 15 TFUE. In questo senso, sebbene essi apportino un contributo all’iter decisionale in termini di velocità e flessibilità, i triloghi sono stati oggetto di scrutinio da parte della Corte di giustizia e del Mediatore europeo, con conseguenti pronunce giurisprudenziali e raccomandazioni per riconciliarli con i principi dei Trattati, in particolare in termini di accesso ai documenti connessi ai negoziati in trilogio. Alla luce della proposta di revisione dei Trattati avanzata dal Parlamento si pone dunque la questione della loro possibile costituzionalizzazione nel diritto primario, a partire dalla loro riconciliazione con la procedura legislativa ordinaria e con i requisiti sanciti dai Trattati.

ABSTRACT (ENG)

Interinstitutional negotiations, known as “trilogues”, play a central role in the legislative process of the European Union. In thirty years of existence, they have evolved from an informal arrangement into an established custom, also partly institutionalised by the three institutions that participate in them - the Commission, the Parliament and the Council. At the same time, this practice is part of the EU constitutional order and must therefore respect its principles, first and foremost the principle of transparency in Art. 15 TFEU. In this sense, although they contribute speed and flexibility to the decision-making process, trilogues have been subject to scrutiny by the Court of Justice and the Ombudsman, resulting in case law and recommendations to reconcile them with the principles of the Treaties, notably in relation to access to documents connected with trilogue negotiations. In light of the Parliament’s proposals for a Treaty revision, it seems appropriate to

explore the question of their possible constitutionalisation in primary law, starting from their reconciliation with the ordinary legislative procedure and with the requirements established by the Treaties.