



IL COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE PER
LEGIFERARE MEGLIO NELL'UNIONE EUROPEA:
VERSO LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA?

Maria Romana Allegri

2017

STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Associazione Universitaria di Studi Europei

**IL COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ
CIVILE PER LEGIFERARE MEGLIO
NELL'UNIONE EUROPEA:
VERSO LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA?**

Maria Romana Allegri

Dicembre 2017

Comitato Scientifico

Salvatore Aloisio, Fulvio Attinà, Enrique Banùs, Léonce Bekemans, Silvia Bruzzi,
Daniela Felisini, Bart De Schutter, Jacqueline Gower, Ariane Landuyt,
Giuliana Laschi, Francesca Longo, Bruno Marasà, Umberto Morelli,
Daniele Pasquinucci, Stelios Perrakis, Fausto Pocar, Franco Prussello,
Carlo Secchi, Antonio Tizzano, Peter Xuereb

Comitato Editoriale

Lara Piccardo, Francesco Velo

© Associazione Universitaria di Studi Europei
Via Martiri della Libertà, 2 – 35137 PADOVA - ITALY
Sito Internet: www.ause.eu



Maria Romana Allegri. Il coinvolgimento della società civile per legiferare meglio nell'Unione Europea: verso la democrazia partecipativa?

ISBN: 978-88-99051-07-5

ISSN: 2499-9105 *Studi sull'integrazione europea*

Editore: Associazione Universitaria di Studi Europei – AUSE 2017 - Padova - IT



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



This project has been funded with the support of the Erasmus+ programme of the European Union - EACEA, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Project: “Network of EU Integration Studies” (EACEA Project no.587521-2017)

INDICE

1. Un'introduzione sulla democrazia partecipativa	p.	7
2. Le tappe dell'evoluzione del dialogo con la società civile nell'Unione europea: brevi cenni	»	13
3. La genesi dell'Accordo "Legiferare meglio"	»	29
4. Natura ed efficacia giuridica degli accordi Interistituzionali	»	33
5. I contenuti dell'Accordo "Legiferare meglio"	»	41
6. La piattaforma REFIT	»	51
7. Le consultazioni pubbliche per legiferare meglio	»	55
8. Considerazioni conclusive	»	59

1. Un'introduzione sulla democrazia partecipativa

Questo scritto si propone di esaminare quali forme di partecipazione diretta dei cittadini siano previste nel contesto dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (*Better Regulation Agreement*), che le tre principali istituzioni dell'UE – Commissione, Parlamento, Consiglio – hanno stipulato al fine di migliorare la qualità della produzione normativa dell'Unione a tutti i livelli (atti legislativi, esecutivi e delegati). Si cercherà dunque di comprendere l'esatta dinamica della partecipazione, le relazioni che intercorrono fra gli *stakeholder* e le istituzioni europee, il grado di spontaneismo o, viceversa, di strutturazione della rappresentanza degli interessi, l'impatto delle pratiche partecipative sulle decisioni finali e dunque, in ultima analisi, l'efficacia della partecipazione.

Per introdurre il tema, però, è opportuno formulare dapprima qualche considerazione introduttiva sul concetto di democrazia partecipativa. Utilizzando la definizione di Allegretti, la democrazia partecipativa «consiste in una interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni», finalizzata a «produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi i soggetti»¹. L'incontro fra società civile ed istituzioni pubbliche è dunque un elemento indispensabile della democrazia partecipativa, che la distingue da altre forme spontanee di intervento, e sono proprio le istituzioni amministrative e rappresentative a svolgere il ruolo di iniziativa, quello istruttorio e quello di assumere la decisione finale².

In un sistema ad elevato tasso di complessità, strutturato al suo interno in distinti livelli di governo (*multilevel governance*) cui corrispondono

¹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, pp. 5-45 (citazione tratta da p. 7).

² Ivi, p. 13.

distinte collettività di riferimento, è evidente che la definizione dell'interesse pubblico non può rimanere esclusivo appannaggio delle pubbliche amministrazioni. Peraltro, lo stesso concetto di interesse pubblico è difficilmente definibile: non può essere tenuto distinto dagli interessi privati, poiché si forma proprio grazie all'apporto di questi ultimi, né può essere semplicisticamente identificato come interesse collettivo in contrapposizione agli interessi individuali, poiché nelle società complesse sono ben rari gli interessi comuni all'intera collettività. In questa situazione estremamente fluida, la valutazione circa gli interessi da soddisfare compete alle amministrazioni pubbliche. Rispetto a queste ultime, i cittadini non devono più essere considerati solamente come titolari di sfere di libertà da difendere e di pretese da soddisfare, ma devono cooperare e interagire attivamente con le istituzioni stesse, poiché in una società autenticamente democratica l'interesse pubblico non può essere né identificato né perseguito senza il coinvolgimento degli amministratori. Solo così i decisori pubblici acquisiranno una visione non esclusivamente tecnico-burocratica dei diversi fenomeni che interessano la vita collettiva³. Quindi, soprattutto nei casi di maggiore complessità, l'apporto della società civile può contribuire a rendere le decisioni pubbliche più consapevoli, attente e fondate⁴.

Per quanto riguarda le finalità che le pratiche partecipative si propongono⁵, esse possono rappresentare un'integrazione e un arricchimento della democrazia rappresentativa, in funzione complementare a quest'ultima, realizzando un maggiore coinvolgimento della società civile e quindi l'ampliamento dello spazio pubblico, contribuendo inoltre a

³ Sulla qualificazione dell'interesse pubblico, sull'inesistente dicotomia fra quest'ultimo e gli interessi privati e sull'utilità delle pratiche partecipative per l'individuazione e il perseguimento degli interessi generali si veda F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pp. 1-54. Per approfondimenti si rimanda alla ricca bibliografia ivi citata.

⁴ U. ALLEGRETTI, 2010, cit., p. 32, che parla di «rivalutazione dei saperi del corpo sociale».

⁵ Ivi, pp. 23 ss.

temperare le tendenze verso il personalismo e il populismo. Un'altra funzione importante è quella dell'accrescimento della dignità, capacità e responsabilità delle persone: poiché la partecipazione richiede impegno ed energia, chi partecipa può acquisire un ruolo sociale superiore rispetto ai cittadini non attivi. Talvolta, inoltre, le pratiche partecipative possono avere un obiettivo di coesione sociale, poiché la vocazione al coinvolgimento di tutti reca in sé una componente anche sostanziale di uguaglianza e solidarietà. Infine, *last but not least*, la funzione della democrazia partecipativa – particolarmente evidente nella declinazione che essa ha assunto nell'Unione europea – mira a far sì che l'azione pubblica sia rispondente agli effettivi bisogni individuali e collettivi, pur con le difficoltà derivanti dalla particolarità e differenziazione delle esigenze che si presentano in seno alla società.

Per far sì che le finalità della partecipazione possano realizzarsi pienamente⁶, è necessario però che si realizzino alcune condizioni: 1) che i processi partecipativi riescano ad includere davvero *tutti* i portatori di interesse, non limitandosi, ad esempio, ai soli gruppi organizzati o ai soli soggetti interessati *direttamente e immediatamente* dal provvedimento che si intende adottare; 2) che le istituzioni pubbliche mantengano una posizione di imparzialità e equidistanza rispetto ai diversi interessi, anche contrapposti, emergenti dalle pratiche partecipative; 3) che i partecipanti possano ricevere in ogni momento una accurata e completa informazione, anche di tipo tecnico; 4) che, infine, l'apertura alla partecipazione riguardi tutte le fasi della procedura, da quella dell'iniziale progettazione a quella conclusiva dei controlli di efficacia.

Insomma, quando parliamo di democrazia partecipativa «siamo dunque ben oltre una procedura di mera consultazione e un puro interpellato degli *stakeholder*; siamo di fronte a un metodo di decisione che fa uscire l'istituzione dall'isolamento di un potere unilaterale, supposto capace di interpretare autoritativamente l'interesse generale, per accettare di implicarsi in un processo multilaterale da cui si attende che la decisione possa essere definita con l'apporto di tutti coloro che nella società sono o sentono di es-

⁶ *Ibid.*

sere coinvolti»⁷. Infatti, se il fine dell'amministrazione è il perseguimento dell'interesse pubblico, quest'ultimo viene meglio e più facilmente individuato orientando l'azione discrezionale dei pubblici poteri, in modo che la decisione non derivi esclusivamente da una scelta unilaterale, ma nasca da una procedura autenticamente partecipata⁸. È altresì essenziale, affinché le pratiche partecipative abbiano davvero incidenza sui processi decisionali, che la relazione fra istituzioni e società civile sia improntata ai principi del mutuo riconoscimento e del dialogo: le istituzioni devono essere disposte ad ammettere l'influenza giuridicamente apprezzabile della società sulle loro attività, mentre la società deve riconoscere e accettare la legittimità del potere delle istituzioni⁹.

Non necessariamente fra pratiche partecipative e democrazia partecipativa vi è assoluta identità¹⁰. La partecipazione dei cittadini può assumere una gran varietà di forme – una “famiglia di pratiche” – che comunque, almeno tradizionalmente, restano subordinate al potere delle istituzioni politiche e amministrative. Si tratta comunque di modalità di partecipazione ad alto grado di formalizzazione, articolate in procedure dettagliate e standardizzate: proprio una buona strutturazione delle procedure è alla base della loro efficacia, a condizione che le istituzioni pubbliche siano effettivamente disponibili all'ascolto e alla discussione, accettando anche l'eventuale conflittualità che può derivarne. Attraverso la partecipazione si deve infatti poter svolgere un reale confronto degli interessi in gioco, rifuggendo dalla tentazione, da parte delle istituzioni, a degradare le pratiche partecipative a meri meccanismi esteriori di legittimazione del consenso.

Data la multiforme varietà delle pratiche partecipative, esse possono essere ordinate secondo “scale” graduate in base all'intensità della partecipazione, in cui la democrazia partecipativa vera e propria – che si rea-

⁷ Ivi, p. 41.

⁸ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2008, pp. 175-217 (partic. p. 183).

⁹ Ivi, p. 199.

¹⁰ Ivi, pp. 186 ss. e inoltre ID., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, pp. 1-12.

lizza quando la società civile e le istituzioni sono poste sullo stesso piano nel processo decisionale – è collocata sul gradino più alto. Infatti, «vi è nella democrazia partecipativa un salto di qualità rispetto alle semplici pratiche partecipative e, sia storicamente che logicamente, essa pretende di staccarsi dall'antica partecipazione, facendo maturare una più intensa presenza dei cittadini nell'attività istituzionale»¹¹.

Pur nella loro estrema varietà, i diversi tipi di consultazioni pubbliche tendono ad avere alcune caratteristiche prevalenti o ricorrenti, che in effetti si riscontrano anche nelle pratiche partecipative realizzate nel contesto dell'Unione europea¹²: a) sono promosse su iniziativa delle pubbliche istituzioni; b) sono concentrate su tematiche specifiche; c) hanno una durata breve e prestabilita; d) seguono specifiche regole procedurali; e) si avvalgono spesso di strumenti telematici; f) privilegiano il contributo di singoli individui o di soggetti collettivi espressione di interessi condivisi, lasciando da parte le formazioni sociali con finalità dichiaratamente politiche, per le quali esistono altri canali di rappresentanza; g) prevedono forme di pubblicità dei risultati della consultazione, ma non vincolano giuridicamente le istituzioni coinvolte.

Le pratiche partecipative – e più in generale la democrazia partecipativa – non si pongono in antitesi alla democrazia rappresentativa, ma piuttosto aspirano a realizzare dinamicamente una ulteriore «democratizzazione della democrazia»¹³, nel momento in cui si inseriscono in una complessa articolazione delle procedure che investe tutte le fasi del processo decisionale, dall'iniziativa al controllo finale: ciò determina un cambiamento di ruolo sia del cittadino e della società che degli apparati istituzionali: i primi cessano di essere puri destinatari, ma divengono attori influenti sul processo; i secondi tendono a trasformarsi in registi di un processo decisionale e gestionale nel

¹¹ Ivi, p. 2.

¹² P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2016, pp. 29-68.

¹³ U. ALLEGRETTI, 2011, cit., p. 4.

quale, prima che come decisori, rivestono il ruolo di partecipanti, di destinatari, di recettori¹⁴.

Importante però è distinguere fra democrazia partecipativa e neocorporativismo o altre forme di consultazione e concertazione con cui talvolta la democrazia partecipativa può confondersi: sebbene, infatti, le associazioni rappresentative di interessi collettivi possono certamente essere coinvolte nei processi partecipativi, è essenziale che le istituzioni pubbliche non applichino discriminazioni fra organismi associativi o limitino la partecipazione a solo alcuni di essi, ma soprattutto che la partecipazione non sia ristretta alle sole entità associative, ma coinvolga direttamente e individualmente anche i singoli cittadini¹⁵. In altre parole, la partecipazione deve tendere a realizzare nel modo più ampio possibile il pluralismo sociale, contribuendo alla definizione di uno spazio pubblico europeo di habermasiana memoria¹⁶.

Eppure – per quanto la democrazia partecipativa ambisca idealmente a coinvolgere *tutti*, non solo i cittadini più attivi o meglio organizzati – nella realtà di regola essa riesce a coinvolgere solo *qualcuno*, solo una piccola frazione dei potenziali interessati; inoltre, per quanto si cerchi di perseguire il massimo livello di inclusione, attraverso procedure che lasciano “la porta aperta”, spesso si ottiene un coinvolgimento disomogeneo, che privilegia alcuni soggetti o gruppi con l’esclusione (o auto-esclusione) di altri.¹⁷ Per giunta, se la partecipazione «promossa esclusivamente *dal basso* rischia di costituirsi in modo politicamente parziale ed escludente e di non fare breccia nelle istituzioni», quella «promossa esclusivamente *dall’alto* rischia di essere piegata alle convenienze dei decisori politici, allo scopo di confermare (e legittimare) scelte già assunte o di creare un cortocircuito populista»¹⁸.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ivi*, p. 9.

¹⁶ Sui concetti di sfera pubblica, spazio pubblico e società civile si veda G. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2006 (5° ed).

¹⁷ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, pp. 11-26 (partic. p. 16 ss.).

¹⁸ *Ivi*, p. 20.

2. Le tappe dell'evoluzione del dialogo con la società civile nell'Unione europea: brevi cenni

Alle origini dell'integrazione europea, la partecipazione della società civile era ammessa solo attraverso il Comitato economico e sociale europeo (CESE), che aveva solo funzioni consultive ed era comunque espressione solo di talune componenti della società civile organizzata, espressive di interessi economici, peraltro nominate dal Consiglio dei Ministri¹⁹. Eppure, la Commissione europea ha sempre considerato il dialogo e le consultazioni gli strumenti idonei a migliorare la qualità delle sue politiche e delle sue iniziative legislative²⁰.

Il progressivo sviluppo di forme di partecipazione dei cittadini alle procedure decisionali comunitarie, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che ha istituito la cittadinanza europea, ha avuto la funzione di creare un *demòs* europeo quale elemento cardine di una futura comunità politica, nonché quella di accrescere la legittimazione democratica dell'Unione, data la relativa fragilità del circuito della democrazia rappresentativa conseguente al limitato ruolo del Parlamento europeo e al debole rapporto politico fra Parlamento e Commissione. Quindi, dagli anni Novanta ad oggi la Commissione europea ha sviluppato pratiche di consultazione informale con i rappresentanti della società civile, dapprima in modo estemporaneo e occasionale, poi via via sempre più sistematico organizzato. Si è tentato così di superare il problema della mancanza di una identità politica europea, promuovendo la costruzione di una sfera pubblica europea attraverso il potenziamento

¹⁹ M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Gorizia, 2009, pp. 127-150. Si veda anche A. VARSORI (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000.

²⁰ Si veda la COM(92) 2272, *Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi d'interesse speciali*.

degli strumenti partecipativi. È stato sottolineato, inoltre, come il dialogo con la società civile che negli anni l'Unione europea ha sviluppato abbia avuto, soprattutto agli inizi, la funzione di sopperire in qualche modo al deficit di legittimazione democratica del processo decisionale delle istituzioni europee, attraverso la ricerca di una "legittimazione funzionale"²¹, dimostrando cioè la capacità di risolvere efficacemente i bisogni della collettività²².

Una prima forma di partecipazione dei cittadini alle decisioni assunte dalle istituzioni europee – in particolare la partecipazione delle cosiddette "parti sociali" – è stata prevista dal "protocollo sociale" allegato al Trattato di Maastricht, che ha affidato alla Commissione il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali prima di assumere decisioni in materia di politica sociale. Con il successivo Trattato di Amsterdam, il

²¹ Sul concetto di legittimazione democratica "funzionale" applicato all'Unione europea si vedano: M. P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale comunità di diritto amministrativo*, in studiodilegalechiti.it, 9 maggio 2017; P. MAGNETTE, *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?*, in *Political Studies*, n. 1, 2003, pp. 144-160; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, n. 1, 2003, pp. 3-38; J. MENDES, *La legittimazione dell'amministrazione dell'UE tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. DE LUCIA e B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 89-117; A. MORAVCSIK, *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4, 2002, pp. 603-624; V. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited*, in *KFG Working Paper*, n. 21, 2010, pp. 1-31.

²² M. PICCHI, cit., p. 142: «I differenti strumenti di partecipazione a livello di UE – sia presso le istituzioni centrali che presso le loro rappresentanze negli Stati membri – non sono nati per affiancare e rinvigorire la democrazia nella sua forma classica, ovvero quella rappresentativa, né tanto meno per stabilizzare processi democratici in atto, ma piuttosto per consentire, vista la mancata realizzazione della democrazia rappresentativa a livello comunitario, di verificare la validità degli effetti delle decisioni adottate: in una prospettiva, dunque, di incremento della legittimazione funzionale, anziché di realizzazione di un modello di democrazia partecipativa in senso proprio, volto cioè a completare, o meglio, ad ampliare la insoddisfacente espressione di democrazia rappresentativa».

cosiddetto “dialogo sociale” è stato formalizzato in specifiche disposizioni del TCE (artt. 138-139 TCE). Nel dettaglio, l’art. 138 TCE stabiliva che la Commissione dovesse promuovere la consultazione delle parti sociali in merito ai possibili orientamenti dell’azione comunitaria contenuti nelle sue proposte, mentre l’art. 139 TCE conferiva alle parti sociali la facoltà di intraprendere autonomamente dei negoziati negli ambiti previsti dal Trattato, pervenendo ad accordi vincolanti, da attuarsi secondo le procedure in vigore nei singoli Stati membri, dotati di rilevanza nell’ordinamento giuridico comunitario in seguito a un atto formale di recepimento da parte delle istituzioni dell’Unione. Nel tempo il dialogo sociale, sancito oggi dagli artt. 151-156 TFUE, è stato perfezionato e approfondito²³. Sebbene il dialogo sociale europeo si articoli in procedure standardizzate, come accade tipicamente nelle forme di democrazia partecipativa propriamente detta, esso ha il limite di coinvolgere solo le formazioni sociali organizzate e qualificate come “parti sociali” dalla stessa Commissione europea. Inoltre, l’effettiva rappresentatività delle parti coinvolte nel dialogo sociale, consistenti prevalentemente nelle organizzazioni settoriali di lavoratori e datori di lavoro a livello europeo, è stata fin da subito messa in discussione, dato l’evanescente legame fra gli organismi consultati e i destinatari finali delle decisioni assunte.

Più in generale, il *Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato di Amsterdam ha ufficialmente attribuito alla Commissione il compito di «effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi, e se necessario pubblicare documenti di consultazione». Effettivamente, proprio nel corso degli anni Novanta la

²³ Per approfondimenti sul dialogo sociale europeo si vedano: R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo: attori, procedure e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2001; A. REALE, *Representation of Interests, Participatory Democracy and Lawmaking in The European Union: Which Role and Which Rules For The Social Partners?*, New York University School of Law, Jean Monnet Working Paper n. 15, 2003; U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale europea: luci e ombre*, in *Diritto e Lavoro*, n. 2, 2004, pp. 277-286; C. WELZ, *The European Social Dialogue Under Articles 139 and 139 of the EC Treaty*, Kluwer Law International, 2008.

Commissione europea ha incentivato la pratica di far precedere la presentazione formale di una proposta legislativa da ampie consultazioni pubbliche, solitamente inaugurate mediante la pubblicazione di appositi Libri Verdi. Si trattava tuttavia di iniziative varate di volta in volta, senza previa definizione di procedure e scadenze standardizzate, in assenza di specifici obblighi legislativi in tal senso. In questi casi, l'assenza di un quadro normativo di riferimento rende difficile inquadrare tali forme di consultazioni nella generale categoria della democrazia partecipativa vera e propria.

Accanto alle consultazioni pubbliche lanciate con frequenza sempre maggiore, si è andato sviluppando negli anni una forma di “dialogo non ufficiale” fra le istituzioni europee – soprattutto la Commissione, ma anche il Parlamento e il Consiglio, particolarmente a livello di Co.Re.Per. – vale a dire il cosiddetto “lobbismo”²⁴. Con questa espressione si intendono tutti i contatti informali che avvengono continuamente, senza tempistiche prestabilite, e a vari livelli decisionali fra funzionari delle istituzioni dell'Unione e rappresentanti di gruppi di interesse (*stakeholder*) di varia natura, la cui possibilità di avere un'effettiva influenza nel *decision-making* è di solito direttamente proporzionale alla ca-

²⁴ Sul *lobbying* nell'Unione europea si vedano: L. M. ARENA, *La regolamentazione del lobbying in Europa*, CSE Working Papers, n. 15, 2003, pp. 1-37; F. ELEFANTE, *Gli interessi organizzati nel procedimento legislativo: spunti per una discussione sulla disciplina delle lobby*, in *Giust.Amm.*, n. 12, 2016, pp. 1-55; E. FERIOI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione Europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 98 ss.; G. L. GAETA, *L'attività di lobbying nell'Unione Europea: come funziona la regolamentazione tra scelte pubbliche ed interessi particolari*, in *Queste istituzioni*, n. 156-157, 2010, pp. 169-201; G. MACRÌ, *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 5° Aggiornamento, Torino, Utet, 2012, pp. 471-484; G. MACRÌ (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016; G. PIRZIO AMMASSARI, *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, Aracne, 2004; S. SACCHI, *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali*, in M. FERRERA e M. GIULIANI (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 271-303; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, Giuffrè, 2012.

pacità organizzativa del gruppo, anche in termini di solidità economica, e alla consistenza numerica dell'interesse rappresentato. Anche se generalmente l'Unione europea ha sempre ritenuto utili e proficui questo tipo di contatti, al fine di assumere decisioni che effettivamente rispondano ai fabbisogni dei cittadini, coloro che hanno osservato e studiato questo fenomeno ne hanno messo in luce essenzialmente due difetti: 1) la prevalenza dei gruppi più rappresentativi e meglio organizzati, a scapito degli interessi della società civile nel suo complesso; 2) l'opacità nei tempi, nei modi, nelle procedure e negli effetti di questo tipo di consultazioni. Consultazioni che – è bene sottolinearlo – non possono essere considerate propriamente elementi di democrazia partecipativa sia per via della loro dimensione non pubblica, sia per via del coinvolgimento di solo alcune formazioni sociali, sia infine per via della loro informalità (assenza di un quadro normativo di riferimento e di procedure standardizzate). Peraltro, per le ragioni anzidette è assai difficile monitorare l'efficacia della pressione dei lobbisti sull'esito dei processi decisionali, non essendo prevista alcuna forma di monitoraggio o di controllo di tali pratiche.

Al fine di rendere più trasparente l'attività di *lobbying*, nel 1996 la Commissione ha istituito un primo embrionale registro dei gruppi di interesse, l'iscrizione al quale avveniva inizialmente su base volontaria. Nel 2001, con il *Libro bianco sulla governance europea*²⁵ il rafforzamento tanto delle procedure di consultazione e di dialogo sociale quanto della trasparenza sono state poste al centro dell'agenda europea. Significativamente, il *Libro bianco*, discostandosi dalla logica del dialogo sociale che coinvolgeva solo categorie di soggetti economici, ha posto l'accento anche sui "cittadini" individualmente intesi, come componenti della "società civile" la cui partecipazione è essenziale per migliorare la qualità della legislazione comunitaria. È pur vero, però, che nel discorso della Commissione europea, dal *Libro bianco* in avanti, i frequenti richiami alla società civile appaiono in qualche modo retorici: se, da una parte, il *Libro bianco*

²⁵ COM(2001) 428 del 25 luglio 2001.

distingue nettamente fra “società civile” e “interessi economici”, dall’altra però dà della società civile europea una definizione che comprende essenzialmente i gruppi di pressione rappresentativi di interessi economici, nella quale trovano scarso rilievo tanto i singoli cittadini quanto i gruppi rappresentativi di interessi politici²⁶. In qualche modo, con il *Libro bianco* del 2001 la Commissione, non potendo contare su una legittimazione politica di carattere rappresentativo, ha optato a favore di strumenti di natura consensuale, al fine di garantirsi il supporto non tanto dei cittadini europei, quanto delle organizzazioni socio-economiche che ne rappresentano i principali interessi.²⁷

In ogni caso, il percorso avviato dal *Libro bianco* ha portato alla definizione di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate, con l’obiettivo di rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo all’interno dell’Unione Europea, oltre a rendere più trasparente il processo decisionale nella Commissione stessa. Le indicazioni espresse dalla COM(2002)704²⁸, come pure dalle comunicazioni successive a questa, hanno ovviamente efficacia non prescrittiva, trattandosi di mere *soft obligations*: sorge quindi il dubbio che principi ivi esplicitati siano principalmente finalizzati alla creazione del consenso, più che all’avvio di vere e proprie pratiche di democrazia partecipativa²⁹. Va comunque menzionata, in questo contesto, la *Interactive Policy Making*

²⁶ Cfr. D. FERRI, cit., p. 307. Il *Libro bianco* riprende la definizione di società civile espressa dal CESE nel 1999 (Parere del Comitato economico e sociale riguardante *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, in GUCE C 329 del 17 novembre 1999), secondo cui «la società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le parti sociali), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose».

²⁷ D. FERRI, cit., p. 308.

²⁸ COM(2002) 704 dell’11 dicembre 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*.

²⁹ D. FERRI, cit., p. 310.

(IPM)³⁰, volta a migliorare il sistema di governo utilizzando Internet per raccogliere e analizzare le reazioni dell'opinione pubblica. La IPM ha previsto la creazione di un apposito sito Internet per raccogliere le opinioni dei cittadini (*La vostra voce in Europa*), nonché quella di una base dati denominata CONECCS (*Consultazione - Commissione europea e società civile*), predisposta al fine di offrire informazioni sui comitati e su altre strutture per consultare, secondo modalità istituzionalizzate, le organizzazioni della società civile.

Questo processo si è inserito nel contesto del processo volto al miglioramento della qualità della legislazione comunitaria (*Better Regulation Agreement*), avviato proprio nei primi anni Duemila, di cui si parlerà nei paragrafi successivi. Uno dei nodi critici è rimasto, però, quello della definizione dei soggetti da coinvolgere nel dialogo con le istituzioni europee, ovvero la “società civile”, di cui nel 2002 la Commissione europea ha fornito una definizione assai ampia³¹, ancorché relativa alle sole formazioni sociali organizzate.

³⁰ C(2001) 1014 del 3 aprile 2001.

³¹ La COM(2002) 704 recita: «Qualche problema può sorgere per il fatto che non esiste una definizione comune, e tantomeno giuridica, del termine “organizzazione della società civile”. Esso può tuttavia essere agevolmente usato con riferimento a una serie di organizzazioni comprendenti: le cosiddette parti sociali sul mercato del lavoro (vale a dire sindacati e federazioni padronali, ovvero le “parti sociali”); organizzazioni che rappresentano operatori sociali ed economici, che non siano parti sociali nel senso stretto del termine (per esempio organizzazioni di consumatori); ONG (organizzazioni non governative) che associano gruppi di persone per una causa comune, come per esempio organizzazioni ambientali, organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, associazioni senza scopo di lucro, organizzazioni per l'istruzione e la formazione, ecc.; le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dalla base della società e che perseguono obiettivi rilevanti per i loro membri), quali le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie e tutte le organizzazioni che permettono di partecipare alla vita locale e comunale; le comunità religiose. Le “organizzazioni della società civile” sono quindi le principali strutture della società al di fuori degli organi governativi e della pubblica amministrazione, compresi gli operatori economici che generalmente non sono considerati come facenti parte del cosiddetto terzo settore o delle ONG. Si tratta di un'espressione che ha il vantag-

Come è noto, il 15 dicembre 2001 è stata sottoscritta la *Dichiarazione di Laecken*, che ha avviato il processo che ha portato alla firma del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* (Roma, 29 ottobre 2004), purtroppo “naufragato” l'anno successivo in seguito agli esiti negativi dei referendum di ratifica in Francia (29 maggio 2005) e nei Paesi Bassi (1° giugno 2005). Uno degli assi portanti della “Costituzione europea” era appunto il rafforzamento del principio democratico, nella duplice forma della democrazia rappresentativa e della democrazia partecipativa. A quest'ultima era dedicato l'art. 47 della Parte I del Trattato-Costituzione, poi trasfuso parola per parola nell'attuale art. 11 TUE³², con l'unica differenza che l'art. 47 del Trattato-Costituzione era inserito in una sezione intitolata *La vita democratica dell'Unione* (Titolo VI della Parte I), mentre il Titolo II dell'attuale TUE, in cui è inserito l'art. 11, ha lasciato cadere il riferimento alla “vita” – quasi a significare la perdita dell'importanza “vitale” attribuita alla democrazia, nonché di una qualche “vita propria” attribuita all'Unione al di là di quella riconosciuta ad essa dagli Stati membri – limitandosi a contenere *Disposizioni relative ai principi democratici*.

gio di adattarsi a una casistica ampia, a riprova del fatto che queste organizzazioni sono profondamente radicate nelle tradizioni democratiche degli Stati membri dell'Unione».

³² Articolo 11 TUE: «1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

È molto significativo nell'art. 11 TUE, come già nell'art. 47 del defunto Trattato-Costituzione, il fatto che i “cittadini” e le “associazioni rappresentative” nel comma 1 – quello che G. Morgese considera la base normativa per il “dialogo orizzontale”³³ – siano considerati come soggetti distinti fra loro, entrambi abilitati a far conoscere la propria opinione sulle politiche dell'Unione. Analogamente, nel comma 2 – che per Morgese esprime invece la vocazione al “dialogo verticale”³⁴ – le “associazioni rappresentative” e la “società civile” sono considerati soggetti con cui le istituzioni dell'Unione intrattengono distintamente un dialogo. Queste endiadi sono il segno della crescente attenzione che, a partire dalla metà degli anni Duemila, l'Unione europea è andata rivolgendo anche alla società civile non organizzata, cioè ai cittadini individualmente intesi. La democrazia partecipativa³⁵ si arricchisce, dunque, di

³³ G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2011, pp. 37-59 (partic. par. 2).

³⁴ Ivi, par. 3.

³⁵ Per approfondimenti sulla democrazia partecipativa nell'Unione europea: E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA e M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 39 ss.; D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2011, pp. 297-339; M. MASCIA, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004; ID., *Participatory Democracy for Global Governance. Civil Society Organisations in the European Union*, Brussels, Peter Lang, 2012; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2011, partic. cap. 2; G. MORGESE, cit.; S. RODRIQUEZ, *Law-making e policy-formulation: il ruolo della società civile nell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2010, pp. 125-161; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in G. C. DE MARTIN e D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010, p. 195 ss. Per approfondimenti sulle forme e modalità di partecipazione della società civile nel contesto europeo e internazionale si vedano: R. MARCHETTI, *The Conditions for Civil Society Participation in International Decision Making*, in D. DELLA PORTA e M. DIANI (a cura di) *The Oxford Handbook of Social Movements*, a cura di, Oxford University Press, 2015; ID., *International Policy Partnerships with Civil Society: Risks*

una dimensione individualistica che fino a quel momento non era stata considerata. Del resto, proprio ai singoli cittadini è riferita la principale novità contenuta nell'articolo in esame, cioè il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei (ICE), che è certamente un istituto assai rilevante, ancorché finora scarsamente utilizzato, della democrazia partecipativa³⁶. Per quanto riguarda le consultazioni pubbliche previste dal terzo comma dell'art. 11 TUE³⁷, esse sono riferite a un soggetto ancora diverso dai precedenti, cioè tutte le “parti interessate”, che non possono essere qualificate a priori perché dipendono di volta in volta dalla materia e dal tipo di azione considerata.

Se, come già detto, la definizione di “società civile” può essere desunta dalla COM(2002) 704, per quanto riguarda le “associazioni rappresentative” menzionate nel comma 2 dell'art. 11 TUE si può prendere in considerazione il parere espresso dal Comitato economico e sociale europeo nel suo parere del 20 marzo 2002 sul *Libro bianco sulla governance* (parere n. 357/2002), secondo cui «per essere considerata rappresentativa su scala europea, un'organizzazione deve essere organizzata stabilmente a livello comunitario; consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive; rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società

and Opportunities, in R. MARCETTI (a cura di), *Partnerships in International Policy-Making*, London, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 3-30.

³⁶ Per approfondimenti sull'ICE, che non può essere trattata in questa sede, si vedano: G. ALLEGRI, *Il regolamento UE riguardante “l'iniziativa dei cittadini”*. Note introduttive, in *Federalismi.it*, n. 7, 2011; G. DE TOGNI, *L'iniziativa dei cittadini europei (Ice) tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre 2014; F. FERRARO, *Il nuovo istituto di democrazia partecipativa e le sue prime applicazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, pp. 523-540; G. MORGESE, cit., partic. par. 6; M. C. PETRINI, *L'iniziativa dei cittadini europei al vaglio del Tribunale dell'Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2016; G. PORRO, *Democrazia diretta e Unione europea: il ruolo dell'Iniziativa dei cittadini europei (ICE)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 4, 2014, pp. 1585-1590; P. PONZANO, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa “sui generis”*, in *La cittadinanza europea*, n. 1, 2011, pp. 115-125.

³⁷ G. MORGESE, cit., par. 4.

europea; comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici; avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione; garantire la responsabilità dei propri membri; avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo; essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'esterno; essere trasparente, soprattutto sul piano finanziario e a livello delle proprie strutture decisionali»³⁸.

Il “periodo di riflessione” sollecitato dal Consiglio europeo di giugno 2005 in seguito al fallimento del progetto di Costituzione europea ha portato la Commissione a varare una nuova strategia di comunicazione nota come *Piano D: Democrazia, Dialogo, Dibattito* (13 ottobre 2005), finalizzata proprio a coinvolgere maggiormente i cittadini europei nel dibattito sulle questioni relative all'Unione europea, in modo da “accorciare” le distanze e preparare un terreno più favorevole all'approvazione del Trattato di Lisbona (firmato il 13 novembre 2007). Il potenziamento della comunicazione istituzionale nei confronti dei cittadini costituisce l'asse portante del *Libro bianco su una politica europea di comunicazione*³⁹, in cui si legge che «i cittadini hanno il diritto di essere informati sull'Europa e i suoi progetti concreti, di esprimere le proprie idee sull'Europa e di essere ascoltati. La sfida della comunicazione consiste proprio nell'agevolare questo scambio, il processo di apprendimento e il dialogo». L'aver configurato il dialogo fra istituzioni e cittadini in termini di “diritto” rappresenta certamente un passaggio concettuale assai significativo, ribadito dalla successiva comunicazione *Insieme per comunicare l'Europa*⁴⁰, adottata alla vigilia della firma del Trattato di Lisbona.

³⁸ Cfr. G. MORGESE, cit., p. 44.

³⁹ COM(2006) 35 del 1 febbraio 2006.

⁴⁰ COM(2007) 568 del 3 ottobre 2007. Ad essa ha fatto seguito la SEC(2007) 1742 del 1 dicembre 2007, *Comunicare l'Europa attraverso Internet*. In vista delle elezioni europee del 2009, va ricordata anche l'iniziativa *Debate Europe* varata dalla Commissione europea nell'aprile 2008.

Certamente l'avvicinamento dei cittadini all'Unione europea e il loro maggiore coinvolgimento nei processi decisionali non poteva che passare attraverso il miglioramento della trasparenza in tutta la "vita" delle istituzioni europee, a cominciare dalle relazioni fra queste ultime e i portatori di interesse. Dunque, la tappa successiva è rappresentata dall'*Iniziativa europea per la trasparenza* (IET) varata nel novembre 2005⁴¹, cui ha fatto seguito il *Libro Verde sull'Iniziativa europea per la trasparenza*⁴², volto a definire precisi principi dell'azione della Commissione e stimolare il dibattito con tutte le parti interessate al fine di migliorare la trasparenza, promuovere le consultazioni della società civile e definire il ruolo delle *lobbies* e delle ONG nel processo decisionale delle istituzioni europee. In questo Libro Verde del 2006 compare per la prima volta una definizione di lobbismo⁴³: si precisa che esso «rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici, a prescindere se sia svolto da singoli cittadini o società, da organizzazioni della società civile e altri gruppi di interesse o ditte che lavorano per conto di terzi (esperti di affari pubblici, centri di studi e avvocati)» e che «i lobbisti possono contribuire a richiamare l'attenzione delle istituzioni europee su alcuni problemi importanti». In una successiva comunicazione del marzo 2007⁴⁴ la Commissione ha proposto la creazione di un *Registro dei rappresentanti di interessi*, l'iscrizione al quale sarebbe avvenuta su base volontaria, ma che avrebbe

⁴¹ SEC (2005) 1300 del 9 novembre 2005.

⁴² COM(2006)194 del 3 maggio 2006. La definizione di "lobbismo" contenuta nel Libro Verde è stata fatta propria dal Parlamento europeo nella Risoluzione dell'8 maggio 2008 (v. nota n. 52).

⁴³ «Ai fini del presente Libro verde, per "lobbismo" si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee. Pertanto, i "lobbisti" vengono definiti come persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali (rappresentanti "interni") o le associazioni di categoria».

⁴⁴ COM (2007)127 del 21 marzo 2007, *Seguito del Libro Verde Iniziativa europea per la trasparenza*.

comportato l'obbligo per gli iscritti di conformarsi a un codice di condotta e di sottoporsi a un sistema di controllo. Nel maggio del 2008, dopo averne perfezionato la struttura⁴⁵, il Registro è stato ufficialmente istituito. In questo ambiente, le *lobbies* operano come “antenne del sistema democratico” e come agenzie utili alla legittimazione pluralistica delle iniziative prese su scala europea⁴⁶.

Si può affermare che il modello impiegato sia una forma di *policy* contraddistinta non dal controllo di un soggetto politico-istituzionale sovraordinato, ma dall'autoregolamentazione, il cui esito positivo dipende dalla proattività dei rappresentanti di interessi⁴⁷. La Commissione ha infatti optato per un modello di regolamentazione limitata e consensuale, realizzando un solido rapporto con i rappresentanti d'interesse, al fine di coinvolgere il maggior numero possibile di rappresentanti⁴⁸. Tuttavia, l'impostazione volontaristica dell'iscrizione al Registro ha determinato la persistenza di una buona percentuale di società di *lobbying* non ancora iscritte, fra cui ad esempio gli studi legali e i *think tank*⁴⁹. È stato notato come l'iscrizione al Registro presupponga la capacità della società civile di pervenire ad un elevato grado di organizzazione, dotandosi di strutture tali da permettere un'efficace rappresentazione dei propri interessi a Bruxelles⁵⁰. Inoltre, non deve sfuggire il fatto che tanto la IET quanto il Registro che ne è derivato siano stati istituiti mediante atti di *soft law* (comunicazioni della Commissione) privi di efficacia giuridica vincolante, sebbene nel caso del Registro, gra-

⁴⁵ COM(2008) 323 del 27 maggio 2008, *Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interesse*, nonché SEC(2008) 1926 del 27 maggio 2008 (documento di lavoro correlato alla COM(2008) 323). Inoltre COM(2009) 612 del 28 ottobre 2009, che contiene un'analisi dei risultati del primo anno di istituzione del Registro.

⁴⁶ G. MACRÌ, cit., p. 477.

⁴⁷ L. M. ARENA, cit., p. 20.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ivi*, p. 21.

⁵⁰ D. FERRI, cit., p. 314.

zie all'istituto del "reclamo", lo strumento *soft* sia stato irrigidito da un limitato grado di prescrittività⁵¹.

Il Parlamento europeo ha espresso apprezzamento per l'iniziativa e fin dall'inizio ha proposto di creare un gruppo di lavoro interistituzionale per valutare l'ipotesi della creazione di un registro comune obbligatorio pubblico per tutti lobbisti, tra Parlamento, Commissione e Consiglio. L'iscrizione facoltativa al Registro infatti lasciava – e continua a lasciare – non pochi *stakeholders* estranei agli obblighi di trasparenza che l'iscrizione invece comporta. Invece, tramite un accordo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento, sarebbe stata auspicabile la creazione di un registro comune, comportante obblighi di integrale trasparenza finanziaria per gli iscritti, un meccanismo comune di esclusione dal registro e un codice comune di comportamento etico⁵².

Alla fine, un accordo interistituzionale tra Parlamento europeo e Commissione per un *Registro comune per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione* è stato sottoscritto il 23 giugno 2011. Sono stati così unificati i precedenti registri delle due istituzioni e la possibilità di iscrizione è stata estesa a qualunque organizzazione o professionista autonomo che operi per influenzare l'elaborazione e l'attuazione della politica dell'Unione⁵³. Dopo un periodo di "rodaggio", l'accordo è stato perfezionato e rinnovato nel 2014⁵⁴. Al fine di miglio-

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Si vedano: la *Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 maggio 2008 sull'elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee*, P6_TA(2008)0197; la COM(2009) 612 del 28 ottobre 2009, *Iniziativa europea per la trasparenza: il registro dei rappresentanti di interessi, un anno dopo*; la Relazione della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo n. 2010/2291(ACI).

⁵³ Pubblicato in G.U. L 191/29 del 22 luglio 2011.

⁵⁴ *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*, pubblicato in G.U. L 277/11 del 19 settembre 2014. Si veda anche la *Decisione del Parlamento europeo del*

rare l'efficienza del *Registro per la trasparenza*, è stato previsto un sistema di incentivi per sollecitare l'iscrizione delle *lobbies* e renderlo facilmente consultabile online⁵⁵. Nonostante gli adeguamenti, però, l'iscrizione facoltativa al Registro non permette di monitorare e misurare efficacemente la portata e l'intensità del fenomeno, con riferimento sia alla tipologia dei gruppi e dell'attività svolta dai lobbisti, sia alla qualità e quantità delle informazioni fornite alle istituzioni. Nonostante il grande aumento del numero degli iscritti, non tutti i gruppi di pressione risultano effettivamente iscritti e, anche quando lo sono, sovente le informazioni fornite non sono esaurienti. Dunque, l'Accordo del 2014, in vigore dal 1° gennaio 2015, non soddisfa ancora l'obiettivo per cui è stato riesaminato l'Accordo del 2011 – quello cioè di chiarire chi sta facendo attività di *lobbying*, per mezzo di chi, su quali questioni e con quale budget – per non dire dell'elemento di maggiore debolezza del sistema, cioè il fatto che il Consiglio non vi abbia ancora aderito⁵⁶. Infatti, a differenza delle altre istituzioni europee, il Consiglio – che pure è co-legislatore insieme al Parlamento europeo – non prevede attualmente alcuna regolamentazione sulla trasparenza dei suoi contatti con i rappresentanti di interessi.

Nel 2014, il nuovo presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker ha formulato gli orientamenti politici della Commissione⁵⁷, fra i quali figura esplicitamente il miglioramento della trasparenza nei contatti con i portatori d'interessi e i lobbisti, anche attraverso un nuovo accordo interistituzionale per la creazione di un registro obbligatorio dei lobbisti, valido per tutte e tre le istituzioni. Frattanto, la Commissione europea ha dato il buon esempio, disponendo l'obbligo per i

15 aprile 2014 sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza, P7_TA(2014)0376.

⁵⁵ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it>. Sulla modifica dell'accordo si veda S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, gennaio 2015.

⁵⁶ S. SASSI, 2015, cit.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_it.pdf.

direttori generali della Commissione, per i Commissari e i membri del loro staff, di fornire ogni utile informazione circa gli incontri svolti con portatori di interessi particolari⁵⁸. Inoltre, su invito del Parlamento europeo la Commissione ha svolto, fra marzo e giugno 2016, una consultazione pubblica che si è conclusa con la presentazione di una proposta di Registro per la trasparenza obbligatorio e esteso a tutte e tre le istituzioni⁵⁹. Tuttavia, una difficoltà per la realizzazione di un Registro obbligatorio può essere rappresentata dall'assenza di una specifica base giuridica nei Trattati, cui però si potrebbe ovviare facendo leva sull'art. 352 TFUE (la cosiddetta "clausola di flessibilità")⁶⁰.

⁵⁸ Decisioni C(2014)9048 e C(2014)9051 del 24 novembre 2014. Cfr. P. L. PETRILLO, *Trasparenza e gruppi di pressione: la Commissione europea dà il buon esempio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2015, pp. 202-205.

⁵⁹ COM(2016) 627 del 28 settembre 2016. Si veda in proposito G. GUARINA, *Il registro per la trasparenza UE: la consultazione del 2016 e la proposta di accordo interistituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 26 febbraio 2017.

⁶⁰ Art. 352 TFUE: «Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo».

3. La genesi dell'Accordo “Legiferare meglio”

Dopo questa breve panoramica sull'evoluzione del dialogo fra cittadini e istituzioni dell'Unione, veniamo all'argomento centrale di questo scritto, cioè l'accordo interistituzionale *Legiferare meglio*⁶¹, che è stato concluso fra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea il 13 aprile 2016⁶² ed è entrato in vigore lo stesso giorno della firma, sostituendosi al preesistente accordo, risalente al 2003. Scopo dell'accordo, dichiarato nell'art. 2, è quello di «promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza nella redazione della normativa dell'Unione nonché di promuovere la massima trasparenza nel processo legislativo».

Il processo attraverso il quale le istituzioni dell'Unione stanno tentando di perseguire il miglioramento nella qualità della legislazione è stato infatti avviato nei primi anni Duemila contestualmente al varo della “strategia di Lisbona”, che si poneva l'obiettivo di realizzare entro il 2020 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo⁶³. In quest'ottica, appariva chiara alla Commissione europea, allora presieduta da Romano Prodi, la necessità di un' incisiva riforma del-

⁶¹ Sul *Better Regulation Agreement* si vedano: F. GIGLIONI, *Regole migliori producono risultati migliori? La sfida della nuova “agenda” europea sulla better regulation*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2015, pp. 597-604; P. L. PETRILLO, *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, pp. 801-804; R. SCAVIZZI, “*Smart regulation*”: l'Ue adotta nuove metodologie di *drafting normativo*, in www.eurocomunicazione.com, 14 luglio 2016; C. TOVO, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale “legiferare meglio”*, in *Eurojus.it*, 7 aprile 2016. Si vedano inoltre i saggi di vari autori su questo argomento, pubblicati in *European Public Law*, n. 3, 2011 (fra cui, in particolare, A. MEUWESE e P. POPELIER, *Legal Implications of Better Regulation: A Special Issue*, pp. 455-466).

⁶² GU L 123 del 12.05.2016.

⁶³ Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000.

la *governance* incentrata su quattro assi portanti: coinvolgere maggiormente i cittadini, definire politiche e normative più efficaci, impegnarsi nel dibattito sulla *governance* mondiale e, infine, orientare le politiche e le istituzioni su obiettivi chiari⁶⁴. Per quanto riguarda in particolare la *better regulation*, i risultati partoriti da un gruppo di lavoro istituito su iniziativa dei Ministri delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri, guidato da Dieudonné Mandelkern, sono stati recepiti in un “pacchetto” di Comunicazioni della Commissione europea del 2002⁶⁵, sulla base delle quali nel 2003 è stato siglato il primo accordo interistituzionale *Legiferare meglio*⁶⁶. Una ulteriore Comunicazione, sempre del 2003, raccomandava di semplificare e ridurre il volume della legislazione europea esistente, in modo da rendere l'*acquis communautaire* più facilmente accessibile⁶⁷.

Come si è visto nel paragrafo precedente, gli anni seguenti all'accordo del 2003 sono stati segnati dalla firma del Trattato-Costituzione e dal suo fallimento, cui ha fatto seguito la presa d'atto della necessità di migliorare il dialogo fra cittadini e istituzioni europei, percorrendo il duplice binario del rafforzamento del dialogo e del miglioramento della trasparenza. Non poteva allora sfuggire come il maggiore

⁶⁴ Comunicazione della Commissione, *Governance europea. Un libro bianco*, COM(2001) 428 del 25 luglio 2001.

⁶⁵ Il pacchetto di Comunicazioni del 5 giugno 2002 comprende: COM(2002)275, *Governance europea: legiferare meglio*; COM(2002)276, *Comunicazione in materia di impatto*; COM(2002)277, *Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*; COM(2002)278, *Piano d'azione: semplificare e migliorare la regolamentazione*.

⁶⁶ Accordo interistituzionale *Legiferare meglio* del 16 dicembre 2003 (GU C 321 del 13.12.2003), cui ha fatto seguito l'approccio interistituzionale comune per le valutazioni d'impatto del novembre 2005 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf). Ricostruisce i passaggi che hanno portato a questi risultati E. MOAVERO MILANESI, *L'azione della Commissione europea per migliorare il processo legislativo dell'Unione europea*, in F. BASILICA (a cura di), *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, Rimini, Maggioli, 2006, pp. 77-97.

⁶⁷ COM(2003) 71 dell'11 febbraio 2003, *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario*.

o minor favore con cui i cittadini guardavano all'Unione europea dipendesse anche dalla qualità della legislazione comunitaria: occorreva migliorarne la qualità e l'efficienza, smantellando gradualmente la diffusa percezione di un eccesso di regole dettate dall'alto, inutili, ridondanti e addirittura di ostacolo allo sviluppo economico.

Negli anni successivi la Commissione europea è quindi tornata sulla questione della qualità della legislazione, elaborando il concetto di *smart regulation*⁶⁸, secondo cui la semplificazione normativa non deve essere incentrata solo sul taglio della regolazione, ma deve concentrarsi sui contenuti di quest'ultima, affinché le regole risultino più "intelligenti" ed evitino di perseguire obiettivi non chiari o non opportuni, politiche confliggenti o addirittura inattuabili o irrealistiche, squilibri fra costi e benefici. A questo scopo occorre potenziare non solo le valutazioni *ex ante* sull'impatto che l'introduzione di nuove regole potrebbe avere, ma anche e soprattutto le valutazioni *ex post* sul funzionamento e sull'efficacia della normativa esistente (*fitness checks*), attraverso non solo i pareri forniti dagli esperti, ma anche le consultazioni dei cittadini⁶⁹.

Il miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione è stato preso in considerazione anche dalla Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker quando, al momento del suo insediamento, ha varato un piano di rilancio dell'economia europea che dovrebbe passare anche attraverso il miglioramento del contesto in cui operano le imprese⁷⁰. La responsabilità di vigilare sui processi di *better regulation* è stata affidata ai Vicepresidente Frans Timmermans.

Come emerge da una Comunicazione della Commissione del 2015, intitolata *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell'UE*⁷¹,

⁶⁸ COM(2010) 543 dell'8 ottobre 2010, *Smart Regulation in the European Union*.

⁶⁹ C. H. MONTIN, *La smart regulation nell'Unione europea*, in F. BASILICA e F. BARAZZONI (a cura di), *Verso la smart regulation in Europa*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 59-87.

⁷⁰ J. C. JUNCKER, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, Strasburgo, 15 luglio 2014.

⁷¹ COM(2015) 215 del 19 maggio 2015.

L'obiettivo dell'iniziativa è quello di fare in modo che la legislazione raggiunga l'obiettivo per cui è stata concepita, sia facile da attuare, garantisca la certezza e la prevedibilità del diritto e non imponga oneri inutili. La *better regulation* è dunque uno strumento trasversale, un meccanismo di supporto alle decisioni politiche e non un obiettivo politico in sé. La Comunicazione evidenzia in più punti la necessità che le azioni intraprese per migliorare la qualità della legislazione possano essere apprezzate dai destinatari finali. Per questo, rispetto al passato, la nuova "agenda" è caratterizzata da una maggiore apertura verso l'esterno: il giudizio sulla valutazione della qualità non deve rimanere appannaggio di gruppi di esperti, per quanto indipendenti essi possano essere, ma deve confrontarsi con quanti sono direttamente interessati dall'applicazione delle misure⁷². Il potenziamento degli strumenti di consultazione e partecipazione e la loro estensione a tutti i tipi di atti (legislativi, delegati e di esecuzione) e a tutte le fasi dell'iter decisionale (dalla fase della preparazione a quella del controllo dell'efficacia) diventa, dunque, un elemento centrale della strategia. Oltre a ciò, la Comunicazione del 2015 insiste molto sulla necessità che gli strumenti di verifica della qualità delle regole vengano estesi a tutto il ciclo di vita degli atti, con particolare riferimento alle valutazioni *ex post* di efficacia e adeguatezza. In tal modo, oggetto di verifica non è più solo la regola in sé, ma anche i suoi effetti in concreto. Infine, la Commissione europea appare intenzionata a incorporare nella strategia di *better regulation* il principio *think small first*: la semplificazione normativa deve infatti essere pensata per avvantaggiare principalmente le piccole e medie imprese, che più delle grandi subiscono gli effetti negativi di una regolamentazione sovrabbondante ed eccessivamente complicata.

⁷² F. GIGLIONI, *cit.*, p. 598.

4. Natura ed efficacia giuridica degli accordi interistituzionali

Gli accordi interistituzionali rappresentano «un sintomatico prodotto del processo di integrazione comunitaria: le istituzioni di un ordinamento funzionale al mercato libero e in libera concorrenza forgiavano strumenti flessibili ai confini della legalità posta dai Trattati per contrattare i reciproci rapporti di forza basati sulla laconica lettera dei Trattati stessi; se, infatti, la dinamicità della forma di governo dell'UE è la conseguenza del modo di procedere dell'integrazione, gli accordi interistituzionali costituiscono la manifestazione sistemica di tale dinamicità»⁷³. La loro caratteristica precipua è quella di essere il frutto di veri e propri negoziati durante i quali le istituzioni “contrattano” le reciproche prerogative⁷⁴. Essi fanno parte dell'ampia categoria degli “atti atipici” che, pur essendo largamente presenti fra nel diritto comunitario, hanno incerta natura giuridica e soprattutto hanno il difetto di rendere poco chiaro e trasparente il sistema delle fonti⁷⁵.

Il *nomen juris* “accordo istituzionale” è stato usato per la prima volta in occasione dell'accordo sulla disciplina di bilancio del 20 giugno (pubblicato in GUCE, 1988, L185/33), sebbene la prassi di concludere, in via informale, accordi fra istituzioni si fosse già affermata in precedenza. L'accordo del 1988 venne pubblicato nella serie L della Gazzetta ufficiale ma, anche in considerazione della mancanza di una base giuridica nei Trattati riferibile agli accordi interistituzionali, per altri accordi stipulati

⁷³ L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2003, pp. 1-52 (citazione tratta da p. 7). Si veda anche G. FIENGO, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2002, pp. 13-23.

⁷⁴ L. RONCHETTI, cit., p. 12.

⁷⁵ Cfr. G. FIENGO, cit.

successivamente si preferì la serie C. Nella serie C è stato infatti pubblicato anche il primo accordo sulla *better regulation*, risalente al 2003.

Un primo riconoscimento ufficiale degli accordi interistituzionali è avvenuto con la Dichiarazione n. 3 allegata al Trattato di Nizza, che precisava: «Per quanto riguarda le relazioni tra le istituzioni, allorché risulta necessario, nel quadro di tale dovere di cooperazione leale, agevolare l'applicazione delle disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono concludere accordi interistituzionali. Tali accordi non possono né modificare né completare le disposizioni del trattato e possono essere conclusi unicamente con l'accordo di queste tre istituzioni». La Dichiarazione, dunque, non contemplava esplicitamente l'ipotesi che tali accordi potessero avere efficacia giuridica vincolante, come invece è previsto dall'attuale art. 295 TFUE. Il loro fondamento risiederebbe piuttosto nel principio di leale cooperazione. Del resto, già nel 1988 la Corte di Giustizia aveva statuito⁷⁶ che gli obblighi di leale cooperazione in capo agli Stati membri avessero valenza anche nell'ambito degli accordi interistituzionali. Inoltre, i contenuti degli accordi interistituzionali – e degli atti atipici in generale – possono comunque svolgere una funzione interpretativa di atti normativi vincolanti successivamente codificati⁷⁷.

Oggi, la base giuridica per la conclusione di accordi interistituzionali è costituita dall'art. 295 TFEU, che ha riconosciuto esplicitamente che gli accordi interistituzionali *possono* avere efficacia giuridica vincolante⁷⁸: dunque, una semplice possibilità a discrezione delle istituzioni che hanno stipulato l'accordo, che dovrebbe presumibilmente essere esplicitata

⁷⁶ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza 27 settembre 1988, causa C-204/86, *Repubblica ellenica v. Consiglio*, punto 16.

⁷⁷ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Tesouro relative alla sentenza *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-106/96.

⁷⁸ Art. 295 TFUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante».

nel contenuto dell'atto, non una caratteristica naturale di tale tipo di accordi. Invero, l'art. 295 TFUE non è collocato nella sezione del Trattato relativa agli atti legislativi, bensì in quella relativa alle procedure per l'adozione degli atti: dunque, per gli estensori del Trattato gli accordi interistituzionali rappresenterebbero mere modalità procedurali e non atti normativi in sé.

Anche in virtù dell'esistenza, oggi, di una base giuridica per gli accordi interistituzionali, l'accordo *Legiferare meglio* del 2016 è stato pubblicato nella serie L della Gazzetta, quella dedicata alla legislazione, pur sotto la rubrica "atti non legislativi"⁷⁹. Evidentemente, la scelta della serie L della Gazzetta è da considerarsi un elemento di rafforzamento dell'efficacia dell'Accordo rispetto al suo omologo del 2003, mirante ad evidenziarne in qualche modo l'obbligatorietà per le istituzioni. In realtà, il testo dell'Accordo elenca una serie di adempimenti che le tre istituzioni si impegnano volontariamente a rispettare, senza però alcun esplicito riferimento all'efficacia giuridicamente vincolante delle singole disposizioni, ad eventuali sanzioni – o semplicemente conseguenze – in caso di inadempimento e men che meno all'eventualità di un sindacato giurisdizionale ad opera della Corte di Giustizia. La natura giuridica dell'atto è dunque ibrida e le conseguenze del suo mancato rispetto del tutto incerte.

Sebbene parte della dottrina consideri gli accordi interistituzionali, come anche molti altri tipi di atti atipici, alla stregua di *gentlemen's agreements* che vincolano le istituzioni solo "moralmente", qualcun altro ha attribuito invece agli accordi interistituzionali una limitata prescrittività⁸⁰,

⁷⁹ La differenza fra gli accordi interistituzionali pubblicati nella serie C della Gazzetta, riconducibili al *soft law*, e quelli pubblicati nella serie L che appartengono invece all'*hard law* è ben evidenziata da L. RONCHETTI nelle pagine iniziali del suo saggio qui citato alla nota 73.

⁸⁰ Ad esempio, secondo G. GAJA, *Fonti comunitarie*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, 1991, pp. 433 ss., partic. p. 447, gli accordi interistituzionali, in quanto atti integrativi delle disposizioni dei Trattati, possono avere efficacia vincolante per le istituzioni.

ritenendo che, a differenza del *soft law* nell'ordinamento internazionale, gli atti atipici di diritto comunitario creerebbero un vincolo giuridico più preciso⁸¹. In effetti, la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia ha ritenuto ricevibile qualsiasi ricorso, indipendentemente dalla qualificazione giuridica dell'atto, a condizione che i ricorrenti possano dimostrare che l'atto in questione sia produttivo di effetti giuridici. In virtù di questa impostazione sostanzialistica, la Corte si è sovente pronunciata anche relativamente ad atti di *soft law* dei quali era stato chiesto l'annullamento⁸². La Corte, per la verità, ha sempre tenuto fermo il principio per cui «il principio della certezza del diritto, che fa parte dell'ordinamento comunitario, esige che la legislazione comunitaria sia chiara e la sua applicazione prevedibile dai possibili interessati. Tale esigenza richiede che ogni atto inteso a produrre effetti giuridici tragga, a pena di nullità, il proprio valore giuridico da una norma del diritto comunitario che va esplicitamente indicata come base giuridica e che prescrive la forma giuridica di cui l'atto deve essere rivestito»⁸³: essendo gli accordi interistituzionali, a differenza di altri atti atipici, basati sull'art. 295 TFEU, tale principio può dirsi senz'altro rispettato.

Per quanto riguarda la possibilità del sindacato della Corte di Giustizia sul rispetto delle regole del *Better Regulation Agreement*⁸⁴ è stato notato

⁸¹ T. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, p. 123.

⁸² La pronuncia con cui con cui la Corte ha inaugurato la giurisprudenza, poi ampiamente consolidatasi, secondo cui «l'azione di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici» è la sent. 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione delle Comunità europee v. Consiglio delle Comunità europee*. Sulla giurisprudenza della Corte in quest'ambito cfr. A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, Atti del convegno annuale AIC, Catania, 14-15 ottobre 2005, in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200510/poggi.html#_Toc145669146.

⁸³ Corte di Giustizia, sentenza 16 giugno 1993, causa C 325/91, *Repubblica francese v. Commissione delle Comunità europee*.

⁸⁴ A. ALEMANNI, *The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?*, in *European Law Journal*, n.

che, alla stregua di altre *self-binding rules*, anche queste possono essere considerate *essential procedural requirements*; di conseguenza, la Corte dovrebbe limitarsi a considerare solo l'*an* – ovvero, se la decisione finale sia stata effettivamente preceduta da consultazioni pubbliche o valutazioni di impatto – e non il *quomodo*, cioè il modo in cui le consultazioni o le valutazioni siano state concretamente effettuate⁸⁵. Inoltre, decisioni finali assunte in violazione delle regole sulle consultazioni pubbliche, soprattutto in riferimento alla valutazione di impatto, potrebbero essere giudicate dalla Corte di Giustizia con riguardo al mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità⁸⁶. Del resto, il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al TUE e tuttora vigente, vincola la Commissione ad effettuare ampie consultazioni prima di proporre un atto legislativo, salvo in casi di straordinaria urgenza debitamente motivata (art. 2 del Protocollo), e a motivare i progetti di atti legislativi con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 del Protocollo).

A tale proposito può citarsi la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea 7 settembre 2006, causa C 310/04, *Regno di Spagna contro Consiglio dell'Unione europea*. La sentenza (punto 6) ha stabilito che il controllo giurisdizionale relativo all'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in relazione alla politica agricola comune «non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto»; tale controllo giurisdizionale «richiede che le istituzioni comunitarie siano in grado di dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato adottato attraverso un esercizio effettivo del loro potere discrezionale, che presuppone la valutazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della situazione che tale atto era inteso a

3, 2009, pp. 382-401. Sulla questione della giustiziabilità delle regole sulla *better regulation* si veda anche A. MEUWESE e P. POPELIER, *Legal Implications of Better Regulation: A Special Issue*, in *European Public Law*, n. 3, 2011, pp. 455-466.

⁸⁵ A. ALEMANNI, cit., partic. parr. 6 e 7.

⁸⁶ *Ibid.*

disciplinare». La valutazione dei suddetti elementi e circostanze, dunque, non può prescindere dai risultati delle consultazioni pubbliche da effettuarsi prima della proposizione dell'atto, come prescritto dal Protocollo n. 2 allegato al TUE.

Tale sentenza non statuisce certo un obbligo generale di effettuare valutazioni di impatto prima di ogni decisione legislativa⁸⁷, ma afferma l'utilità per la Corte di considerare le valutazioni di impatto per giudicare dell'adeguatezza dell'azione legislativa dell'Unione in termini di proporzionalità. Inoltre, la Corte di Giustizia dell'UE ha affermato che gli studi di impatto realizzati dalla Commissione non vincolano né il Consiglio né il Parlamento: questi ultimi, pur essendo tenuti a dimostrare di aver preso in considerazione gli studi di impatto, sono pienamente legittimati, nell'ambito della procedura legislativa, ad apportare modifiche alle proposte⁸⁸. D'altro canto, le istituzioni dell'Unione sono tenute a dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato adottato attraverso un effettivo esercizio del loro potere discrezionale, che presuppone la valutazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della situazione che l'atto mira a disciplinare⁸⁹.

Per concludere, non va trascurata la possibilità che, qualora la Commissione europea si discosti dalle regole previste dall'Accordo sulla *better regulation*, ad esempio in relazione alle modalità con cui sono state svolte

⁸⁷ Tuttavia, secondo l'opinione dell'Avvocato Generale Sharpston (16 marzo 2006), l'assenza di una valutazione di impatto dimostrerebbe la natura arbitraria del Regolamento, in contrasto con il principio di proporzionalità. Cfr. A. MEUWESE e P. POPELIER, cit., pp. 462-463. Inoltre, nella sentenza 8 giugno 2010, causa C 58/08, *Vodafone Ltd e altri contro Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, la Corte ha statuito che l'esauritiva analisi di impatto effettuata dalla Commissione prima di presentare la proposta di Regolamento n. 717/2007, che la Corte ha esaminato anche nel merito, sia stata tale da dimostrare il rispetto del principio di proporzionalità.

⁸⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 luglio 2010, causa C 343/09, *Afton Chemical Limited*, punto 29 ss.

⁸⁹ L. DI GIAMBATTISTA, *La valutazione d'impatto nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in *Osservatorio europeo d'UE*, maggio 2016, pp. 1-10 (partic. pp. 4-5).

le valutazioni e le relative consultazioni pubbliche, ciò possa essere considerato un caso di cattiva amministrazione da portare all'attenzione del Mediatore europeo⁹⁰. Un precedente in tal senso potrebbe essere costituito dalla Decisione del 4 maggio 2005, caso n. 948/2004/OV, relativa al ricorso di una ONG contro la Commissione europea, accusata di non aver effettuato adeguate consultazioni pubbliche sul futuro dei fondi strutturali: sebbene in tale occasione il Mediatore europeo abbia respinto il ricorso, giudicando irreprensibile il comportamento della Commissione, è interessante il fatto che un presunto caso di omissione delle consultazioni pubbliche sia stato sottoposto al Mediatore. Un altro caso di cui si è occupato più recentemente il Mediatore, sempre in relazione alle consultazioni pubbliche, ha avuto origine dal reclamo presentato da un cittadino spagnolo per il fatto che gli esiti di una consultazione pubblica di suo interesse fossero stati pubblicati dalla Commissione solo in lingua inglese (Decisione del 4 ottobre 2012, caso n. 640/2011/AN): il Mediatore ha raccomandato alla Commissione di pubblicare i risultati delle consultazioni in tutte le lingue ufficiali dell'Unione o, almeno, di fornirne una traduzione nella lingua richiesta dagli interessati. Evidentemente la Commissione non si è adeguata a tale raccomandazione, poiché un caso analogo (n. 7/2016/PL) è stato aperto il 28 aprile 2016. Ancora più interessante è la Decisione del 22 settembre 2015 relativa al caso n. 904/2014/OV: la Mediatrice ha ritenuto che la consultazione pubblica svolta dalla Commissione europea in vista della presentazione della proposta legislativa relativa al mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche sia stata svolta frettolosamente e in modo non conforme alle regole sulle consultazioni pubbliche predisposte dalla Commissione stessa, pur non ravvisando nello specifico un caso di cattiva amministrazione.

⁹⁰ A. ALEMANNI, cit., partic. par. 3.

5. I contenuti dell'Accordo “Legiferare meglio”

Dando seguito alle considerazioni espresse dalla Commissione nel 2015, l'accordo interistituzionale del 2016 prevede che le tre istituzioni agiscano congiuntamente su diversi fronti, come illustrato sinteticamente qui di seguito.

Il dialogo interistituzionale. Nella fase della preparazione del programma di lavoro annuale della Commissione, l'accordo vincola le tre istituzioni a un reciproco scambio di opinioni e alla firma congiunta di una dichiarazione comune sul programma. Il dialogo interistituzionale prosegue anche successivamente all'adozione del programma in vista della presentazione di proposte per l'anno successivo. La Commissione si impegna a tenere in debito conto le opinioni espresse dalle altre due istituzioni nonché a prestare rapida e attenta considerazione alle richieste di proposte di atti dell'Unione formulate dal Parlamento europeo o dal Consiglio, a norma, rispettivamente, dell'articolo 225 o dell'articolo 241 del TFUE, rispondendo a tali richieste entro tre mesi.

*Le valutazioni di impatto*⁹¹. Gli strumenti per migliorare la qualità della legislazione dell'Unione, previsti dall'accordo, consistono in primo luogo nelle “valutazioni di impatto” (*Impact Assessment*, in breve IA). La novità rispetto al passato è che ora le valutazioni d'impatto non riguardano solo le proposte legislative, ma anche quelle non legislative, di atti delegati e di esecuzione, purché siano «suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo». È da presumersi che spetti alla Commissione stessa distinguere – ma non è chiaro in base a quali presupposti – i casi in cui l'impatto è significativo al punto da richiedere una valutazione da quelli in cui non lo è. Al punto 12, l'accordo chiarì-

⁹¹ Si veda L. DI GIAMBATTISTA, cit. Si veda anche A. ALEMANNI e A. MEUWESE, *Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in “New Comitology”*, in *European Law Journal*, n. 1, 2013, pp. 76-92.

sce che le valutazioni d'impatto «sono uno strumento inteso a fornire alle tre istituzioni un ausilio per prendere decisioni ben fondate e non sostituiscono le decisioni politiche nell'ambito del processo decisionale democratico». Esse inoltre «non devono condurre a indebiti ritardi nell'iter legislativo né compromettere la capacità dei co-legislatori di proporre modifiche». Anche gli obiettivi che le valutazioni di impatto si propongono di raggiungere sono ben specificati dall'accordo al punto 12⁹².

I risultati delle valutazioni di impatto. Le valutazioni vengono effettuate prevalentemente dalla Commissione, che ne rende pubblici gli esiti, in modo da «facilitare l'esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio delle scelte effettuate dalla Commissione». Esse si configurano, dunque, come uno strumento essenzialmente ausiliario. Comunque, anche il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo, possono effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato alla proposta della Commissione. Tuttavia, la qualità delle valutazioni d'impatto svolte dalla Commissione è sottoposta a un «controllo obiettivo» ad opera del Comitato per il controllo normativo⁹³ (*Regulatory Scrutiny Board*, d'ora in

⁹² «Le valutazioni d'impatto dovrebbero riguardare l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema e determinare se sia necessaria o meno l'azione dell'Unione. Dovrebbero individuare soluzioni alternative nonché, laddove possibile, costi e benefici potenziali a breve e a lungo termine, valutando gli impatti sotto il profilo economico, ambientale e sociale in modo integrato e equilibrato e fondandosi su analisi qualitative e quantitative. È opportuno che siano rispettati rigorosamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché i diritti fondamentali. Le valutazioni d'impatto dovrebbero anche considerare, ove possibile, il costo della non-Europa e l'impatto sulla competitività nonché gli oneri amministrativi delle varie opzioni, con particolare attenzione alle PMI (“pensare anzitutto in piccolo”), agli aspetti digitali e all'impatto territoriale. Le valutazioni d'impatto dovrebbero basarsi su informazioni accurate, oggettive e complete ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano».

⁹³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it

nanzi RSB) della Commissione stessa⁹⁴, mentre le quelle svolte dalle altre istituzioni non sono esplicitamente soggette a simili controlli. Infatti, secondo il punto 17 dell'Accordo «spetta a ciascuna delle tre istituzioni stabilire come organizzare i propri lavori di valutazione d'impatto, ivi compresi le risorse organizzative interne e il controllo della qualità». Sono previsti scambi interistituzionali di informazioni sulle migliori prassi e metodologie.

Le valutazioni ex post. Alla valutazione *ex ante* si affianca come elemento di novità la valutazione *ex post* della legislazione dell'Unione in termini di efficienza, efficacia, pertinenza, coerenza e valore aggiunto della legislazione e delle politiche vigenti, in modo che ciò possa «servire da base per la valutazione d'impatto delle opzioni per l'azione ulteriore» (punti 22 e 24 dell'Accordo). Non è specificato in che modo le istituzioni debbano svolgere tali valutazioni. L'accordo riporta solo indicazioni generiche, quali quella di evitare l'eccesso di regolazione e di oneri amministrativi a carico degli Stati membri e quella di predisporre indicatori misurabili. Tuttavia, indicazioni più precise su come svolgere le valutazioni *ex*

⁹⁴ Il Comitato per il controllo normativo (RSB), istituito con Decisione del Presidente della Commissione C (2015) 3263 del 19 maggio 2015, ha preso il posto del preesistente Comitato per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board* – IAB). Le novità riguardano in particolare la maggiore indipendenza del RSB, composto da sei membri, di cui tre permanenti (alti funzionari della Commissione) e tre membri esterni con incarico temporaneo, scelti con procedura selettiva. Il Comitato fornisce consulenza alla Commissione sulla qualità delle valutazioni di impatto, delle valutazioni *ex post*, dei controlli di adeguatezza e idoneità (*fitness checks*) della legislazione, dei programmi e delle iniziative realizzate dalla Commissione, nonché delle consultazioni degli *stakeholders*. L'azione della Commissione in questi ambiti deve infatti corrispondere alle indicazioni presenti nelle *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111, e nel *Better Regulation Toolbox* redatto a completamento delle *Guidelines*. Questi ultimi due documenti di lavoro sono consultabili qui: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm. Sul RSB (in particolare sulla questione della sua indipendenza) si veda F. GIGLIONI, *cit.*, pp. 599 ss. I pareri espressi dal RSB sulle valutazioni di impatto sono pubblici e consultabili al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=it>.

post possono essere reperite nelle *Guidelines* predisposte dal RSB⁹⁵. Il ricorso alle valutazioni *ex post* dovrebbe essere previsto nelle “clausole di riesame” che le tre istituzioni si impegnano ad includere sistematicamente nella legislazione dell’Unione.

Le consultazioni pubbliche. Tanto nell’ambito della valutazione di impatto (punto 19) quanto in quello della valutazione *ex post* (punto 20) la Commissione procede ad ampie consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse. Tali consultazioni devono essere svolte in maniera aperta e trasparente, permettendo la partecipazione più ampia possibile e incoraggiando la partecipazione diretta alle consultazioni delle PMI e di altri utenti finali, anche tramite internet. Le modalità con cui svolgere queste consultazioni sono specificate nelle *Guidelines* predisposte dal RSB⁹⁶. La questione della partecipazione dei portatori di interessi nel processo legislativo dell’UE verrà meglio approfondita nei paragrafi successivi di questo scritto.

Le consultazioni di esperti. Ulteriori consultazioni sono previste dall’accordo in relazione agli atti delegati e di esecuzione, per quali le tre istituzioni si impegnano ad allinearsi al più presto al quadro giuridico introdotto dal Trattato di Lisbona (artt. 290 e 291 TFUE). In particolare (punto 28 dell’accordo), prima dell’adozione di un atto delegato la Commissione si impegna a raccogliere tutte le cognizioni necessarie mediante sia consultazioni pubbliche sia consultazioni di “esperti degli Stati membri”⁹⁷. Invece, «qualora siano necessarie cognizioni più ampie in una fase precoce dell’elaborazione di un progetto di atto di esecuzione», la Commissione a seconda dei casi può effettuare consultazioni pubbliche, consultare specifici portatori di interessi oppure rivolgersi a “gruppi

⁹⁵ Vedi nota precedente.

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ Non è chiaro a quali “esperti degli Stati membri” esattamente qui ci si riferisca, ma potrebbe trattarsi dei membri del *Government Group* della piattaforma REFIT (vedi par. 6 di questo scritto), fermo restando che nulla impedisce alla Commissione di istituire gruppi consultivi *ad hoc*, anche eventualmente costituiti da esperti designati dagli Stati membri.

di esperti”⁹⁸ (evidentemente diversi dagli “esperti degli Stati membri” menzionati in precedenza in relazione agli atti delegati). Il terzo comma del punto 28 dell’accordo, per la verità, fa riferimento anche agli “esperti del Parlamento e del Consiglio” che, insieme agli esperti degli Stati membri, possono partecipare alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione che riguardano la preparazione degli atti delegati. La formulazione linguistica è un tantino contorta, ma rende bene l’idea dell’intersecazione fra gruppi di esperti di varia provenienza, esponenti di interessi che possono trovarsi anche in contrapposizione fra loro. Tali gruppi di esperti, comunque, sono diversi dai “comitati” di cui al Regolamento UE n. 182/2011⁹⁹, che invece forniscono pareri ufficiali su

⁹⁸ Si veda la Decisione della Commissione C(2016) 3301 del 30 maggio 2016 che ha istituito i gruppi di esperti, sostituendosi alla precedente decisione C(2010) 7649 del 10 novembre 2010. La recente decisione ha innovato le modalità di selezione degli esperti e il *Registro dei gruppi di esperti*. I gruppi di esperti possono essere istituiti formalmente (cioè con decisione della Commissione) oppure informalmente (cioè per iniziativa di uno dei servizi interni alla Commissione). Gli esperti possono essere consultati nella fase preparatoria degli atti legislativi, delegati e di esecuzione (in quest’ultimo caso, prima però che la proposta di atto esecutivo sia sottoposta ai Comitati di cui al Regolamento UE n. 182/2011), oppure nella preparazione di misure attuative della legislazione, dei programmi e delle iniziative dell’UE. I membri dei gruppi possono essere esperti indipendenti selezionati in base alle capacità e all’esperienza individuali (tipo A), rappresentanti di interessi collettivi o diffusi (tipo B), esponenti di organizzazioni di varia natura (tipo C), rappresentanti istituzioni nazionali, regionali o locali (tipo D) e, infine, di altre istituzioni pubbliche fra cui quelle di paesi terzi e di organizzazioni internazionali (tipo E). Per ciascuna categoria la decisione prevede le modalità di selezione, che può prevedere la necessità della previa iscrizione nel *Registro della Trasparenza* (per i tipi B e C) e avviene di regola mediante una procedura ad evidenza pubblica (ad eccezione dei tipi D e E). La procedura di selezione è volta anche ad acclarare che i singoli esperti non si trovino in situazione di conflitto di interessi rispetto alle funzioni consultive che dovranno svolgere. Il *Registro dei gruppi di esperti* è pubblico (<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>) e lo sono di conseguenza tutte le informazioni riguardanti coloro che vi sono iscritti.

⁹⁹ I comitati di “comitologia” sono istituiti ai sensi del Regolamento (UE) n. 182/2011 del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali rela-

progetti di atti di esecuzione che la Commissione intende adottare, esprimendo le posizioni degli Stati membri¹⁰⁰.

Altre regole sull'adozione degli atti. L'accordo invita anche la Commissione a motivare accuratamente la scelta di base giuridica e di tipo di atto legislativo nella relazione che accompagna le sue proposte, nonché a giustificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in modo da favorire il controllo giurisdizionale. In riferimento agli atti delegati, è previsto l'impegno congiunto delle tre istituzioni a costruire un registro funzionale comune degli atti delegati contenente informazioni ben strutturate e di facile uso, allo scopo di rafforzare la trasparenza, favorire la pianificazione e permettere la tracciabilità di tutte le fasi del ciclo di vita di tali atti. Ulteriori regole specifiche e dettagliate sugli atti delegati – su cui però non è possibile soffermarsi in questa sede – sono contenute nella *Convenzione di intesa* fra le tre istituzioni che figura in allegato all'accordo¹⁰¹.

La trasparenza. La trasparenza costituisce un capitolo importante dell'accordo interistituzionale (punti 32 ss.). In particolare, l'accordo richiama la trasparenza nel dialogo interistituzionale in tutte le fasi dell'iter legislativo, per garantire che l'atteggiamento della Commissione sia imparziale ed equidistante rispetto ad entrambi i co-legislatori (il Parlamen-

tivi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Essi sono composti da rappresentanti degli Stati membri e presieduti da rappresentanti della Commissione. Qualora il Comitato esprima parere negativo su un atto di esecuzione che la Commissione intende adottare, la decisione è deferita a un Comitato d'appello. Qualora quest'ultimo confermi il parere negativo, l'atto di esecuzione non può essere adottato. Dunque, le decisioni assunte nell'ambito della comitologia non hanno valenza soltanto consultiva, ma vincolano l'azione della Commissione. Esiste un registro pubblico anche dei documenti di questi Comitati: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>

¹⁰⁰ Si veda in proposito M. SAVINO, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2011, pp. 1041-1048.

¹⁰¹ L'allegato all'accordo del 2016 sostituisce la precedente intesa comune sugli atti delegati del 2011. Su questo tema si veda C. TOVO, *cit.*

to e il Consiglio)¹⁰². La trasparenza è richiamata anche in relazione alle informazioni da trasmettere ai Parlamenti nazionali e – cosa piuttosto singolare – includerebbe «una gestione adeguata dei negoziati trilaterali» (i cosiddetti “triloghi”), che come è ben noto rappresentano un momento ben poco trasparente dell’iter legislativo¹⁰³. Infine, la trasparenza è menzionata in riferimento alla comunicazione al pubblico durante l’intero iter legislativo, nonché alla tracciabilità delle varie fasi dell’iter.

L’applicazione della legislazione dell’Unione. Quest’ultima costituisce argomento di una relazione che ogni anno la Commissione deve trasmettere al Parlamento e al Consiglio. A tale proposito, l’accordo reca un invito rivolto agli Stati membri di comunicare chiaramente ai cittadini le misure adottate per recepire o attuare la legislazione dell’Unione o per garantire l’esecuzione del bilancio dell’Unione, facendo in modo di distinguerle dalle misure non attinenti al diritto dell’Unione. Un secondo invito agli Stati membri riguarda invece la cooperazione con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l’attuazione del diritto dell’Unione.

La semplificazione. Gli impegni assunti dalle istituzioni in questo ambito riguardano in primo luogo un più frequente ricorso alla tecnica della rifusione per la modifica della legislazione vigente. In secondo luogo, la promozione degli strumenti normativi più efficienti, come l’armonizzazione e il riconoscimento reciproco, per raggiungere gli obiettivi dei trattati. Infine, il comune obiettivo di evitare l’eccesso di regolamentazione

¹⁰² Cfr. C. TOVO, *cit.*

¹⁰³ Sulla scarsa trasparenza (e quindi democraticità) dei triloghi nel procedimento legislativo si vedano: G. CRACCO, *Europa: la democrazia dei triloghi*, in *Paginauno*, n. 42, 2015 (<http://www.rivistapaginauno.it/europa-parlamento-triloghi.php>); L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel “triangolo decisionale” unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell’articolo 70 del regolamento del Parlamento europeo*, Luiss Guido Carli School of Government, Working Paper n. 10, 2013; G. RUGGE, *Il ruolo dei “triloghi” nel processo legislativo dell’UE*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 4, 2015, pp. 809-838; V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 20 dicembre 2016.

e gli oneri amministrativi per i cittadini, le amministrazioni e le imprese, da realizzarsi attraverso uno specifico programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione denominato REFIT¹⁰⁴ (di cui si parlerà nel paragrafo successivo).

All'indomani dell'entrata in vigore dell'accordo, la Commissione europea ha illustrato¹⁰⁵ i risultati raggiunti dal progressivo miglioramento della qualità della legislazione messo in atto negli ultimi anni: progressiva e sensibile riduzione del numero delle proposte legislative presentate ogni anno, concentrazione delle proposte legislative nei settori ritenuti prioritari dal programma di lavoro della Commissione Juncker, abrogazione di svariati atti normativi obsoleti, adozione di iniziative di semplificazione e riduzione degli oneri che hanno comportato significativi benefici economico, soprattutto per le PMI, centinaia di valutazioni di impatto, di valutazioni *ex post* e di consultazioni pubbliche organizzate.

Tuttavia, qualche voce critica ha segnalato, ad esempio, la scarsa trasparenza dei lavori del RBS, che vengono resi pubblici solo dopo l'adozione della decisione finale da parte della Commissione europea¹⁰⁶, o alcune incognite circa la sua effettiva indipendenza¹⁰⁷. Altre perplessità riguardano il fatto che l'estensione delle procedure di partecipazione anche agli atti di esecuzione della Commissione, anziché produrre la desiderata semplificazione, si traduce in un aggravio degli oneri procedimen-

¹⁰⁴ Si vedano: C(2015) 3260 del 19 maggio 2015, *Communication to the Commission: The REFIT Platform. Structure and functioning*; C(2015) 3261 della stessa data, *Commission Decision establishing the REFIT Platform*.

¹⁰⁵ COM(2016) 615 del 19 settembre 2016, *Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte*.

¹⁰⁶ Infatti, la Commissione può legittimamente presumere che richieste di accesso a valutazioni d'impatto presentate prima dell'adozione della proposta di atto della Commissione pregiudichino gravemente il processo decisionale, comprimendo il "margine di manovra" e l'indipendenza della Commissione, e dunque può legittimamente opporre un diniego d'accesso a tali documenti. Cfr. sentenza del Tribunale (seconda sezione) del 13 novembre 2015, Cause riunite T-424/14 e T-425/14, *ClientEarth contro Commissione europea*, punto 97 ss.

¹⁰⁷ F. GIGLIONI, *cit.*, p. 601.

tali e nell'allungamento dei tempi¹⁰⁸. Circa la valutazione *ex post*, l'accordo non ha recepito l'indicazione della Commissione europea di rendere obbligatoria la valutazione dell'efficienza, efficacia, pertinenza, coerenza e del valore aggiunto di un atto legislativo, preliminare ad una modifica o ad uno sviluppo significativo dello stesso: tali valutazioni devono infatti svolgersi solo qualora i co-legislatori lo ritengano opportuno¹⁰⁹. Permane poi il problema della difficile verificabilità dell'efficacia delle regole poste a presidio della qualità della legislazione, soprattutto nel caso di un ordinamento come quello europeo, in cui le competenze sono distribuite a diversi livelli di governo¹¹⁰.

¹⁰⁸ F. GIGLIONI, *cit.*, p. 603.

¹⁰⁹ C. TOVO, *cit.*, p. 5.

¹¹⁰ F. GIGLIONI, *cit.*, p. 604.

6. La piattaforma REFIT

La piattaforma REFIT¹¹¹ – il cui acronimo corrisponde a *Regulatory Fitness (and Performance Programme)* – è stata proposta nel 2012¹¹² e istituita con decisione della Commissione C(2015) 3261, allo scopo di raccogliere suggerimenti, valutazioni e commenti su questioni relative alla regolazione europea e agli oneri amministrativi correlati. La piattaforma è presieduta dal primo Vicepresidente della Commissione europea (attualmente Frans Timmermans) ed è composta da due gruppi di lavoro che si riuniscono in modo talvolta autonomo e talvolta congiunto¹¹³ e sono guidati entrambi dal presidente del *Comitato per il controllo normativo* (RSB)¹¹⁴, che è uno dei Direttori generali della Commissione europea: il “Gruppo dei governi” o *Government Group*, composto da un rappresentante di alto livello nominato da ciascun governo nazionale¹¹⁵, e il “Gruppo delle parti interessate” o *Stakeholder Group*, costituito da diciotto rappresentanti del mondo delle imprese, delle parti sociali e della società civile e da due rappresentanti provenienti rispettivamente dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato europeo delle Regioni. I membri dello *Stakeholder Group*, in carica fino al 31 marzo 2019, sono stati nominati dalla Commissione europea su proposta del suo

¹¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_it.

¹¹² COM(2012) 746 del 12 dicembre 2012.

¹¹³ Qui possono essere consultati i documenti di riunione: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-meetings_it.

¹¹⁴ Sul RSB vedi la nota 94.

¹¹⁵ Il rappresentante nominato dal governo italiano è attualmente Silvia Papanò, che è stata direttore generale dell’Ufficio per la semplificazione presso il Dipartimento della Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

primo Vicepresidente (Timmermans), fra i candidati che hanno risposto ad una *call for application*; la scelta è avvenuta in base a alle qualità personali, alla pregressa esperienza diretta nell'applicazione del diritto dell'Unione, all'equilibrio nella rappresentanza delle varie categorie e all'equilibrio di genere¹¹⁶. Non sfugge, dunque, la natura del REFIT di gruppo organizzato e strutturato dalla Commissione europea e dagli Stati membri, che non ha nulla a che vedere con la rappresentanza spontanea degli interessi.

Il lavoro dei membri di REFIT¹¹⁷ consiste, in primo luogo, nel raccogliere i suggerimenti finalizzati alla riduzione degli oneri amministrativi; in secondo luogo, nel valutare tali suggerimenti nel corso di periodiche riunioni; in terzo luogo, nel formulare indicazioni, in base all'esame dei suggerimenti, rivolte alla Commissione europea e alle istituzioni pubbliche nazionali e locali; infine nel *feedback*, cioè nel riportare agli *stakeholder* l'impatto che i suggerimenti formulati hanno avuto sulla Commissione europea e sulle istituzioni degli Stati Membri. La Commissione europea ha assunto l'impegno politico di rendere pubbliche le proprie osservazioni sui suggerimenti ricevuti e di tenerne conto, per quanto possibile, nella pianificazione delle sue politiche, invitando gli Stati membri a fare altrettanto.

Dunque, le pratiche partecipative sono alla base dell'attività del REFIT. Chiunque, previa registrazione al sito, può formulare liberamente e spontaneamente i propri suggerimenti per ridurre gli oneri burocratici, scegliendo di rendere pubblici i propri dati personali o preferendo l'anonimato¹¹⁸. Questa forma di partecipazione spontanea tende a sovrapporsi e a confondersi con quella, di cui si parlerà nel prosieguo della trattazione, prevista dall'iniziativa *Legiferare meglio*, anch'essa dotata di un apposito sistema online per la raccolta dei commenti riguardanti le iniziative della Commissione europea. Sebbene i suggerimenti formulati in

¹¹⁶ Decisione della Commissione europea C(2015) 3261 del 19 maggio 2015.

¹¹⁷ La struttura e il funzionamento di REFIT sono descritti nella COM(2015) 3260 del 19 maggio 2015.

¹¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load/suggestions/add_it.

ambito del REFIT non devono essere generici, ma circostanziati alla questione della semplificazione burocratica, leggendo alcuni dei suggerimenti pubblicati si nota come soprattutto i singoli cittadini tendano a formulare domande, a esprimere perplessità o a proporre soluzioni su questioni piuttosto generiche, non necessariamente connesse alla riduzione degli oneri burocratici. Proprio per questo, nella pagina web attraverso cui è possibile inoltrare il proprio suggerimento è ben specificato che i suggerimenti concernenti questioni estranee all'ambito di attività del REFIT riceveranno un *feedback* dalla Commissione europea oppure dal servizio *Europe Direct*.

In ogni caso, non si può certo dire che i cittadini europei abbiano colto in massa tale opportunità. Tanto per dare qualche dato quantitativo, da maggio 2015 alla fine di febbraio 2017 i suggerimenti inoltrati spontaneamente, da singoli cittadini o da associazioni, sono stati in totale 230, la maggior parte però riferiti a questioni estranee al mandato del REFIT. Tutti comunque hanno ricevuto un *feedback*, reso pubblico attraverso internet¹¹⁹. Prendendo in esame il periodo più recente, dal 1° marzo al 1° settembre 2017 i suggerimenti inoltrati sono stati 22¹²⁰. Alcuni gruppi di interesse organizzati (come ad esempio l'italiana Confcommercio) hanno fatto pervenire direttamente al REFIT le proprie proposte effettivamente coerenti con il tema della riduzione degli oneri amministrativi, in forma di documenti strutturati¹²¹: precisamente, 11 documenti durante tutto il 2015 e solo 2 nel 2016, segno forse di una certa sfiducia nei riguardi dell'efficacia di tale pratica; per il momento non sono stati pubblicati eventuali documenti ricevuti dal REFIT nel 2017.

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contritions_it.htm.

¹²⁰ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_it#recent-suggestions.

¹²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-incoming-suggestions_it.

Al di là dei dati quantitativi, è piuttosto difficile, valutare l'impatto che questi suggerimenti possono avere. I membri del REFIT inviano periodicamente pareri alla Commissione europea su varie tematiche e, nel formulare tali pareri, vengono certamente presi in considerazione – tuttavia in modo non misurabile – i suggerimenti ricevuti da singoli cittadini o da gruppi di interesse organizzati. Dalla lettura dei verbali delle riunioni del REFIT si nota come vengano tenuti in maggiore considerazione i documenti strutturati provenienti da associazioni rappresentative di interessi collettivi piuttosto che le opinioni espresse liberamente da singoli cittadini. La Commissione europea tiene conto dei pareri provenienti dal REFIT nella formulazione del suo programma di lavoro annuale. Ad esempio, in allegato al programma di lavoro per il 2017¹²², incentrato su dieci priorità strategiche, la Commissione ha pubblicato un documento¹²³ in cui ha spiegato in che modo ha tenuto conto delle indicazioni del REFIT per programmare la propria azione in ciascuna delle dieci priorità tematiche. Un altro documento allegato indica invece le iniziative legislative che la Commissione ha proposto di portare avanti nel corso del 2017, rispondendo alle indicazioni del REFIT¹²⁴.

¹²² COM(2016) 710 del 25 ottobre 2016: https://ec.europa.eu/commission/work-programme-2017_en.

¹²³ Allegato V: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_refit_scoreboard_2016_en.pdf.

¹²⁴ Allegato II: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_an nex_ii_en.pdf.

7. Le consultazioni pubbliche per legiferare meglio

Secondo le *Better Regulation Guidelines*¹²⁵, le consultazioni pubbliche sono finalizzate essenzialmente a far sì che nelle sue proposte politiche la Commissione tenga conto dell'interesse generale dell'Unione e non degli interessi particolari degli Stati membri o di singoli specifici gruppi. Le consultazioni pubbliche (*stakeholder consultations*) sono ben distinte, sempre secondo le *Guidelines*, da altri tipi di consultazioni previste dai Trattati istitutivi o da atti di diritto primario dell'Unione, ad esempio quelle interistituzionali (i pareri espressi dal Parlamento europeo oppure le opinioni dei Parlamenti nazionali), quelle del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle Regioni, le indicazioni provenienti dai cittadini europei nel contesto dell'iniziativa legislativa popolare, le consultazioni delle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale (artt. 154-155 TFEU), quelle relative alle politiche ambientali (Regolamento CE n. 1367/2006), i pareri forniti dai comitati di comitologia¹²⁶ e dai gruppi di esperti in preparazione di atti delegati¹²⁷ e infine le consultazioni di *stakeholder* realizzate non direttamente dalla Commissione europea, ma da agenzie specializzate o esecutive facenti capo alla Commissione.

Le consultazioni devono rispettare quattro principi: 1) *partecipazione*, attraverso un approccio ampio e inclusivo; 2) *trasparenza* dei processi consultivi sia per coloro che vi sono coinvolti sia per il pubblico generico; 3) *efficacia*, nel senso che le consultazioni devono essere svolte con tempistiche adeguate a far sì che l'opinione degli *stakeholder* possa avere un effetto sui processi decisionali; 4) infine *coerenza*, nel senso che tutte le fasi dell'iter decisionale, inclusa quella della valutazione *ex post* e del controllo della qualità, devono basarsi sugli esiti delle consultazioni. A

¹²⁵ Vedi la nota 94.

¹²⁶ Vedi la nota 99.

¹²⁷ Vedi la nota 98.

questi quattro principi si affiancano alcuni *minimum standards* che le consultazioni sono tenute a rispettare: a) assoluta chiarezza, trasparenza e pubblicità dei processi consultivi e dei risultati della consultazione; b) appropriata individuazione del target; c) precisa e adeguata individuazione delle scadenze temporali¹²⁸; d) *feedback* con soggetti consultati.

Le *Guidelines* spiegano nel dettaglio come preparare la strategia di consultazione: precisa individuazione del problema, degli scopi e obiettivi della consultazione; *focus* sulla differenza fra la raccolta di dati e la rilevazione di opinioni; individuazione delle categorie di *stakeholder*¹²⁹ la cui opinione può essere rilevante nella *policy area* interessata dalla consultazione, adoperandosi affinché nessun *target group* rilevante venga escluso; utilizzo di metodi e pratiche accessibili; creazione di una specifica pagina web per la consultazione¹³⁰; svolgimento della consultazione con la massima trasparenza; mantenimento di una posizione neutrale; attenta

¹²⁸ In particolare, la durata della consultazione è di dodici settimane per valutazioni di impatto, valutazioni *ex post*, *fitness checks* e libri verdi; di otto settimane per proposte legislative o di *policy* che la Commissione intende adottare; di quattro settimane per le consultazioni sulle *roadmaps* relative a valutazioni, *fitness checks* e valutazioni di impatto. Anche le consultazioni pubbliche sugli atti delegati e di esecuzione hanno una durata di quattro settimane, ma in taluni casi espressamente tipizzati dalle *Guidelines* (ad esempio particolare urgenza, particolare complessità oppure mancanza di alternative di *policy*) le consultazioni possono essere soggette ad espansioni o restrizioni temporali, o addirittura possono essere omesse.

¹²⁹ Possono essere coinvolti nella consultazione, a seconda dei casi, singoli cittadini, organizzazioni nazionali o europee rappresentative del mondo del lavoro o del settore non-profit, autorità pubbliche, professionisti, mondo accademico.

¹³⁰ In una sezione del portale dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/info/consultations_it) sono elencate tutte le consultazioni pubbliche – aperte, in procinto di essere avviate o già concluse – organizzate dalla Commissione europea in vari ambiti tematici. Per ciascuna di esse, in specifiche pagine web, sono riportati il tema e gli obiettivi della consultazione, il target di riferimento, la documentazione utile e il questionario online che chiunque può compilare. La compilazione del questionario non è anonima, ma il rispondente può chiedere che il suo contributo venga reso pubblico in forma anonima.

analisi dei risultati della consultazione; controllo interno della qualità dei processi consultivi. Ulteriori indicazioni operative molto dettagliate su come organizzare le consultazioni pubbliche, su cui non è il caso di soffermarsi in questa sede, sono contenute nel *Better Regulation Toolbox* allegato alle *Guidelines*¹³¹.

Oltre alle consultazioni formali sopra descritte, nel contesto dell'iniziativa *Legiferare meglio* la Commissione europea ha recentemente predisposto una piattaforma online¹³² attraverso la quale chiunque, in forma del tutto libera, dopo essersi registrato al sito, può inviare commenti, osservazioni e opinioni personali riguardanti una gran varietà di iniziative (tabelle di marcia, proposte legislative, proposte di atti delegati o di esecuzione, relative valutazioni di impatto). Non è affatto chiaro, però, in che modo la Commissione europea possa tenere effettivamente conto nel processo legislativo di manifestazioni di interesse così eterogenee, tanto più che né l'Accordo interistituzionali né le *Guidelines* né il *Toolbox* fanno riferimento a queste forme libere di dialogo con i cittadini. In ogni caso, per il momento la loro rilevanza appare assai scarsa, se si considera che i commenti inseriti dagli utenti registrati per ciascuna iniziativa disponibile si contano sulla punta delle dita e non sono affatto infrequenti i casi di iniziative per le quali non è stato espresso alcun commento. Come si è detto in precedenza, i cittadini hanno la possibilità di utilizzare anche la piattaforma REFIT per inoltrare commenti o suggerimenti di vario genere. Anche se, in linea generale, la piattaforma REFIT dovrebbe essere dedicata solo alla semplificazione amministrativa, in realtà la maggior parte dei suggerimenti inviati da singoli cittadini riguardano questioni di tutt'altro genere. Tutti ricevono comunque un *feedback* dalla Commissione europea, che inoltre rende pubblici raggruppandoli per area tematica¹³³.

¹³¹ Vedi la nota 94.

¹³² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

¹³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-work-progress_it.

Mentre, come si è visto, la Commissione europea ricorre estensivamente e sistematicamente alle consultazioni pubbliche, le altre istituzioni ne fanno uso raramente. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, talvolta sono le singole Commissioni parlamentari ad organizzarle¹³⁴ anche se per la verità, secondo il regolamento del Parlamento europeo la competenza per l'organizzazione di consultazioni pubbliche sarebbe della Conferenza dei Presidenti¹³⁵. Si tratta comunque di esperienze assolutamente sporadiche. Il Consiglio dell'Unione europea non organizza consultazioni pubbliche. È invece possibile che le delegazioni nazionali nei vari livelli di rappresentanza (Co.Re.Per, comitati ecc.) consultino gruppi di esperti.

¹³⁴ Ad esempio, la Commissione giuridica (JURI) del Parlamento europeo ha promosso una consultazione pubblica (questionario online) intitolata *Il futuro della robotica e dell'intelligenza artificiale* nel periodo febbraio-maggio 2017: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/juri/public-consultation-robotics-introduction.html>.

¹³⁵ Regolamento del Parlamento europeo, 8° legislatura, luglio 2014, art. 27 par. 5 «La Conferenza dei presidenti è responsabile dell'organizzazione di consultazioni strutturate con la società civile europea su argomenti di rilievo. Ciò può includere l'organizzazione di dibattiti pubblici su argomenti d'interesse generale europeo, aperti alla partecipazione dei cittadini interessati. L'Ufficio di presidenza nomina un vicepresidente competente per l'attuazione di queste consultazioni, il quale riferisce alla Conferenza dei presidenti».

8. Considerazioni conclusive

Da tutto ciò che è stato fin qui scritto possono trarsi alcune conclusioni. In primo luogo, occorre ribadire la differenza, ben messa in luce da Allegretti più volte¹³⁶, fra “partecipazione” come concetto generale e “democrazia partecipativa” come complesso di processi specifici, caratterizzati da una dimensione procedurale regolata¹³⁷. Da questo punto di vista, è evidente come le pratiche partecipative che sono sorte in modo inizialmente informale nel contesto del *decision-making* europeo siano state nel tempo formalizzate in procedure sancite da regole – anche se generalmente non vincolanti – che ne dettano tempi, modi e finalità. Ne sono un chiaro esempio le consultazioni pubbliche, inizialmente varate estemporaneamente dalla Commissione e successivamente incardinate nelle valutazioni di impatto e nelle valutazioni *ex post* previste dall’Accordo sulla *better regulation*, nel rispetto di specifiche regole procedurali. Ne sono un altro esempio le regole, divenute nel tempo sempre più dettagliate e stringenti, relative ai gruppi di esperti che possono essere consultati nelle varie fasi dell’iter (membri della piattaforma REFIT, membri dei comitati di “comitologia”, esperti iscritti nell’apposito Registro istituito nel 2016), come pure le regole sulla trasparenza che hanno portato all’istituzione del *Registro per la Trasparenza* e quelle sull’individuazione delle parti sociali coinvolge nel “dialogo sociale europeo”, cui a dire il vero in questo scritto si è appena accennato¹³⁸.

¹³⁶ Si vedano i saggi di U. ALLEGRETTI citati nelle note al primo paragrafo di questo scritto.

¹³⁷ A tale proposito, sia pure in riferimento al quadro costituzionale italiano, si parla di un vero e proprio obbligo di intervento del legislatore per disciplinare e assicurare le precondizioni e i livelli minimi della partecipazione: cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 3-54.

¹³⁸ Si veda il par. 2 di questo scritto.

Certamente, la progressiva regolamentazione delle pratiche partecipative è segno dell'intenzione dell'Unione di pervenire alla realizzazione di vere e proprie forme di democrazia partecipativa, come indicato dall'art. 11 del vigente TUE. Il punto è che le regole finora esistenti appartengono alla categoria del *soft law*¹³⁹: il dialogo con la società civile nelle varie sue forme, infatti, inizialmente e per lungo tempo si è articolato solo sulla base di Comunicazioni della Commissione europea, che sono atti non vincolanti, dunque non sottoposti a sindacato giurisdizionale. Certamente, talvolta la scelta di uno strumento di *soft law* può essere raccomandabile nell'ottica del rispetto del principio di proporzionalità prescritto dai Trattati: «... by its very nature, the proportionality principle pulls in the direction of the least interfering means of regulation»¹⁴⁰. Il fatto è che «la mancanza di coazione giuridica fa sì che la *soft law* richieda un adempimento formalmente volontario da parte dei destinatari, ma è evidente che il potere dei soggetti dal quale proviene può di fatto coartare la scelta (di ottemperare o meno alle proposte/orientamenti espressi nell'atto di *soft law*), senza che vi siano una legittimazione, procedure e forme che garantiscano l'ascrivibilità del potere ad un orizzonte democratico»¹⁴¹. Se, in effetti, la scelta del *soft law* consente la massima flessibilità degli strumenti partecipativi e l'evoluzione delle relative prassi nel tempo, anche sfruttando anche il potenziale offerto dalle nuove tecnologie, allo stesso modo «consente anche di non chiarire chi deve partecipare, di non attribuire né diritti né obblighi ai soggetti parte del processo partecipativo, di non esplicitare quale deve essere la ricaduta degli

¹³⁹ Per approfondimenti: A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, pp. 253-285; A. POGGI, cit.; L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, Hart Publishing, 2004; ID., *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, in *Utrecht Law Review*, n. 2, 2005, pp. 79-99.

¹⁴⁰ L. SENDEN, 2005, cit., p. 86. Inoltre (*ibid.*), «the consultation process that has taken place on the basis of preparatory instruments such as Green and White Papers may contribute to the finding that the adoption of soft law instruments is to be preferred over legislation».

¹⁴¹ A. ALGOSTINO, cit. p. 266.

inputs forniti dalla società civile. Il *soft law*, quindi, lascia che gli strumenti partecipativi si confondano con mezzi di ricerca del consenso o di misurazione del gradimento di un indirizzo politico già deciso»¹⁴². Infatti, al momento l'art. 11 TUE non conferisce alle parti interessate il diritto soggettivo a che il merito delle loro opinioni espresse in occasione di consultazioni pubbliche venga accolto: il parere dei soggetti consultati, dunque, in mancanza di un'espressa previsione in tal senso non può essere considerato vincolante per la Commissione¹⁴³. Proprio per questo, potrebbe essere auspicabile – anche se finora le istituzioni europee non sembrano interessate a percorrere questa via – l'approvazione di un Regolamento-quadro che assumesse come base giuridica l'art. 11 TUE, in modo da conferire natura prescrittiva alle regole della democrazia partecipativa¹⁴⁴. In quest'ottica, la Commissione dovrebbe essere giuridicamente vincolata a rispettare, nella decisione finale, il risultato delle consultazioni¹⁴⁵.

Come si è visto¹⁴⁶, sebbene anche l'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio* appartenga alla categoria degli atti di *soft law*, può essere considerato dotato di una limitata prescrittività per il fatto che gli accordi interistituzionali, ai sensi dell'art. 295 TFEU, *possono* avere efficacia giuridica vincolante, nonché per il fatto che la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia ha sempre tenuto in considerazione gli effetti giuridici

¹⁴² D. FERRI, cit., p. 335.

¹⁴³ G. MORGESE, cit., p. 50.

¹⁴⁴ Come ben evidenziato da G. MORGESE, cit., p. 6: «Un cenno va fatto alla distinzione tra il dialogo “civile” dell'art. 11, paragrafi 1 e 2, TUE e quello “sociale” previsto nell'art. 152 TFEU. Entrambi infatti costituiscono modalità essenziali di espressione del principio di democrazia partecipativa; tuttavia, solo il secondo è soggetto, allo stato attuale, a specifiche previsioni con riferimento ai suoi contenuti, partecipazione, procedura ed effetti».

¹⁴⁵ Così L. SENDEN, 2005, cit., p. 98: «In my view, the recognition of such a requirement – in its dialogue dimension – is a logical consequence of holding the consultation process; if the Commission were not to account for the choices made, the consultation process would be a futile exercise that could hardly be considered to contribute to increasing the legitimacy of Community action».

¹⁴⁶ Si veda il par. 4 di questo scritto.

degli atti sottoposti al suo sindacato anziché la loro qualificazione formale. Un passo in avanti in tale direzione, anche se probabilmente di natura simbolica, può essere rappresentato dall'aver pubblicato l'accordo del 2016 nella serie L della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea anziché nella serie C, dove era stato invece pubblicato il precedente accordo del 2003. Sta di fatto, però, che il testo dell'accordo non rende esplicita la sua eventuale natura vincolante né ricollega conseguenze di alcun tipo al mancato rispetto delle disposizioni ivi contenute.

Un'altra questione su cui occorre soffermarsi è quella della reale inclusività delle pratiche partecipative¹⁴⁷. Anche se i risultati di molti studi confermano che le organizzazioni della società civile aspirano ad un ruolo di rilievo nel *decision making* europeo, i processi di consultazione rimangono ancora relativamente "poco partecipati": l'aspirazione ad includere tutti si traduce di fatto nel coinvolgimento di una piccola frazione dei potenziali interessati¹⁴⁸. In particolare, nonostante lo sforzo volto a permettere anche a singoli cittadini di esprimere la propria opinione attraverso Internet (ad esempio la piattaforma REFIT o quella *Di' la tua*), come si è visto queste opportunità sono scarsamente utilizzate dai cittadini e ancor meno prese in considerazione dalla Commissione. Del resto, la difficoltà di coinvolgere in modo massiccio la società civile, anche quella non organizzata, è uno dei fattori del relativo insuccesso finora dimostrato dall'iniziativa legislativa dei cittadini europei (ICE), che

¹⁴⁷ Come ben evidenziato da A. VALASTRO, cit., pp. 34-35, «... uno dei temi da sempre più spinosi è quello dei criteri di scelta dei soggetti. Il problema di fondo che si pone è quello della inclusività, ovvero della "capacità di far partecipare in condizioni di uguaglianza tutti coloro su cui ricadono le conseguenze della decisione": tale condizione deve intendersi come parità di accesso strettamente intesa o piuttosto come mera parità di *chances*? E quale ruolo sono destinati a svolgere i gruppi rappresentativi degli interessi? Quali le opportunità e i rischi rispetto all'efficace e trasparente rappresentazione degli interessi? Ancora, quali criteri devono guidare la scelta tra una partecipazione aperta a tutti ed una partecipazione organica, basata piuttosto su organismi stabili di rappresentanza degli interessi all'interno delle istituzioni?».

¹⁴⁸ L. BOBBIO, cit., p. 16; D. FERRI, cit., p. 318.

però non è possibile approfondire in questa sede. Certamente, hanno maggiore possibilità di ricevere ascolto e di influenzare i processi decisionali i portatori di interessi ben organizzati: possono farlo quotidianamente e informalmente, interloquendo con la Commissione e con il Parlamento in quanto iscritti al *Registro per la trasparenza*¹⁴⁹; possono farlo “formalmente” attraverso la partecipazione alle varie consultazioni pubbliche lanciate via via dalla Commissione e talvolta anche dal Parlamento¹⁵⁰; possono agevolmente interagire con i membri del REFIT¹⁵¹ inviando pareri, possono ottenere che alcuni loro esponenti arrivino a partecipare al REFIT in qualità di membri oppure vengano iscritti al *Registro dei gruppi di esperti*; infine, se radicati a livello nazionale e in buoni rapporti politici con i governi nazionali, possono interloquire in modo informale con il Consiglio (in particolare con il Co.Re.Per) e possono ottenere la nomina di alcuni esponenti all’interno del *Government Group* del REFIT o dei comitati di comitologia. Dal punto di vista dell’inclusività, dunque, le pratiche partecipative consentite alle istituzioni europee non hanno ancora acquisito una connotazione di autentica democrazia partecipativa.

Con particolare riferimento alle consultazioni pubbliche, nonostante le regole molto dettagliate presenti nelle *Guidelines*, emerge un elemento di debolezza che non può essere trascurato: le consultazioni avvengono «solo rispondendo ad un questionario su format prestabilito, che però comprime le possibilità di espressione, anche a causa delle modalità di formulazione delle domande. Ciò alimenta l’impressione che la Commissione sia maggiormente interessata ad acquisire, attraverso la consultazione, consensi sulle proprie proposte e ad incrementare la propria legittimità di fronte alle altre istituzioni, più che a conferire alla società civile un ruolo effettivo nel processo di *policy*. Non c’è contraddittorio,

¹⁴⁹ Sul *Registro per la trasparenza* si veda il par. 2 di questo scritto.

¹⁵⁰ Sulle consultazioni pubbliche si veda il par. 7 di questo scritto.

¹⁵¹ Sulla piattaforma REFIT si veda il par. 6 di questo scritto.

dialogo tra l'esecutivo e la società civile, né dibattito reale»¹⁵². In effetti, le stesse *Guidelines* non fanno riferimento a forme di dibattito e di contraddittorio, ma delineano pratiche consultive realizzate “dall'alto verso il basso”, in cui le istituzioni in una prima fase raccolgono le risposte fornite ai questionari e in una seconda fase le esaminano e rendono pubblici i risultati della consultazione. È innegabile che una funzione di queste pratiche consultive è quella di ricercare nel consenso la legittimazione all'agire della Commissione, in assenza di un efficace circuito di democrazia rappresentativa; tuttavia questo aspetto, che in passato era molto evidente, oggi appare più sfumato, per il fatto che le pratiche consultive sono state più strettamente collegate all'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione, anche dal punto di vista della semplificazione degli oneri amministrativi.

Non va dimenticato nemmeno il problema dell'efficacia della partecipazione. Proprio affinché la partecipazione non sia – o non sia soltanto – un espediente “di facciata” per la ricerca del consenso, una sorta di *maquillage* istituzionale, occorre che le pratiche partecipative abbiano un reale impatto sulle decisioni finali. Data la grande flessibilità, atipicità e varietà degli strumenti partecipativi utilizzati in ambito europeo e considerando che essi intervengono a tutti i livelli dell'iter decisionale, è molto difficile se non impossibile monitorarne la reale efficacia¹⁵³. Eppure, «la sfida connessa al recupero della portata normativa del principio di partecipazione impone di spingersi oltre, verso un ripensamento dei processi decisionali a tutto tondo, cioè anche di quelli che ineriscono a funzioni tradizionalmente considerate impermeabili alla partecipazione, come la funzione di controllo»¹⁵⁴. Delle tre istituzioni, la Commissione europea è quella che maggiormente presta attenzione a questo aspetto. Anzi, è l'unica che ha cercato di prevedere un sistema di regole relative al monitoraggio. In sintesi, sia l'attività del REFIT sia le consultazioni

¹⁵² D. FERRI, cit., p. 319.

¹⁵³ F. GIGLIONI, cit., p. 604.

¹⁵⁴ A. VALASTRO, cit., p. 32.

pubbliche formali e informali presuppongono la pubblicità dei risultati e il *feedback* individuale. Inoltre, come si è visto, la Commissione europea cerca di dimostrare, nel suo programma di lavoro annuale, l'influenza esercitata sulle sue attività dagli esiti delle consultazioni pubbliche e dai pareri del REFIT. Infine, il *Regulatory Scrutiny Board* esercita un controllo sulle modalità con cui i processi di valutazione vengono svolti. Tuttavia, nonostante il *feedback*, l'incrementata trasparenza e la pubblicità dei risultati, non esistono degli indicatori quantitativi e qualitativi, certi e misurabili, che consentano di stimare l'impatto delle pratiche partecipative. Tra l'altro, sebbene il quadro regolamentare presupponga il coinvolgimento delle parti interessate in tutte le fasi del processo decisionale – dall'emanazione dell'iniziale proposta all'applicazione degli atti delegati e di esecuzione – la fase in cui il coinvolgimento appare minore è innegabilmente quella del controllo, dal momento che non sono previsti meccanismi attraverso i quali gli *stakeholder* possano presentare ricorsi, anche semplicemente di tipo amministrativo, nel caso in cui a loro giudizio la decisione finale non sia rispondente ai risultati emersi dalla partecipazione¹⁵⁵.

Come ulteriore elemento di riflessione va detto che, dal complesso delle regole fin qui esaminate emerge una certa confusione e sovrapposizione delle varie procedure e dei vari istituti, tanto da ingenerare in chi si accinge alla loro osservazione una certa difficoltà di percezione. L'impressione è che, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, lo sforzo di procedimentalizzare le pratiche partecipative si sia tradotto in una sovrabbondanza di regole che hanno determinato una stratificazione delle relative strutture, spesso incoerente e certamente non funzionale all'obiettivo della semplificazione, che invece proprio l'Accordo *Legifera-re meglio* mira a realizzare. Non è certamente agevole – né per lo studioso né evidentemente per il comune cittadino – distinguere per natura e

¹⁵⁵ A meno di voler ricorrere all'*Ombudsman* lamentando casi di cattiva amministrazione per via della scarsa considerazione degli esiti delle consultazioni, cosa che sarebbe possibile però solo per gli atti non legislativi. Si veda, a proposito del possibile intervento del Mediatore, il par. 4 di questo scritto.

funzioni il *Registro per la trasparenza* dal *Registro dei gruppi di esperti*, tanto più che gli esperti appartengono spesso ad organizzazioni rappresentative di specifici interessi. Né salta subito agli occhi la differenza fra i gruppi di esperti iscritti al Registro, i membri dei due gruppi di cui è costituita la piattaforma REFIT e i comitati di comitologia. Nemmeno le consultazioni pubbliche che avvengono nell'ambito delle valutazioni (di impatto e *ex post*) previste dall'Accordo *Legiferare meglio* sono immediatamente percepibili come distinte dagli altri tipi di consultazioni previste dai Trattati, né la possibilità di esprimere informalmente un parere individuale sulle iniziative della Commissione europea è chiaramente distinguibile dai suggerimenti che chiunque può inoltrare attraverso la piattaforma REFIT. Non c'è da stupirsi se poi i cittadini europei – soprattutto quelli non appartenenti a formazioni sociali organizzate – non riescono a sfruttare pienamente le opportunità partecipative che le istituzioni europee offrono loro. Soprattutto sfugge al comune cittadino il senso della partecipazione e l'efficacia che l'espressione di opinioni personali e suggerimenti può avere nel processo decisionale.

In conclusione, *last but not least*, non può passare inosservato il fatto che le pratiche partecipative siano previste essenzialmente – se non addirittura quasi esclusivamente – nel rapporto fra società civile e Commissione europea. Il Parlamento europeo, sebbene abbia aderito convintamente all'iniziativa europea per la trasparenza, ben raramente fa ricorso a consultazioni pubbliche, privilegiando piuttosto il sistema delle relazioni individuali fra *stakeholder* e singoli eurodeputati. L'istituzione meno trasparente e meno incline a porre in essere pratiche partecipative pubbliche resta il Consiglio, la cui opacità e impenetrabilità rappresenta un *vulnus* finora non sanato nella democraticità dell'intero processo decisionale, considerando il suo ruolo di co-legislatore.

STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA
COLLANA DELL'ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI

Titoli già pubblicati:

- 2016 Ivo Maes, *Robert Triffin e il processo di integrazione monetaria europea*, pp. 36
- 2016 Association Européenne des Enseignants, Associazione Universitaria di Studi Europei, *Guida Europea dell'Insegnante, edizione italiana del 1959*. Saggio introduttivo di Elena Sergi, pp. 144.
- 2014 Marco Mascia (edited by), *Towards a European Transnational Party System*, pp. 101

STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Questa breve monografia tratta delle forme di partecipazione diretta dei cittadini previste nel contesto dell'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio (Better Regulation Agreement)*, che le tre principali istituzioni dell'Unione europea – Commissione, Parlamento, Consiglio – hanno stipulato al fine di migliorare la qualità della produzione normativa dell'Unione a tutti i livelli (atti legislativi, esecutivi e delegati). Tenendo presente la differenza fra fra “partecipazione” come concetto generale e “democrazia partecipativa” come complesso di processi specifici, caratterizzati da una dimensione procedurale regolata, l'Autrice cerca di comprendere l'esatta dinamica della partecipazione, le relazioni che intercorrono fra gli *stakeholder* e le istituzioni europee, il grado di spontaneismo o, viceversa, di strutturazione della rappresentanza degli interessi, l'impatto delle pratiche partecipative sulle decisioni finali e dunque, in ultima analisi, l'efficacia della partecipazione.

Maria Romana Allegri è ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico e professoressa aggregata di Diritto pubblico, dell'informazione e della comunicazione nel Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Università di Roma. Negli anni 2002-2005, 2008-2011 e 2014-2017 è stata responsabile di moduli didattici europei Jean Monnet.

AUSE - Associazione Universitaria di Studi Europei **University Association of European Studies**

L'Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE) è stata fondata nel 1989, nello stesso anno in cui è stata lanciata l'Azione Jean Monnet. L'Associazione rappresenta in Italia oltre 100 professori e ricercatori ed è membro della European Community Studies Association (ECSA-World). L'Associazione ha come scopo la promozione della ricerca, dell'insegnamento universitario degli Studi Europei e della cooperazione fra Università in Europa e nel mondo; la realizzazione di progetti di ricerca internazionali e la pubblicazione di testi scientifici sull'Unione Europea.

Per informazioni: www.ause.eu

ISSN: 2499-9105

Isbn:
978-88-99051-07-5

AUSE
Associazione Universitaria di Studi Europei

