

# GUIDA

ALLA

# PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA



Il ruolo del Parlamento europeo in quanto colegislatore

Settembre 2020

**Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione**  
**Direzione del Coordinamento legislativo e delle commissioni**  
**Unità Affari legislativi (LEGI)**

La presente guida è destinata ai deputati e al personale del Parlamento europeo. È stata redatta dall'unità Affari legislativi (LEGI) e in quanto tale non pregiudica in alcun modo le posizioni espresse dal Parlamento. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2020.

[\\_LEGI Unit@europarl.europa.eu](mailto:LEGI.Unit@europarl.europa.eu)

## PREFAZIONE

In qualità di Vicepresidenti del Parlamento europeo competenti per la conciliazione e di presidente della Conferenza dei presidenti di commissione, abbiamo l'onore di presentare la *Guida aggiornata alla procedura legislativa ordinaria*, elaborata dall'unità Affari legislativi. Lo scopo della guida è di fornire informazioni pratiche sul modo in cui il Parlamento organizza i suoi lavori nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

Durante l'ottava legislatura si sono registrati alcuni importanti sviluppi, tra cui la conclusione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", entrato in vigore nell'aprile 2016, e la revisione generale del regolamento del Parlamento, entrata in vigore nel gennaio 2017.

È fondamentale che tutti gli attori pertinenti del Parlamento conoscano le procedure, al fine di rafforzare il suo ruolo di colegislatore nell'adozione della legislazione dell'UE e di accrescere la legittimità democratica.

Raccomandiamo pertanto la lettura della presente guida a tutti i deputati e i membri del personale nonché a tutti coloro che sono interessati alle attività legislative del Parlamento.



© Unione europea 2019 – EP/photographer

**Katarina BARLEY, Nicola BEER, Mairead McGUINNESS,**  
Vicepresidenti competenti per la conciliazione



**Antonio TAJANI**  
Presidente della Conferenza dei  
presidenti di commissione

## INDICE

1.	INTRODUZIONE .....	1
2.	ATTORI PRINCIPALI E RISPETTIVI RUOLI NELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA.....	3
	2.1. Il Parlamento .....	3
	2.2. Il Consiglio.....	4
	2.3. La Commissione .....	6
	2.4. Altri attori istituzionali collegati alla procedura legislativa ordinaria .....	8
3.	LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA.....	11
	3.1. Presentazione di una proposta legislativa .....	11
	3.2. Fase della prima lettura.....	13
	3.2.1. Prima lettura del Parlamento .....	14
	3.2.2. Prima lettura del Consiglio .....	22
	3.3. Fase della seconda lettura.....	24
	3.3.1. Seconda lettura del Parlamento.....	25
	3.3.2. Seconda lettura del Consiglio .....	26
	3.4. Conciliazione e fase della terza lettura.....	27
4.	NEGOZIATI INTERISTITUZIONALI .....	28
	4.1. Introduzione .....	28
	4.2. Triloghi.....	30
	4.3. Procedura di avvio dei negoziati interistituzionali.....	31
	4.3.1. Parlamento.....	31
	4.3.2. Consiglio .....	34
	4.3.3. Commissione.....	34
	4.4. Attori dei negoziati interistituzionali.....	35
	4.4.1. Parlamento.....	35
	4.4.2. Consiglio .....	35
	4.4.3. Commissione.....	35
	4.5. Trasparenza dei lavori del Parlamento e modalità per garantire la responsabilità.....	38
5.	LA PROCEDURA DI CONCILIAZIONE NEL DETTAGLIO.....	40
6.	MESSA A PUNTO, FIRMA E PUBBLICAZIONE DEL TESTO APPROVATO .....	43
	6.1. Messa a punto giuridico-linguistica.....	43
	6.2. Firma.....	44
	6.3. Pubblicazione.....	44

7.	ALTRE PROCEDURE IN CUI INTERVIENE IL PARLAMENTO.....	45
7.1.	Procedure legislative speciali.....	45
7.1.1.	Consultazione .....	45
7.1.2.	Approvazione.....	46
7.2.	Atti delegati e atti di esecuzione .....	46
8.	ACCORDO INTERISTITUZIONALE "LEGIFERARE MEGLIO" .....	48
9.	LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA IN CIFRE .....	52
10.	TERMINOLOGIA.....	56
11.	LINK UTILI.....	60
	ALLEGATO I – Articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea .....	64
	ALLEGATO II — Articoli del regolamento riguardanti la procedura legislativa ordinaria .....	66
	ALLEGATO III – Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria .....	77
	ALLEGATO IV – Ordine delle presidenze del Consiglio.....	80

## 1. INTRODUZIONE

Con il trattato di Lisbona la codecisione<sup>1</sup> è diventata ufficialmente la "procedura legislativa ordinaria" (articolo 294 TFUE<sup>2</sup>) e la normale procedura di adozione della legislazione a livello dell'Unione, applicabile alla stragrande maggioranza dei suoi settori di attività (cfr. riquadro 1).

La procedura legislativa ordinaria è basata sul principio della parità tra il Parlamento europeo, direttamente eletto e che rappresenta i cittadini dell'Unione, e il Consiglio, che rappresenta i governi degli Stati membri. Sulla base di una proposta della Commissione, i due colegislatori adottano la legislazione congiuntamente. Nessuno dei due può adottare un atto legislativo senza l'accordo dell'altro, ed entrambi devono approvare un testo identico. L'accordo su tale testo deve essere raggiunto in una delle tre possibili letture previste dalla procedura legislativa ordinaria. Se una proposta legislativa è respinta in una qualsiasi fase della procedura, oppure se il Parlamento e il Consiglio non sono in grado di raggiungere un compromesso, la proposta non è adottata e la procedura ha fine.

La presente guida è intesa a fornire un quadro di riferimento pratico sulla procedura legislativa ordinaria in quanto principale procedura legislativa per l'adozione della legislazione dell'Unione. La guida inizia con due capitoli generali, che presentano i diversi attori e il loro ruolo nella procedura (capitolo 2) e le varie fasi della procedura (capitolo 3). Il capitolo 4 illustra più nel dettaglio lo svolgimento dei negoziati interistituzionali (il modo in cui il Parlamento ottiene il mandato e il funzionamento dei triloghi); vengono quindi fornite informazioni sulla procedura di conciliazione (capitolo 5) e sulla firma e pubblicazione del testo adottato (capitolo 6).

Il capitolo 8 fornisce maggiori informazioni sul nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio", entrato in vigore il 13 aprile 2016, che ha avuto un importante impatto sulle modalità di collaborazione tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione istituendo una serie di iniziative e procedure volte a perseguire l'obiettivo di legiferare meglio.

Infine gli ultimi capitoli presentano una breve panoramica delle procedure cui partecipa il Parlamento (capitolo 7), dati statistici sulla procedura legislativa ordinaria (capitolo 9) e un glossario di termini, abbreviazioni e acronimi (capitolo 10). Negli allegati sono riportati gli articoli del regolamento relativi alla procedura legislativa ordinaria.

---

<sup>1</sup> Nella pratica il termine "codecisione" è ancora frequentemente utilizzato in luogo del termine ufficiale "procedura legislativa ordinaria".

<sup>2</sup> Trattato sull'Unione europea ("TUE") e trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"). Per l'articolo 294 TFUE, cfr. allegato I.

## Riquadro 1 – Principali tappe: dalla codecisione alla procedura legislativa ordinaria

### Trattati

- **Trattato di Maastricht, novembre 1993:** introduzione della procedura di codecisione, che copre un numero limitato di settori legislativi (principalmente il mercato unico).
- **Trattato di Amsterdam, maggio 1999:** semplificazione della procedura di codecisione con la possibilità di concludere accordi in prima lettura. Estensione del suo campo di applicazione a più di 40 basi giuridiche (compresi i trasporti, l'ambiente, la giustizia e gli affari interni, l'occupazione e gli affari sociali).
- **Trattato di Nizza, febbraio 2003:** estensione del campo di applicazione della procedura di codecisione ad altri settori.
- **Trattato di Lisbona, dicembre 2009:** la codecisione diventa ufficialmente la "procedura legislativa ordinaria" coprendo 85 settori di attività dell'Unione (comprese l'agricoltura, la pesca e la politica commerciale comune).

### Accordi interistituzionali

- **Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, 2007<sup>1</sup>:** stabilisce le modalità pratiche relative alla procedura di codecisione. La dichiarazione, adottata nel 1999 e modificata nel 2007, riconosce esplicitamente l'importanza del "sistema dei triloghi" nel corso di tutta la procedura di codecisione.
- **Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 2010<sup>2</sup>:** stabilisce misure atte a estendere il dialogo tra il Parlamento e la Commissione e a migliorare lo scambio di informazioni e la cooperazione sulle procedure e la pianificazione; contiene disposizioni concernenti le riunioni della Commissione con gli esperti, la trasmissione di informazioni riservate al Parlamento, la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali e il calendario per il programma di lavoro della Commissione.
- **Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", 2016<sup>3</sup>:** accordo tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione entrato in vigore nell'aprile 2016, in sostituzione del precedente accordo del 2003. L'accordo istituisce una serie di iniziative e procedure concordate dalle tre istituzioni al fine di perseguire l'obiettivo di legiferare meglio, affrontando questioni quali la programmazione, gli strumenti per legiferare meglio (in particolare le valutazioni d'impatto e la consultazione del pubblico e dei portatori di interesse), la scelta della base giuridica, gli atti delegati e gli atti di esecuzione, la trasparenza, l'attuazione e la semplificazione.

<sup>1</sup> Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del 30 giugno 2007, sulle modalità pratiche della procedura di codecisione. [GUC 145 del 30.6.2007, pag. 5.](#)

<sup>2</sup> Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea. [GUL 304 del 20.11.2010, pag. 47.](#)

<sup>3</sup> Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. [GUL 123 del 12.5.2016, pag. 1.](#)

## 2. ATTORI PRINCIPALI E RISPETTIVI RUOLI NELLA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

### 2.1. Il Parlamento

Il funzionamento quotidiano del Parlamento, ivi comprese la sua organizzazione interna e le sue procedure decisionali, è disciplinato in modo dettagliato dal suo **regolamento**. In seno al Parlamento, l'attività legislativa è svolta dalla/e commissione/i parlamentare/i<sup>1</sup> competente/i per il merito<sup>2</sup>. Ogni proposta legislativa che viene attribuita a una commissione è assegnata (solitamente a seguito di una decisione dei coordinatori di commissione) a un gruppo politico, il quale nomina un **relatore** incaricato di elaborare la relazione a nome della commissione. Gli altri gruppi politici possono designare **relatori ombra** incaricati di rappresentare in seno alla commissione la loro posizione in merito alla proposta legislativa.

Il **presidente** ha il compito di presiedere le riunioni della commissione e dei suoi coordinatori. Il presidente è competente per le procedure di votazione e decide in merito alla ricevibilità degli emendamenti; presiede inoltre i negoziati interistituzionali.

All'inizio della legislatura, ogni gruppo politico designa uno dei propri membri come **coordinatore** in seno a ciascuna commissione. I coordinatori si riuniscono a porte chiuse spesso a margine delle riunioni di commissione. La commissione può delegare loro il potere di decidere in merito all'assegnazione delle relazioni e dei pareri ai gruppi, all'organizzazione di audizioni in commissione, alla realizzazione di studi, alle visite delle delegazioni delle commissioni e ad altre questioni sostanziali o inerenti all'organizzazione del lavoro di commissione.

Nel corso della prima e della seconda lettura dei negoziati interistituzionali il Parlamento è rappresentato da una **squadra negoziale** guidata dal relatore e presieduta dal presidente della/e commissione/i competente/i o da un vicepresidente designato dal presidente. La squadra negoziale comprende almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico che desidera parteciparvi (articolo 74 del regolamento). Per maggiori informazioni sui negoziati interistituzionali, cfr. capitolo 4.

Le commissioni parlamentari e i deputati che le compongono sono assistiti nel loro lavoro legislativo a livello amministrativo dalle segreterie delle commissioni. La segreteria di ogni commissione è responsabile per l'organizzazione e la pianificazione delle riunioni e fornisce assistenza e consulenza riguardo alle attività della commissione. I membri delle commissioni parlamentari sono inoltre assistiti dai consiglieri dei gruppi politici (che forniscono supporto e consigli al coordinatore del proprio gruppo politico e ai singoli deputati), dagli assistenti dei deputati e da altri servizi parlamentari, tra cui l'unità Affari legislativi (LEGI), il Servizio giuridico, la

---

<sup>1</sup> L'allegato VI del regolamento del Parlamento descrive le rispettive attribuzioni di ciascuna commissione parlamentare permanente (si contano 20 siffatte commissioni).

<sup>2</sup> Talvolta detta anche "commissione principale", cfr. riquadro 6 del capitolo 3.2.1.



direzione degli Atti legislativi, i dipartimenti tematici, il servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), il servizio stampa del PE, la direzione generale della Traduzione e la direzione generale dell'Interpretazione. Nel quadro della terza lettura, l'unità LEGI coordina l'assistenza amministrativa fornita alla delegazione del Parlamento al comitato di conciliazione.

### **Riquadro 2 – Organi politici del Parlamento**

La **Conferenza dei presidenti** (CdP, articoli 26 e 27 del regolamento) è composta dal Presidente del Parlamento e dai presidenti dei gruppi politici. Essa è responsabile della gestione politica generale del Parlamento e degli aspetti politici delle sue attività, tra cui l'organizzazione del lavoro del Parlamento, i rapporti con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea e le relazioni con i paesi terzi. Le sue riunioni si tengono in genere la settimana che precede le tornate di Strasburgo e durante tali tornate (di solito il giovedì mattina).

L'**Ufficio di presidenza** (articoli 24 e 25 del regolamento) è composto dal Presidente del Parlamento, da 14 Vicepresidenti (tre dei quali sono competenti per la conciliazione), e da 5 Questori con mansioni consultive. Esso si occupa di questioni amministrative e finanziarie riguardanti il funzionamento dell'istituzione. Le sue riunioni si tengono in genere il lunedì sera durante le tornate di Strasburgo.

La **Conferenza dei presidenti di commissione** (CPC, articolo 29 del regolamento) è composta dai presidenti di tutte le commissioni permanenti e speciali. Essa controlla l'avanzamento dei lavori nelle commissioni e ne assicura la cooperazione e il coordinamento reciproci. Formula altresì raccomandazioni destinate alla CdP per quanto riguarda, tra l'altro, il progetto di ordine del giorno delle tornate. Le sue riunioni si tengono in genere il martedì durante le tornate di Strasburgo. Il presidente è eletto tra i suoi membri con un mandato di due anni e mezzo.

## **2.2. Il Consiglio**

Il Consiglio rappresenta i governi degli Stati membri. È composto dai ministri nazionali di tutti gli Stati membri dell'UE e si riunisce in diverse formazioni a seconda dell'argomento trattato per adottare normative e coordinare le rispettive politiche. Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa (articolo 16, paragrafo 1, TUE). Il suo funzionamento è articolato su tre livelli: i **gruppi di lavoro** preparano i lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea (**Coreper**), il quale prepara tra l'altro il lavoro delle varie formazioni del **Consiglio**.

Le riunioni che si svolgono a tutti e tre i livelli sono presiedute dallo Stato membro che esercita a turno la **Presidenza semestrale del Consiglio**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fatta eccezione per il Consiglio "Affari esteri", che in genere è presieduto dall'Alto rappresentante, la Presidenza del Consiglio è assunta a turno dagli Stati membri dell'UE ogni sei mesi (dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre). La Presidenza presiede le riunioni del Consiglio e dei relativi organi preparatori e rappresenta il Consiglio nelle relazioni con le altre istituzioni dell'UE. L'ordine con cui la Presidenza è assunta a turno è stabilito dal Consiglio (cfr. elenco di cui all'allegato IV).

Gli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio rispecchiano i lavori svolti in sede di Coreper e nei corrispondenti gruppi di lavoro e comitati. Sono costituiti da **punti di tipo "A"**, che devono essere approvati senza discussione a seguito di un accordo in seno al Coreper, e da **punti di tipo "B"**, da sottoporre a discussione.

Il Coreper si riunisce in due configurazioni.

**Coreper II:** è composto dai rappresentanti permanenti presso l'Unione europea e presieduto dal rappresentante permanente del paese che esercita la Presidenza. Prepara i lavori di quattro formazioni del Consiglio: economia e finanza; affari esteri; affari generali; giustizia e affari interni. I suoi lavori sono preparati dal cosiddetto **gruppo Antici**.

**Coreper I:** è composto dai rappresentanti permanenti aggiunti presso l'Unione europea e presieduto dal rappresentante permanente aggiunto del paese che esercita la Presidenza. Prepara i lavori di sei formazioni del Consiglio: agricoltura e pesca<sup>1</sup>; competitività; istruzione, gioventù, cultura e sport; occupazione, politica sociale, salute e consumatori; ambiente; trasporti, telecomunicazioni e energia. I suoi lavori sono preparati dal cosiddetto **gruppo Mertens**.

Come indicato, il lavoro del Coreper è a sua volta preparato da oltre 150 gruppi di lavoro e comitati conosciuti come gli "organi preparatori del Consiglio". Siffatti organi hanno un ruolo simile a quello delle commissioni parlamentari al Parlamento: si riuniscono regolarmente per esaminare le proposte legislative e svolgere altri lavori preparatori che pongono le basi per le decisioni del Consiglio.

La maggior parte dei gruppi di lavoro e dei comitati, composti da esperti provenienti da tutti gli Stati membri, è istituita dal Coreper in base all'argomento trattato, a seconda dell'area tematica della formazione del Consiglio alla quale prestano assistenza<sup>2</sup>.

La struttura e i principi su cui poggiano le procedure decisionali del Consiglio sono stabiliti nel suo **regolamento interno**<sup>3</sup>. In maniera analoga al Segretariato generale del Parlamento, il Segretariato generale del Consiglio assicura il coordinamento del processo decisionale del Consiglio. Esso svolge un'importante assistenza legale tramite il suo Servizio giuridico, fornisce servizi logistici, custodisce l'archivio (memoria istituzionale) e svolge il ruolo di mediatore. Ha altresì un ruolo fondamentale nel fornire assistenza alle Presidenze.

---

<sup>1</sup> Il Coreper I si occupa delle questioni veterinarie e fitosanitarie, come pure di tutti le procedure legislative relative alla politica comune della pesca. Tuttavia parte dei lavori del Consiglio "Agricoltura e pesca", in particolare tutte le procedure legislative relative alla politica agricola comune, sono preparati dal **Comitato speciale Agricoltura (CSA)**.

<sup>2</sup> Alcuni comitati, quali il Comitato economico e finanziario, il Comitato della politica commerciale e il Comitato politico e di sicurezza, sono istituiti direttamente dai trattati, da decisioni intergovernative o da decisioni del Consiglio. Tali comitati sono per la maggior parte permanenti e spesso hanno un presidente, che può essere designato o eletto. Inoltre possono essere istituiti, per finalità specifiche, comitati ad hoc che cessano di esistere nel momento in cui hanno espletato il loro compito.

<sup>3</sup> Decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno ([G.U.L. 325 dell'11.12.2009, pag. 35](#)).

### 2.3. La Commissione

La Commissione rappresenta l'interesse generale dell'Unione europea nel suo insieme (in contrapposizione agli interessi dei singoli Stati membri) e ha la responsabilità, fra l'altro, di formulare proposte legislative, attuare decisioni, vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione e garantire il rispetto dei trattati dell'Unione. La Commissione è composta dal **Collegio dei Commissari** costituito da un Presidente e 27 Commissari, ovvero da un numero di membri pari al numero degli Stati membri<sup>1</sup>. La collegialità, secondo la quale tutti i membri della Commissione sono congiuntamente responsabili delle decisioni e delle azioni intraprese, è il principio fondamentale alla base di tutte le procedure decisionali in seno alla Commissione, tanto durante la preparazione delle proposte legislative (ad esempio consultazioni interservizi o riunioni dei gabinetti dei Commissari) quanto durante i negoziati interistituzionali. La struttura e i principi su cui poggiano le procedure decisionali della Commissione sono stabiliti nel suo **regolamento interno**.

Nel novembre 2014 il Presidente Juncker ha deciso di organizzare la Commissione in modo diverso rispetto ai suoi predecessori, nominando sette Vicepresidenti che agiscono per conto del Presidente nei rispettivi settori di competenza. Ai Vicepresidenti è affidato un certo numero di progetti prioritari ben definiti e sono incaricati di indirizzare e coordinare il lavoro dell'intera Commissione nei settori chiave indicati negli orientamenti politici del Presidente<sup>2</sup>.

Il trattato attribuisce alla Commissione il monopolio quasi esclusivo dell'iniziativa legislativa (articolo 17, paragrafo 2, TUE)<sup>3</sup>. La Commissione è quindi responsabile della preparazione di quasi tutti gli atti legislativi proposti, in particolare nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Per preparare una proposta legislativa la Commissione effettua ampie consultazioni con le parti interessate e il pubblico, tiene conto delle relazioni di esperti e può adottare **Libri verdi e Libri bianchi**<sup>4</sup> (sebbene non ricorra a

---

<sup>1</sup> Conformemente ai trattati, a decorrere dal 1° novembre 2014 la Commissione è composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero (articolo 17, paragrafo 5, TUE). Nel maggio 2013 il Consiglio europeo ha deciso che per il momento la Commissione continuerà ad essere composta da un numero di membri pari al numero degli Stati membri.

<sup>2</sup> Cfr. comunicazione C(2014)9004 relativa ai metodi di lavoro della Commissione europea 2014-2019.

<sup>3</sup> Cfr. riquadro 5 del capitolo 3.1 sul diritto di iniziativa legislativa.

<sup>4</sup> I Libri verdi sono documenti della Commissione intesi a stimolare il dibattito su un dato argomento a livello europeo invitando gli organi o i cittadini interessati a partecipare al processo di consultazione. I Libri verdi possono dar luogo a sviluppi legislativi, che sono ripresi nei Libri bianchi. I Libri bianchi contengono proposte di azione dell'UE in un settore specifico, talvolta a seguito di un Libro verde. Hanno l'obiettivo di avviare un dibattito con i cittadini, le parti interessate, il Parlamento e il Consiglio in modo da agevolare il raggiungimento di un consenso politico.

tale possibilità in modo sistematico). Inoltre svolge una valutazione di impatto intesa ad analizzare le implicazioni dirette e indirette delle misure proposte<sup>1</sup>.

La proposta della Commissione è adottata dal Collegio dei Commissari sulla base di una procedura scritta (senza discussione tra i Commissari) o di una procedura orale (il progetto di proposta è esaminato dal Collegio dei Commissari).

Con la trasmissione simultanea della proposta al Parlamento e al Consiglio ha inizio la procedura legislativa ordinaria<sup>2</sup>. Come illustrato in modo più dettagliato nel riquadro 3, la Commissione può modificare o ritirare la sua proposta in qualsiasi momento, a determinate condizioni, fino a quando il Consiglio non ha deliberato (vale a dire prima che il Consiglio adotti la sua posizione in prima lettura).

Nel corso della procedura legislativa, la Commissione assiste i colegislatori fornendo spiegazioni tecniche e svolgendo un ruolo di mediatore imparziale e facilitatore durante i negoziati interistituzionali.

### **Riquadro 3 – Ritiro delle proposte**

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha confermato il diritto della Commissione di ritirare le sue proposte legislative a determinate condizioni. Nella sentenza del 14 aprile 2015 (causa C-409/13) la Corte di giustizia ha esaminato il diritto della Commissione di ritirare le sue proposte legislative a norma dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, chiarendone in tal modo l'ambito di applicazione.

La Corte ha ricordato che il diritto della Commissione di ritirare una proposta in ogni fase della procedura legislativa fintantoché il Consiglio non ha deliberato (vale a dire prima della posizione del Consiglio in prima lettura) è direttamente riconducibile al diritto di iniziativa della Commissione. Ha tuttavia precisato che tale diritto non è un "diritto di veto" e trova necessariamente i suoi limiti nelle prerogative delle altre istituzioni.

La Corte ha inoltre stabilito che un ritiro da parte della Commissione deve essere adeguatamente motivato dinanzi ai colegislatori e, se necessario, deve essere suffragato da elementi convincenti.

La Corte ha aggiunto che, quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla, nel rispetto dello spirito di leale cooperazione fra le istituzioni.

---

<sup>1</sup> Come indicato nella comunicazione [C\(2014\)9004](#) relativa ai metodi di lavoro della Commissione europea 2014-2019, "tutte le iniziative suscettibili di produrre un impatto diretto significativo, in termini di effetti economici, sociali o ambientali, dovrebbero essere corredate di una valutazione d'impatto nonché del parere positivo del comitato per la valutazione d'impatto. Tale principio si applica anche agli atti delegati e di esecuzione qualora si preveda che abbiano un impatto considerevole". In realtà, al momento della pubblicazione della presente guida, molte proposte legislative non erano tuttavia corredate della valutazione di impatto (cfr. [relazione di attività del Parlamento sulla procedura legislativa ordinaria 2014-2016](#)).

<sup>2</sup> A norma del protocollo n. 2 del trattato di Lisbona, la Commissione trasmette i progetti di atti legislativi ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette ai colegislatori. I parlamenti nazionali possono, entro un termine di otto settimane, inviare un parere motivato in merito alla conformità del progetto di atto legislativo con il principio di sussidiarietà. Per ulteriori informazioni, cfr. capitolo 2.4.

Il punto 9 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016 (cfr. capitolo 8) stabilisce che, qualora intenda ritirare una proposta, la Commissione deve fornirne i motivi e, se del caso, un'indicazione dei passi successivi previsti oltre a un calendario preciso. Deve inoltre condurre le opportune consultazioni interistituzionali e tenere in debito conto le posizioni dei colegislatori, provvedendo a darvi risposta.

A norma dell'articolo 38, paragrafo 4, del regolamento, qualora la Commissione intenda ritirare una proposta il Commissario responsabile è invitato dalla commissione competente a una riunione per discutere tale intenzione (la Presidenza del Consiglio può altresì essere invitata). Qualora la commissione competente non sia d'accordo con il ritiro della proposta, può chiedere alla Commissione di rilasciare una dichiarazione dinanzi all'Aula.

## 2.4. Altri attori istituzionali collegati alla procedura legislativa ordinaria

**Consiglio europeo:** è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. Il Consiglio europeo si riunisce abitualmente due volte a semestre, ma ove le circostanze lo richiedano possono essere convocate riunioni straordinarie. Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. Tali decisioni si traducono nelle conclusioni del Consiglio europeo. L'articolo 15 TUE stabilisce chiaramente che il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative. Tuttavia le sue conclusioni, intese a dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e a definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali, incidono spesso sulle proposte di atti oggetto della procedura legislativa ordinaria. In passato il Parlamento ha deplorato il fatto che alcune conclusioni del Consiglio europeo riguardassero il contenuto specifico di talune proposte legislative, rischiando così di privare i legislatori della libertà di legiferare come ritenevano opportuno.

**Parlamenti nazionali:** l'articolo 12 TUE definisce il ruolo dei parlamenti nazionali, i quali "*contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*". Numerose altre disposizioni dei trattati conferiscono diritti specifici ai parlamenti nazionali, in particolare per quanto concerne il controllo della conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà. I protocolli n. 1 e n. 2 allegati ai trattati descrivono in modo più approfondito tale ruolo.

Secondo quanto previsto dal protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali e dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ciascun parlamento nazionale può, entro un termine di otto settimane, inviare un **parere motivato** che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto di atto legislativo<sup>1</sup> non sia conforme al principio di sussidiarietà. Per rispettare tale termine, la

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 2, per "progetto di atto legislativo" si intende "la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all'adozione di un atto legislativo".

commissione competente del Parlamento europeo non può procedere alla votazione finale prima del termine di otto settimane<sup>1</sup>.

Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti. In un sistema parlamentare bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

Qualora almeno un terzo dei parlamenti nazionali ritenga che una proposta legislativa non sia conforme al principio di sussidiarietà, questa dovrà essere riesaminata dalla Commissione o dall'istituzione che aveva formulato la proposta in origine ("**cartellino giallo**"). Tale soglia è pari a un quarto dei parlamenti nazionali qualora si tratti di un progetto di proposta legislativa presentato sulla base dell'articolo 76 TFUE (cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia). Al termine del riesame l'istituzione che ha proposto la normativa può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo.

Inoltre, qualora la maggioranza dei parlamenti nazionali ritenga che il progetto di proposta legislativa presentato nel quadro della procedura legislativa ordinaria non sia conforme al principio di sussidiarietà, il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione ("**cartellino arancione**"). Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, modificarla o ritirarla. Nel caso in cui la Commissione decida di mantenerla, prima di concludere la prima lettura i due rami dell'autorità legislativa devono esaminare la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà. Se il Parlamento, a maggioranza semplice dei deputati che lo compongono, e il Consiglio, a maggioranza del 55 % dei suoi membri, ritengono che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

**Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE, composta dalla Corte di giustizia e dal Tribunale, con sede a Lussemburgo):** interpreta il diritto primario e derivato dell'UE e decide in merito alla validità del diritto derivato. La legislazione dell'UE può essere impugnata dagli Stati membri, dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, ma anche da cittadini, imprese e organizzazioni entro due mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale o in qualsiasi momento attraverso una questione pregiudiziale sottoposta da un giudice nazionale. La Corte assicura inoltre che gli Stati membri rispettino gli obblighi che incombono loro in base ai trattati (procedure di infrazione) ed esamina la legittimità dei casi in cui le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea si astengono dal pronunciarsi.

Il Parlamento partecipa ai procedimenti dinanzi alla Corte (Corte di giustizia e Tribunale) per difendere gli interessi, i diritti e le prerogative dell'Istituzione, in particolare quando tali procedimenti riguardano un atto legislativo approvato dal Parlamento (da solo o congiuntamente con il Consiglio). Il Parlamento può contestare un atto legislativo, ad esempio perché non è stato adottato correttamente in conformità della procedura legislativa ordinaria, oppure difendere un atto adottato secondo tale procedura qualora la sua validità sia stata contestata da altri.

---

<sup>1</sup> Salvo nei casi urgenti di cui all'articolo 4 del protocollo n. 1, cfr. articolo 43 del regolamento del Parlamento.

In alcuni casi specifici contemplati dai trattati, la CGUE può richiedere una proposta di atto legislativo nel quadro della procedura legislativa ordinaria (articolo 294, paragrafo 15, TFUE), ad esempio in merito a questioni quali lo statuto della Corte di giustizia e l'istituzione di tribunali specializzati affiancati al Tribunale (cfr. anche il riquadro 5 del capitolo 3.1).

**Banca centrale europea (BCE, con sede a Francoforte, in Germania):** è la banca centrale dei paesi dell'Eurozona e il suo principale obiettivo è mantenere la stabilità dei prezzi nell'area dell'euro. Nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico la BCE è ora responsabile anche della supervisione delle banche ubicate nell'area dell'euro o negli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria. In alcuni casi specifici contemplati dai trattati, la BCE può formulare raccomandazioni in merito ad atti legislativi nel quadro della procedura legislativa ordinaria (articolo 294, paragrafo 15, TFUE), ad esempio in relazione a taluni articoli dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

**Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni (CESE e CdR, entrambi con sede a Bruxelles):** devono essere consultati dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio nei casi previsti dai trattati (in generale, in merito alle politiche relative alle rispettive sfere d'interesse). Ove la consultazione dei Comitati sia obbligatoria nel quadro della procedura legislativa ordinaria, il Parlamento non può adottare la sua posizione in prima lettura prima di aver ricevuto i pareri da essi adottati. Il Parlamento, il Consiglio o la Commissione possono fissare un termine per la presentazione del parere da parte dei Comitati (articoli 304 e 307 TFUE). Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere. Entrambi i Comitati possono inoltre adottare pareri di propria iniziativa.

Il CESE è un organo consultivo dell'Unione composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale (articoli da 301 a 304 TFUE). Il CdR è un organo consultivo dell'Unione composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali (articoli 300 e da 305 a 307 TFUE). Il CdR ha inoltre la facoltà di adire la Corte di giustizia per chiedere l'annullamento di un atto giuridico in caso di violazione del principio di sussidiarietà<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Al momento della pubblicazione della presente guida, il CdR non si è ancora avvalso di tale possibilità.

### 3. LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona esistono due tipi di procedure per l'adozione degli atti legislativi (vale a dire i regolamenti, le direttive o le decisioni): la procedura legislativa ordinaria (oggetto del presente capitolo) e la procedura legislativa speciale prevista in alcuni casi specifici stabiliti dai trattati (illustrata nel capitolo 7).

#### 3.1. Presentazione di una proposta legislativa

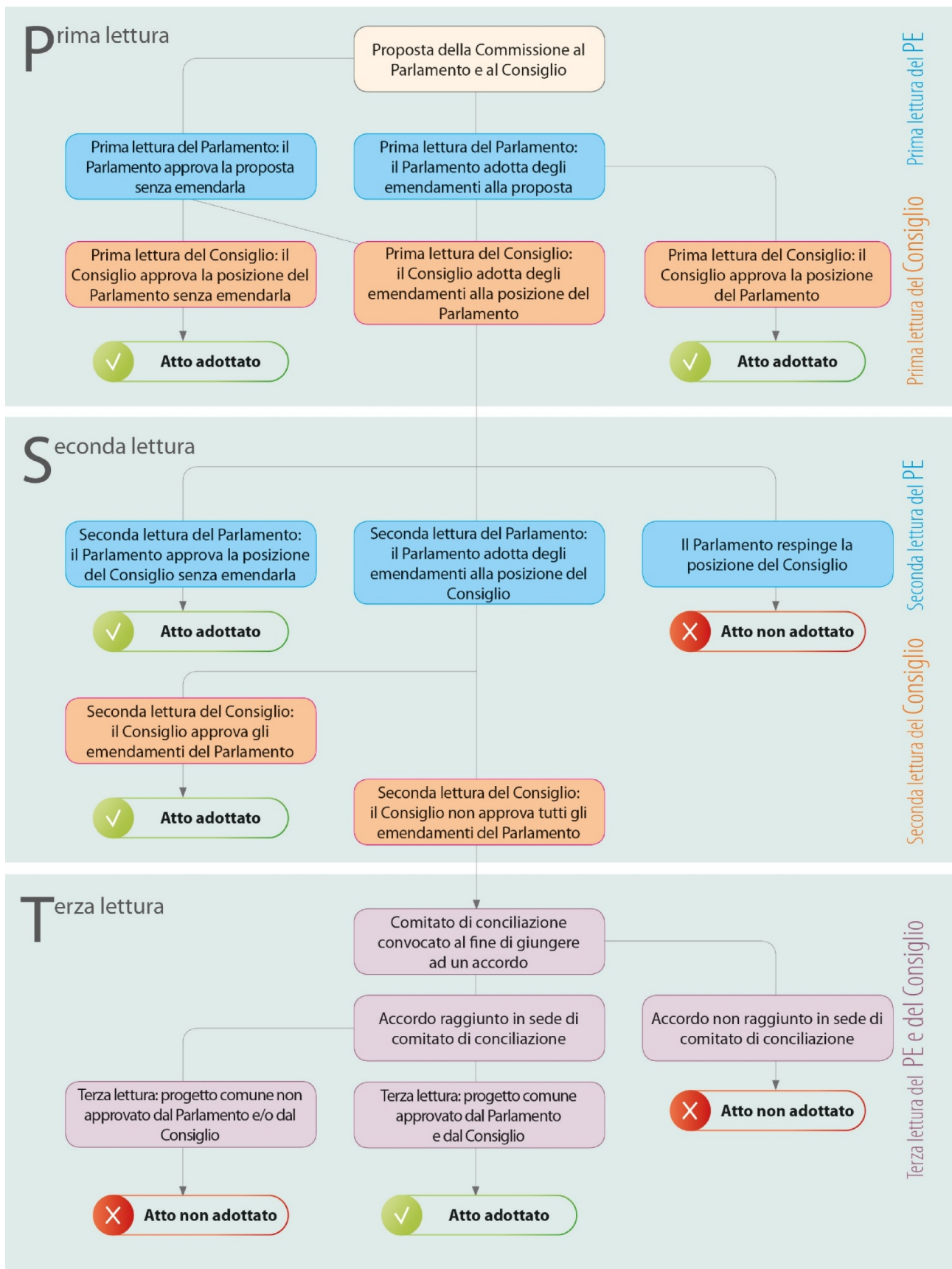
La Commissione detiene il "diritto di iniziativa" (cfr. riquadro 5 del capitolo 3.1). La procedura legislativa ordinaria inizia pertanto quando la Commissione presenta una proposta di atto legislativo al Parlamento e al Consiglio. La presentazione della proposta è preceduta dalla sua adozione da parte del Collegio dei Commissari sulla base di una procedura scritta o orale.

La proposta della Commissione è trasmessa contemporaneamente anche ai parlamenti nazionali e, se previsto dal trattato, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (cfr. capitolo 2.4).

<b>Riquadro 4 – Atti legislativi</b>	
<b>Atti legislativi</b> (articolo 288 TFUE)	Adottati mediante procedura legislativa (procedura legislativa ordinaria o speciale), articolo 289 TFUE.
Regolamento	Atto legislativo avente portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.
Direttiva	Atto legislativo che vincola lo Stato membro cui è rivolto per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.
Decisione	Atto legislativo obbligatorio e direttamente applicabile in tutti i suoi elementi per i suoi destinatari (ad esempio tutti gli Stati membri, uno o più di essi oppure una singola impresa).



## Le varie fasi della procedura legislativa ordinaria (articolo 294 TFUE)



### **Riquadro 5 – Diritto di iniziativa legislativa**

La Commissione detiene il "diritto di iniziativa", ossia la prerogativa di proporre un atto normativo a livello dell'Unione (articolo 17 TUE). Va tuttavia precisato che, in casi specifici previsti dai trattati, una proposta di atto legislativo può essere presentata anche su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia (articolo 294, paragrafo 15, TFUE)<sup>1</sup>.

Il Parlamento e il Consiglio possono chiedere alla Commissione, rispettivamente a norma degli articoli 225 e 241 TFUE, di presentare adeguate proposte di atti legislativi. Tale richiesta di azione legislativa non è tuttavia vincolante per la Commissione, che può decidere di non presentare la proposta legislativa, ma deve in tal caso motivare la sua decisione. Il punto 10 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (cfr. capitolo 8) prevede che la Commissione risponda a tali richieste entro tre mesi, specificando il seguito che intende dare attraverso l'adozione di una comunicazione specifica. Se decide di non presentare una proposta deve spiegare le motivazioni precise e fornire, ove opportuno, un'analisi delle possibili alternative (cfr. anche l'articolo 47 del regolamento del Parlamento).

Analogamente, un'iniziativa dei cittadini può invitare la Commissione a presentare proposte appropriate ai fini dell'attuazione dei trattati, in conformità dell'articolo 11 TUE<sup>2</sup>, ad esempio proposte di atti legislativi in settori in cui la Commissione può esercitare il suo potere di iniziativa. Le iniziative dei cittadini devono essere sostenute da almeno un milione di cittadini dell'UE appartenenti ad almeno 7 diversi Stati membri. Le iniziative dei cittadini che raccolgono un milione di firme<sup>3</sup> sono quindi soggette a una procedura specifica che può tradursi in proposte concrete di legislazione dell'Unione.

### **3.2. Fase della prima lettura**

In prima lettura, il Parlamento e il Consiglio esaminano parallelamente la proposta della Commissione. Tuttavia, è il Parlamento che deve prendere posizione per primo, approvando la proposta della Commissione senza emendamenti, modificandola oppure respingendola. Una volta che il Parlamento ha adottato la propria posizione, il Consiglio può decidere di approvare la posizione del Parlamento, nel qual caso l'atto legislativo è adottato, oppure di modificarla. In quest'ultimo caso la posizione del Consiglio in prima lettura viene trasmessa al Parlamento in vista della seconda lettura. Il Parlamento e il Consiglio possono pervenire in qualsiasi momento a un accordo informale. In tal caso si potrà giungere a un accordo in prima lettura (se il Parlamento

---

<sup>1</sup> Ad esempio: un quarto degli Stati membri può avviare una procedura legislativa nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (articolo 76 TFUE); lo statuto e la legislazione complementare riguardante lo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea possono essere modificati mediante la procedura legislativa ordinaria su raccomandazione della Banca centrale europea (protocollo n. 4, articolo 40); mediante la procedura legislativa ordinaria possono essere istituiti tribunali specializzati affiancati al Tribunale, su richiesta della Corte di giustizia (articolo 257, primo comma, TFUE).

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, *GUL 65 dell'11.3.2011, pag. 1*.

<sup>3</sup> Al momento della pubblicazione della presente guida, le iniziative dei cittadini che hanno raccolto il numero di firme richiesto sono: 1. "Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici", 2. "Stop vivisection", 3. "Uno di noi" (sulla "protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza UE nelle quali tale protezione risulti rilevante") e 4. "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!". Per maggiori informazioni, si veda il sito web <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=it>

europeo e il Consiglio concordano un testo di compromesso che modifica la proposta della Commissione prima che il Parlamento voti in prima lettura) o a un accordo rapido in seconda lettura (se il testo di compromesso viene concordato prima che il Consiglio voti in prima lettura).

Nel corso della prima lettura, al Parlamento e al Consiglio non sono imposti limiti di tempo per giungere all'adozione delle rispettive posizioni.

### 3.2.1. Prima lettura del Parlamento

#### Fase dei lavori in commissione parlamentare

La proposta è deferita dal Presidente del Parlamento alla commissione competente per il merito affinché la esamini<sup>1</sup>. L'esame di una proposta della Commissione europea in questa prima fase della procedura legislativa ordinaria può anche coinvolgere più commissioni attraverso la procedura delle commissioni competenti per parare (articolo 56 del regolamento), la procedura con le commissioni associate (articolo 57 del regolamento) e la procedura con le commissioni congiunte (articolo 58 del regolamento). Nel caso in cui sorga un conflitto di competenza fra due o più commissioni permanenti, la questione della competenza è sottoposta alla Conferenza dei presidenti di commissione entro quattro settimane dalla comunicazione in Aula. La Conferenza dei presidenti di commissione formula una raccomandazione in materia e la trasmette alla Conferenza dei presidenti. Se la Conferenza dei presidenti non adotta una decisione sulla base di tale raccomandazione entro sei settimane dalla data in cui l'ha ricevuta, la raccomandazione si considera approvata (articolo 211 del regolamento).

#### Riquadro 6 – Partecipazione delle commissioni alla procedura legislativa ordinaria

Commissione competente per il merito (altresi detta "commissione principale")	È la commissione che svolge i lavori preparatori per l'Aula elaborando una relazione legislativa (cfr. anche il ruolo delle commissioni nel decidere in merito all'avvio dei negoziati, capitolo 4.3).
Commissione competente per parare	Se la commissione competente per il merito vuole conoscere il parere di un'altra commissione o se un'altra commissione desidera fornire di propria iniziativa un parere alla commissione competente per il merito, possono rivolgersi al <b>Presidente</b> per ottenere l'autorizzazione in conformità dell'articolo 210,

<sup>1</sup> Le proposte sono attribuite sulla base delle rispettive competenze delle commissioni, elencate nell'allegato VI del regolamento del Parlamento. In caso di dubbio, il Presidente può, prima della comunicazione in Aula del deferimento alla commissione competente, sottoporre una questione di competenza alla Conferenza dei presidenti. La Conferenza dei presidenti adotta una decisione sulla base di una raccomandazione della Conferenza dei presidenti di commissione (articolo 48 del regolamento). In precedenza questa disposizione è stata applicata in talune procedure di approvazione in cui il deferimento formale da parte del Consiglio è arrivato diverso tempo dopo la proposta della Commissione (ad esempio nel caso dell'accordo di associazione UE-America centrale e dell'accordo di associazione UE-Ucraina).

(articolo 56 del regolamento) <sup>1</sup>	<p>paragrafo 2, del regolamento. La commissione che esprime il parere può designare un <b>relatore per parere</b>.</p> <p>La commissione competente per parere può fornire alla commissione competente per il merito, entro il termine fissato da quest'ultima, un parere sotto forma di emendamenti volti a modificare la proposta della Commissione per quanto concerne le questioni di sua competenza.</p> <p>In alternativa la commissione competente per parere può decidere di illustrare la propria posizione sotto forma di emendamenti che dovranno essere presentati direttamente alla commissione competente per il merito dal presidente o dal relatore a nome della commissione.</p> <p>La commissione competente per parere <b>non può presentare emendamenti</b> in Aula.</p>
Commissione associata (articolo 57 del regolamento)	<p>Qualora la <b>Conferenza dei presidenti</b> ritenga, sulla base di una proposta <b>della Conferenza dei presidenti di commissione o del suo presidente</b>, che una determinata questione rientri a titolo pressoché paritario nell'ambito di competenza di due o più commissioni o che diversi aspetti di tale questione rientrino nell'ambito di competenza di due o più commissioni, le commissioni interessate sono "associate".</p> <p>La commissione associata coopera con la commissione competente per il merito secondo una procedura specifica, che prevede ad esempio un calendario stabilito di comune accordo e la collaborazione dei relatori.</p> <p>La commissione competente per il merito accoglie senza votazione gli emendamenti di una commissione associata qualora riguardino questioni che rientrano nell'ambito di <b>competenza esclusiva</b> di tale commissione.</p> <p>La commissione associata <b>può presentare emendamenti</b> riguardanti questioni che rientrano nella <b>competenza condivisa</b> direttamente in Aula se essi non sono approvati dalla commissione competente per il merito.</p>
Commissioni congiunte	<p>Qualora una materia rilevi della competenza di più commissioni in modo inscindibile e si tratti di una questione di grande rilevanza, la <b>Conferenza dei presidenti</b> può decidere, sulla base</p>

<sup>1</sup> Talvolta le commissioni ricorrono altresì alla **procedura informale detta "articolo 56+"**, che prevede un accordo informale tra le commissioni approvato dalla Conferenza dei presidenti di commissione. In virtù di tale accordo, la commissione competente per il merito accetta una o più delle seguenti forme di cooperazione con una commissione competente per parere:

- l'invito sistematico del relatore per parere a tutti gli scambi di opinioni, seminari e audizioni organizzati dalla commissione competente per il merito;
- l'invito del relatore per parere alle riunioni con i relatori ombra della commissione competente per il merito;
- la partecipazione del relatore per parere ai triloghi;
- riunioni bilaterali tra il relatore della commissione competente per il merito e il relatore per parere relativamente a specifici interessi e preoccupazioni.

(articolo 58 del regolamento)	<p>di una proposta <b>della Conferenza dei presidenti di commissione o del suo presidente</b>, che le commissioni interessate lavorino congiuntamente.</p> <p>In tal caso queste si riuniscono in riunioni congiunte e votano congiuntamente su un unico progetto di relazione. Le commissioni sono responsabili congiuntamente dei negoziati interistituzionali<sup>1</sup>.</p>
-------------------------------	---

La commissione competente per il merito nomina il relatore, il cui compito principale è di condurre la proposta attraverso le varie fasi della procedura, inclusi se del caso i negoziati con il Consiglio e la Commissione. La commissione competente per il merito può altresì decidere di nominare un relatore incaricato di seguire la proposta già nella fase preparatoria, vale a dire prima che essa sia adottata dalla Commissione, in particolare qualora la proposta figuri nel programma di lavoro della Commissione (articolo 48 del regolamento).

Durante la fase dei negoziati interistituzionali, il relatore e i relatori ombra sono assistiti da un "gruppo amministrativo responsabile del progetto" coordinato dalla segreteria della commissione competente per il merito e comprendente quanto meno l'unità LEGI, il Servizio giuridico, la direzione degli Atti legislativi, il servizio stampa del PE nonché, a seconda del caso, altri servizi pertinenti (cfr. Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria, allegato III). Il relatore e i relatori ombra sono inoltre assistiti dai propri assistenti parlamentari e dal personale del proprio gruppo politico.

Il relatore è competente per l'elaborazione del "**progetto di relazione**" della commissione e, in quanto tale, è il primo deputato a proporre emendamenti alla proposta della Commissione. In alcuni casi il relatore decide di presentare innanzitutto un documento di lavoro per avviare il dibattito con gli altri deputati e con le parti interessate in vista dell'elaborazione del progetto di relazione.

Gli altri gruppi politici possono designare "relatori ombra" incaricati di rappresentare la loro posizione sulla proposta. Dopo che il relatore ha presentato il progetto di relazione in una riunione della commissione, qualsiasi deputato al Parlamento può presentare emendamenti purché questi siano cofirmati almeno da un membro titolare o da un membro supplente della commissione interessata (articolo 218 del regolamento). Il presidente della commissione (su proposta del relatore) fissa un **termine per la presentazione di emendamenti**. Dopo la chiusura del termine di presentazione possono essere presentati emendamenti solo se si tratta di emendamenti di compromesso o qualora si presentino problemi tecnici (articolo 181 del regolamento).

---

<sup>1</sup> Un importante esempio è rappresentato dalla proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD; 2016/0281(COD)): in considerazione della natura orizzontale e dell'importanza della questione oggetto della proposta, è stato deciso che la commissione per lo sviluppo, la commissione per gli affari esteri e la commissione per i bilanci collaborassero in condizioni di parità a norma dell'articolo 58. Per la prima volta tre relatori hanno elaborato congiuntamente un unico progetto di relazione, tre commissioni hanno votato congiuntamente, sotto la presidenza congiunta dei rispettivi presidenti, e hanno negoziato congiuntamente con le altre istituzioni.

Durante la votazione è possibile presentare **emendamenti orali**, a meno che un certo numero di deputati non sollevi obiezioni<sup>1</sup>.

Nella fase dei lavori in commissione si può decidere di organizzare audizioni con esperti o di commissionare studi o **valutazioni d'impatto** in aggiunta alla valutazione d'impatto della Commissione (tra l'altro in relazione a emendamenti sostanziali).

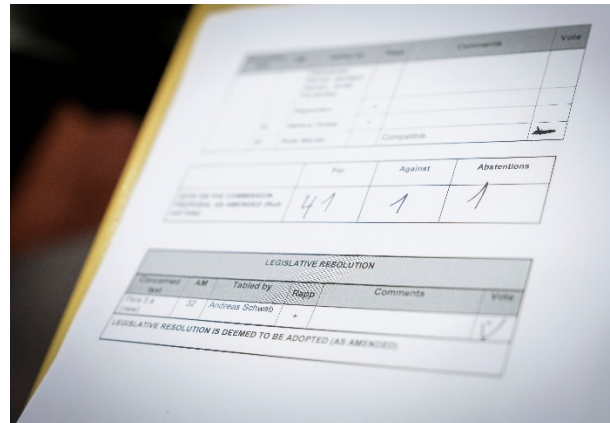
Il progetto di relazione e gli emendamenti sono poi discussi in commissione nel corso di una o più riunioni. Molto spesso, prima che la commissione proceda alla votazione, hanno luogo discussioni informali tra il relatore e i relatori ombra nel tentativo di ravvicinare il più possibile le posizioni dei vari gruppi politici. Queste discussioni informali spesso si tengono durante le cosiddette "**riunioni dei relatori ombra**" e possono sfociare nella presentazione di "**emendamenti di compromesso**", che sono successivamente posti in votazione e che sono intesi a raggruppare un certo numero di emendamenti o a fungere da alternativa a emendamenti contrastanti.

La commissione competente per il merito approva a **maggioranza semplice** la relazione in forma di emendamenti alla proposta della Commissione. La votazione finale su una relazione o un parere si svolge per **appello nominale** (articolo 218 del regolamento). In genere la Commissione europea assiste alle discussioni in commissione e può essere invitata a esprimere la sua posizione sugli emendamenti proposti. Anche la Presidenza del Consiglio può essere presente e può essere invitata a formulare osservazioni.

Sulla base della propria relazione, la commissione può decidere di avviare con le altre istituzioni **negoziati** informali precedenti alla prima lettura del Parlamento. Tale decisione richiede la **maggioranza qualificata** dei membri della commissione e l'approvazione in Aula (cfr. articolo 71 del regolamento e capitolo 4.3.1). Qualsiasi accordo raggiunto tra i colegislatori nel quadro di tali negoziati è considerato provvisorio e deve essere sottoposto alla commissione per esame e approvazione prima di poter essere presentato in Aula.

---

<sup>1</sup> In commissione, il numero di deputati necessario è stabilito in proporzione a quello previsto per l'Aula, arrotondato se del caso all'unità superiore (cfr. articolo 180 del regolamento, che stabilisce una soglia di almeno 40 deputati per l'Aula).



Votazione in commissione: alzata di mano e lista di voto © Parlamento europeo (2017)



Votazione in commissione: votazione elettronica © Parlamento europeo (2017)

### Riquadro 7 – Possibili fasi della prima lettura nel quadro dei lavori in commissione

- Annuncio in Aula dell'attribuzione di una proposta legislativa alla commissione competente per il merito
- Decisione dei coordinatori su quale gruppo politico può nominare il relatore
- Nomina del relatore o dei relatori ombra da parte dei gruppi politici
- Scambio di opinioni senza progetto di relazione (talvolta sulla base di un documento di lavoro)
- Studi, audizioni o seminari (facoltativi)
- Esame del progetto di relazione
- Termine per la presentazione degli emendamenti
- Esame degli emendamenti
- Tentativo di concordare emendamenti di compromesso (riunioni tra il relatore e i relatori ombra) ed eventuale esame in commissione
- Votazione in commissione
- Decisione sull'avvio di negoziati interistituzionali
- Se hanno luogo negoziati: resoconto del presidente e del relatore dopo ogni trilogia
- Votazione sull'accordo provvisorio (dopo i negoziati interistituzionali)

## Fase dei lavori in seduta plenaria

Una volta che la commissione competente per il merito ha approvato la sua relazione in forma di emendamenti alla proposta della Commissione, la relazione è presentata al Parlamento in seduta plenaria per la votazione finale in Aula (articolo 59 del regolamento). Se i negoziati in prima lettura sfociano in un accordo provvisorio che viene approvato dalla commissione competente per il merito, tale accordo è sottoposto all'esame in Aula sotto forma di testo consolidato (articolo 74 del regolamento).

Il più delle volte, quando si tratta di procedure legislative importanti, la votazione in Aula è preceduta da una discussione. In occasione di tale discussione e prima della votazione, il Presidente del Parlamento può chiedere alla Commissione e al Consiglio di comunicare la loro posizione sugli emendamenti proposti. Ulteriori emendamenti possono essere presentati in Aula, ma esclusivamente dalla commissione competente per il merito, da un gruppo politico o da un numero di deputati pari almeno a un ventesimo dei membri che compongono il Parlamento (soglia bassa, vale a dire almeno 36 deputati).

Il Parlamento, deliberando a **maggioranza semplice** (maggioranza dei partecipanti al voto) approva quindi in prima lettura la proposta della Commissione. Esso può respingere la proposta nella sua integralità<sup>1</sup>, approvarla senza emendamenti, oppure, come avviene in genere, approvare emendamenti alla proposta. L'articolo 59 del regolamento stabilisce l'ordine delle votazioni in Aula.

In alternativa il presidente, il relatore, un gruppo politico o almeno 36 deputati (soglia bassa) possono chiedere, dopo l'approvazione dell'intero atto legislativo modificato, una decisione di rinviare la questione alla commissione competente per l'avvio di negoziati interistituzionali (articolo 59, paragrafo 4, del regolamento).

Se la posizione del Parlamento in prima lettura rispecchia un accordo provvisorio raggiunto nel quadro di negoziati interistituzionali, la posizione di prima lettura viene successivamente trasmessa al Consiglio. Quest'ultimo adotta quale sua posizione di prima lettura la posizione del Parlamento senza modificarla. La procedura legislativa si conclude così in questa fase.

---

<sup>1</sup> Il trattato non prevede esplicitamente la possibilità per il Parlamento di respingere la proposta nella fase della prima lettura, come può fare in seconda lettura (articolo 294, paragrafo 7, lettera b), TFUE). Ritenendo che la reiezione di una proposta della Commissione in prima lettura fosse possibile, il Parlamento ha respinto proposte in prima lettura (ad esempio la proposta relativa alle statistiche europee sulla sicurezza dalla criminalità, 2011/0146(COD), e la proposta concernente la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio, 2015/0093(COD)). Tuttavia, la reiezione di una proposta della Commissione è piuttosto eccezionale.



## Riquadro 8 – Maggioranze utilizzate nella procedura legislativa ordinaria

### Al Parlamento europeo

Maggioranza semplice	Maggioranza dei voti espressi
Maggioranza qualificata	Maggioranza dei membri che lo compongono (per una votazione in Aula, 353 voti su 705)

### Al Consiglio

Maggioranza semplice	Maggioranza degli Stati membri (14 Stati membri a favore)
Maggioranza qualificata	Il 55 % degli Stati membri a favore (ossia 15 Stati membri), in rappresentanza di almeno il 65 % della popolazione dell'UE <sup>1</sup>
Unanimità	Tutti gli Stati membri che votano sono favorevoli (l'astensione non impedisce l'adozione all'unanimità)



Seduta plenaria a Strasburgo © Parlamento europeo (2017)

<sup>1</sup> Questa regola della "doppia maggioranza" si applica dal 1° novembre 2014. Fino a tale data, la maggioranza qualificata corrispondeva a 255 voti favorevoli (su un totale di 352) espressi da almeno 15 Stati membri. Uno Stato membro poteva invocare un criterio aggiuntivo del 62 % della popolazione che gli Stati membri a favore dovevano rappresentare.

<b>Riquadro 9 – Possibili fasi della prima lettura nel quadro dell'esame in Aula</b>	
<b>Senza decisione della commissione sull'avvio di negoziati</b>	<b>Con decisione della commissione sull'avvio di negoziati</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentazione della relazione della commissione</li> <li>• Termine per la presentazione degli emendamenti</li> <li>• Discussione (la Conferenza dei presidenti / l'Aula può tuttavia decidere di non tenere una discussione)</li> <li>• <b>Votazione:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sulla reiezione del progetto di atto legislativo</li> <li>○ sugli emendamenti al progetto di atto legislativo</li> <li>○ sull'intero progetto di atto legislativo, eventualmente modificato</li> </ul> </li> <li>• Eventualmente, rinvio in commissione per l'avvio di negoziati (o per un nuovo esame in caso di reiezione del progetto di atto legislativo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentazione della relazione della commissione (mandato)</li> <li>• Annuncio in Aula della decisione sull'avvio di negoziati</li> <li>• Eventualmente, richiesta (con soglia media, ossia un decimo dei deputati che compongono il Parlamento, comprendente uno o più gruppi politici o singoli deputati, cioè 71 deputati) di porre in votazione la decisione della commissione sull'avvio di negoziati e, a seguito di tale richiesta, votazione unica durante la stessa tornata o, nel caso delle mini tornate, nel corso della tornata successiva</li> <li>• Se non pervengono richieste di votazione o se la decisione non viene respinta, i negoziati interistituzionali possono iniziare</li> <li>• Se la decisione viene respinta, il progetto di atto legislativo viene di norma posto in votazione durante la tornata successiva</li> <li>• Termine per la presentazione degli emendamenti</li> <li>• Discussione (la Conferenza dei presidenti / l'Aula può tuttavia decidere di non tenere una discussione)</li> <li>• <b>Votazione:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sulla reiezione del progetto di atto legislativo</li> <li>○ sugli emendamenti al progetto di atto legislativo</li> <li>○ sull'intero progetto di atto legislativo, eventualmente modificato</li> </ul> </li> <li>• Eventualmente, rinvio in commissione per l'avvio di negoziati sulla base del mandato dell'Aula (o per un nuovo esame in caso di reiezione del progetto di atto legislativo)</li> </ul>

### 3.2.2. Prima lettura del Consiglio

Così come accade per il Parlamento, il Consiglio, dopo aver ricevuto una proposta della Commissione, avvia i suoi lavori preparatori. Le due istituzioni possono lavorare simultaneamente, ma la posizione del Consiglio in prima lettura non può essere adottata prima che il Parlamento abbia trasmesso la sua posizione in prima lettura. Il Consiglio può talvolta adottare un accordo politico, in attesa della posizione del Parlamento in prima lettura, noto anche come "**orientamento generale**".

Come indicato al capitolo 2.2 la proposta passa attraverso tre livelli in seno al Consiglio:

- gruppo di lavoro;
- Coreper;
- Consiglio.

La proposta è trasmessa al gruppo di lavoro competente per esservi discussa. Sotto il profilo della tempistica, l'esame della proposta in seno a detto **gruppo di lavoro** può coincidere con l'esame della stessa proposta da parte della commissione competente del Parlamento. Quando le discussioni sono sufficientemente mature in sede di gruppo di lavoro, e in funzione della sensibilità o dell'importanza della procedura legislativa in questione, esse possono iniziare o proseguire nell'ambito del Coreper e, più raramente, a livello del Consiglio.

La maggior parte delle proposte figura varie volte all'ordine del giorno del **Coreper**, poiché si cerca di risolvere le differenze che non sono state superate in sede di gruppo di lavoro. Il Coreper può decidere di rinviare la proposta al gruppo di lavoro, eventualmente corredandola di suggerimenti miranti a un compromesso, o può sottoporre la questione al Consiglio. In prima lettura il Coreper può anche adottare un mandato negoziale in vista dei successivi negoziati interistituzionali, sebbene sempre più spesso l'**orientamento generale** quale adottato dal Consiglio funga da mandato dell'Istituzione.

Formalmente le votazioni avvengono soltanto a livello di **Consiglio**. A livello di gruppo di lavoro o di Coreper la Presidenza del Consiglio aspira a raggiungere l'accordo più ampio possibile sulla maggior parte delle questioni segnalate dagli Stati membri, valutando sempre se i compromessi avranno la maggioranza necessaria al Consiglio. Lo scopo è quello di arrivare alla riunione del Consiglio con solo poche questioni politiche in sospeso o nessuna, avendo risolto la maggior parte delle questioni politiche e tecniche a livello di Coreper e di gruppo di lavoro. La Presidenza del Consiglio può anche scegliere di tenere discussioni in seno al Coreper o al Consiglio in base alle **relazioni sull'andamento dei lavori**, che descrivono i progressi compiuti e le principali questioni in sospeso.

Il Consiglio può decidere di rinviare le proposte al Coreper o al gruppo di lavoro e può fornire orientamenti o suggerire compromessi. Se il Coreper ha potuto finalizzare le discussioni su una proposta, questa diviene un punto di categoria "A" all'ordine del giorno del Consiglio, il che significa che ci si attende un accordo senza discussione. Le discussioni su tali punti possono tuttavia essere riaperte su richiesta di uno o più Stati

membri. Qualsiasi configurazione del Consiglio può adottare a nome dell'Istituzione un atto che rientri nell'ambito delle competenze di un'altra configurazione.

Se il Consiglio, deliberando a **maggioranza qualificata** o all'**unanimità** se la Commissione ha espresso parere negativo, approva la posizione in prima lettura del Parlamento (ossia approva tutti gli emendamenti del Parlamento come, ad esempio, nel caso di un accordo in prima lettura), l'atto in questione è approvato nella formulazione corrispondente alla posizione del Parlamento. Se il Consiglio non è in grado di accettare integralmente l'esito della prima lettura del Parlamento, adotta la propria posizione in prima lettura (nota precedentemente come "posizione comune" del Consiglio) e la trasmette al Parlamento affinché si proceda alla seconda lettura<sup>1</sup>. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento della propria posizione.

Se il Parlamento ha adottato la propria posizione in prima lettura senza un accordo con il Consiglio, è comunque possibile raggiungere un accordo prima della seconda lettura del Parlamento: il cosiddetto "**accordo rapido in seconda lettura**" (articolo 72 del regolamento; tale procedura è illustrata più dettagliatamente al capitolo 4.3).

---

<sup>1</sup> Sebbene il trattato non lo preveda espressamente, è ampiamente accettato che il Consiglio possa, deliberando a maggioranza qualificata, respingere la proposta della Commissione nella sua integralità. In pratica, tuttavia, il Consiglio di solito non respinge formalmente le proposte della Commissione. Invece, e a differenza del Parlamento, decide semplicemente di non avviare o non proseguire i lavori su talune proposte della Commissione determinando in tal modo il blocco della proposta nella pratica.



Riunione al Consiglio © Unione europea

### 3.3. Fase della seconda lettura

Dopo aver ricevuto ufficialmente la posizione adottata dal Consiglio in prima lettura<sup>1</sup>, il Parlamento avvia la fase dei lavori in seconda lettura. In seconda lettura i due colegislatori sono vincolati da scadenze rigorose fissate dal trattato: ognuno di essi dispone di tre mesi prorogabili di un mese che per il Parlamento iniziano a decorrere a partire dall'annuncio in Aula della posizione del Consiglio in prima lettura<sup>2</sup>. In questa fase il Parlamento può approvare, respingere o modificare la posizione del Consiglio in prima lettura<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Come indicato al punto 20 della dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione ([GU C 145 del 30.6.2007, pag. 5](#)) il Consiglio generalmente consulta il Parlamento sulla data di trasmissione della posizione del Consiglio al fine di garantire la massima efficienza. È importante garantire il pieno utilizzo dei tre o quattro mesi disponibili e tenere conto ad esempio dei periodi di interruzione delle attività.

<sup>2</sup> A norma dell'articolo 294, paragrafo 14, il termine di tre mesi previsto al paragrafo 7 può essere prorogato al massimo di un altro mese. Normalmente il Parlamento ricorre alla possibilità di tale proroga perché tre mesi si rivelano in genere un periodo troppo breve.

<sup>3</sup> Se entro la scadenza il Parlamento non prende alcuna decisione in merito all'atto trasmesso dal Consiglio, questo si considera adottato conformemente alla posizione del Consiglio in prima lettura, cosa che però non è mai successa nella pratica.

### **3.3.1. Seconda lettura del Parlamento**

#### **Fase dei lavori in commissione parlamentare**

Il relatore (solitamente lo stesso deputato che ha elaborato la relazione per la prima lettura) elabora un progetto di raccomandazione che deve essere presentato dalla commissione competente per il merito (la stessa della prima lettura) in Aula e propone l'approvazione, la modifica o la reiezione della posizione del Consiglio in prima lettura.

Il progetto di raccomandazione contiene gli emendamenti proposti dal relatore. Soltanto i membri titolari o supplenti della commissione competente per il merito possono presentare proposte di reiezione e ulteriori emendamenti. In seconda lettura, tuttavia, si applicano specifiche restrizioni aggiuntive alla ricevibilità degli emendamenti. In particolare, conformemente all'articolo 68, paragrafo 2, del regolamento del Parlamento, gli emendamenti alla posizione del Consiglio sono ricevibili soltanto se mirano a:

- ripristinare completamente o parzialmente la posizione approvata dal Parlamento in prima lettura, ovvero
- raggiungere un compromesso tra Consiglio e Parlamento, ovvero
- modificare una parte del testo della posizione del Consiglio che non figura nella proposta presentata in prima lettura o vi compare con diverso tenore, ovvero
- tener conto di un fatto o di una nuova situazione giuridica intervenuti dopo l'approvazione della posizione del Parlamento in prima lettura.

Il presidente della commissione competente per il merito e il Presidente del Parlamento decidono in merito alla ricevibilità degli emendamenti presentati, rispettivamente, in commissione e in Aula. La loro decisione è inoppugnabile (articolo 68 del regolamento). Qualora abbiano avuto luogo nuove elezioni dopo la prima lettura e il Parlamento non abbia chiesto alla Commissione di ripresentargli nuovamente la sua proposta<sup>1</sup>, entrambi i presidenti possono decidere di derogare alle limitazioni in materia di ricevibilità.

In seconda lettura non intervengono commissioni competenti per parere. Tuttavia le commissioni associate a norma dell'articolo 57 del regolamento sono coinvolte nel processo negoziale<sup>2</sup>.

Così come in prima lettura, anche in seconda lettura il progetto di raccomandazione e gli emendamenti aggiuntivi possono essere oggetto di discussioni informali tra il relatore e i relatori ombra. Esse mirano a ravvicinare quanto più possibile le posizioni e sono suscettibili di sfociare in emendamenti di compromesso che vengono poi posti in votazione.

---

<sup>1</sup> Articolo 68, paragrafo 2, e articolo 61 del regolamento del Parlamento.

<sup>2</sup> Cfr. interpretazione data dalla commissione AFCO all'articolo 57 del regolamento del Parlamento: "La decisione della Conferenza dei presidenti di applicare la procedura delle commissioni associate si applica in tutte le fasi della procedura in questione".

In seconda lettura la commissione competente per il merito può decidere di avviare i negoziati con il Consiglio in qualsiasi momento dopo che la posizione del Consiglio in prima lettura le sia stata trasmessa. Il suo mandato è rappresentato dalla posizione del Parlamento in prima lettura. Qualora la posizione del Consiglio contenga elementi che non sono contemplati dalla proposta della Commissione o dalla posizione del Parlamento in prima lettura, la commissione può adottare orientamenti per la squadra negoziale (cfr. articolo 73 del regolamento del Parlamento e capitolo 4.3.1).

La commissione competente per il merito delibera a maggioranza semplice dei suoi membri (vale a dire a maggioranza dei voti espressi). Dopo la votazione in sede di commissione competente per il merito, la raccomandazione è sottoposta al voto dell'Aula.

### **Fase dei lavori in seduta plenaria**

La raccomandazione per la seconda lettura come approvata in commissione e, nel caso di un accordo in seconda lettura, il testo dell'accordo provvisorio sono presentati per la votazione in Aula. Ulteriori emendamenti possono essere presentati in Aula, ma esclusivamente dalla commissione competente per il merito, da un gruppo politico o da almeno 36 deputati (soglia bassa).

Prima del voto in Aula, il Presidente del Parlamento può chiedere alla Commissione di fornire precisazioni circa la sua posizione e al Consiglio di formulare le sue osservazioni.

Il Parlamento può approvare la posizione del Consiglio in prima lettura senza emendamenti (a seguito di un accordo rapido in seconda lettura o per via del fatto che gli emendamenti proposti non sono stati approvati dall'Aula). Se non sono presentati emendamenti o proposte di reiezione o se essi non sono approvati dalla maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento (ossia almeno 353 voti favorevoli su un totale possibile di 705), il Presidente si limita ad annunciare che l'atto proposto è stato approvato definitivamente. In tali casi non si tiene una votazione formale.

Se il Parlamento approva o respinge la posizione adottata dal Consiglio in prima lettura, la procedura legislativa è conclusa. In caso di reiezione la procedura può essere avviata nuovamente soltanto sulla base di una nuova proposta della Commissione.

### **3.3.2. Seconda lettura del Consiglio**

Una volta che il Parlamento ha concluso la seconda lettura e ha trasmesso la propria posizione al Consiglio, quest'ultimo dispone di altri tre mesi (quattro se è stata richiesta una proroga, cfr. inizio capitolo 3.3) per concludere la sua seconda lettura.

In questa fase il Consiglio può approvare gli emendamenti del Parlamento a maggioranza qualificata, ma delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo. In tal caso, l'atto è adottato.

Se il Consiglio non approva tutti gli emendamenti del Parlamento, secondo quanto prescritto dal trattato, viene convocato il Comitato di conciliazione.

### 3.4. Conciliazione e fase della terza lettura

La procedura di conciliazione consiste in negoziati che hanno come interlocutori principali il Parlamento e il Consiglio nel quadro di un Comitato di conciliazione. Essa ha per obiettivo il raggiungimento di un accordo che prende la forma di un "progetto comune" (cfr. anche capitolo 5 per una descrizione più dettagliata).

Il **Comitato di conciliazione** è composto di due delegazioni:

- la delegazione del Consiglio, che riunisce un rappresentante per ogni Stato membro (ministri o loro rappresentanti) e
- la delegazione del Parlamento, che riunisce altrettanti deputati ed è presieduta da uno dei **tre Vicepresidenti competenti per la conciliazione**.

Quindi il Comitato di conciliazione si compone attualmente di 54 (27 + 27) membri. La Commissione vi è rappresentata dal Commissario responsabile per la proposta legislativa ed ha il compito di prendere ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento tra la posizione del Parlamento e quella del Consiglio.

Il Comitato di conciliazione deve essere convocato entro un termine di sei settimane (otto in caso di proroga) a partire dal momento in cui il Consiglio ha concluso la sua seconda lettura e ha ufficialmente comunicato al Parlamento di non essere in grado di accettare tutti gli emendamenti da esso approvati in seconda lettura. Per ogni proposta legislativa che richiede la conciliazione viene costituito un Comitato di conciliazione distinto. Esso dispone di altre sei settimane (otto in caso di proroga) per raggiungere un accordo globale sotto forma di **progetto comune**, che deve poi essere approvato formalmente dal Parlamento e dal Consiglio. In pratica, dati i tempi relativamente brevi di cui si dispone per giungere ad un accordo, i negoziati interistituzionali informali hanno generalmente inizio prima che il Comitato di conciliazione sia formalmente convocato.

Se, entro un termine di sei settimane (otto in caso di proroga), il Comitato di conciliazione non giunge a un accordo, o se il Parlamento (a maggioranza semplice) o il Consiglio (a maggioranza qualificata) non approvano il progetto comune in terza lettura, l'atto in questione si considera non adottato.



## 4. NEGOZIATI INTERISTITUZIONALI

### 4.1. Introduzione

Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che ha introdotto la possibilità per i colegislatori di raggiungere un accordo in prima lettura, è possibile facilitare la conclusione della procedura legislativa ordinaria in tutte le sue fasi (cfr. riquadro 10 dopo il capitolo 4.4.3)<sup>1</sup>. La pratica che ne è derivata è stata codificata nella dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (cfr. riquadro 1), secondo cui le *"istituzioni collaborano lealmente durante la procedura, al fine di ravvicinare al massimo le loro posizioni e pertanto rendere possibile, ove opportuno, l'adozione dell'atto in questione in una fase iniziale della procedura"*. La riconciliazione delle posizioni è raggiunta attraverso riunioni negoziali interistituzionali informali sotto forma di riunioni di trilogò.



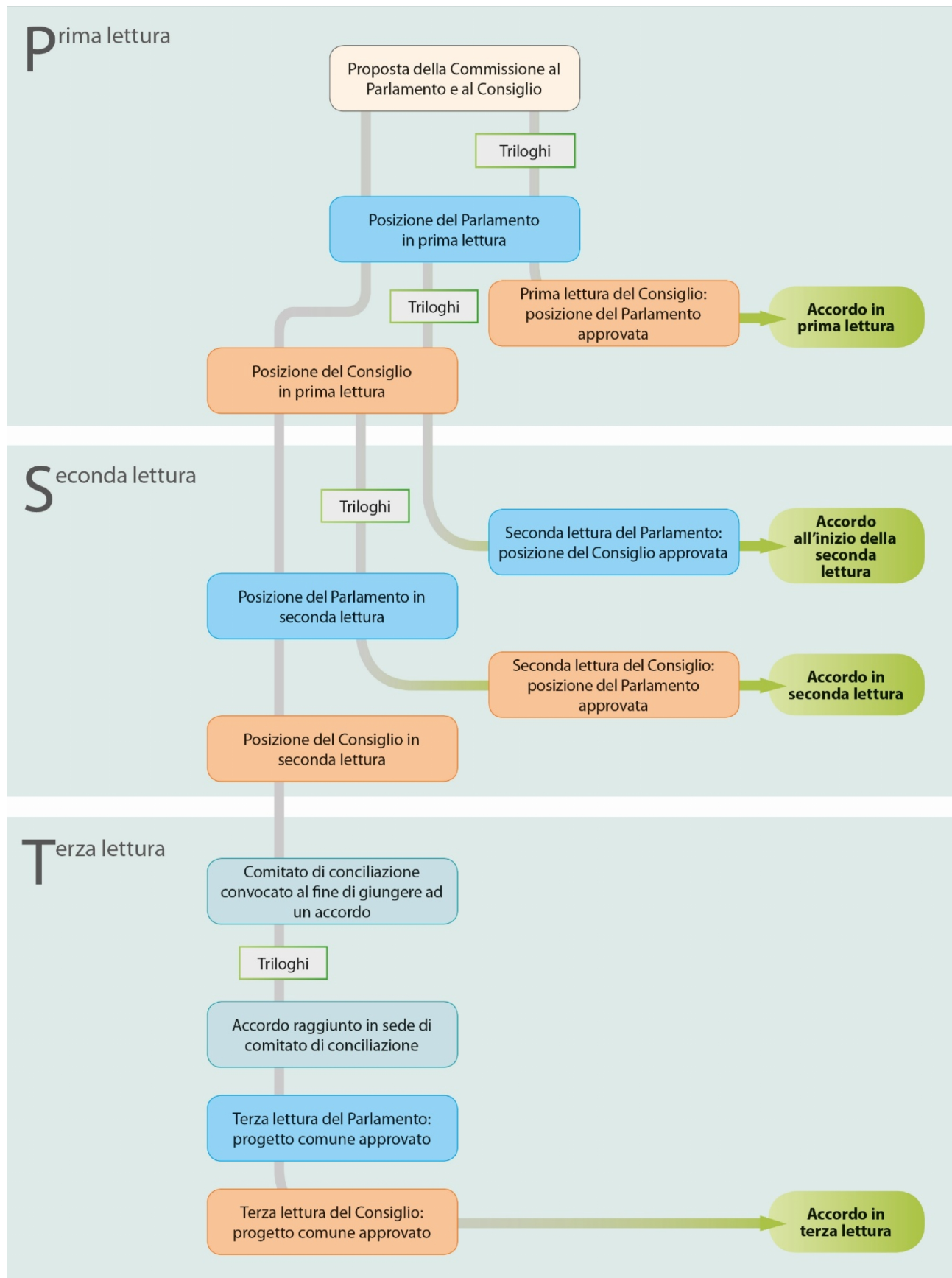
Riunione di trilogò © Parlamento europeo (2017)

La revisione del regolamento del Parlamento, entrata in vigore il 16 gennaio 2017, ha offerto la possibilità di rafforzare la trasparenza dei negoziati legislativi interistituzionali (cfr. anche capitolo 4.5). Questa riforma si fonda sulle disposizioni introdotte alla fine del 2012 relative all'adozione del mandato negoziale del Parlamento e allo svolgimento dei negoziati. Il regolamento è stato completamente riformato con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la responsabilità e il controllo parlamentare in relazione ai negoziati legislativi, in particolare potenziando il ruolo dell'Aula in sede di decisione in merito all'avvio dei negoziati e al mandato.

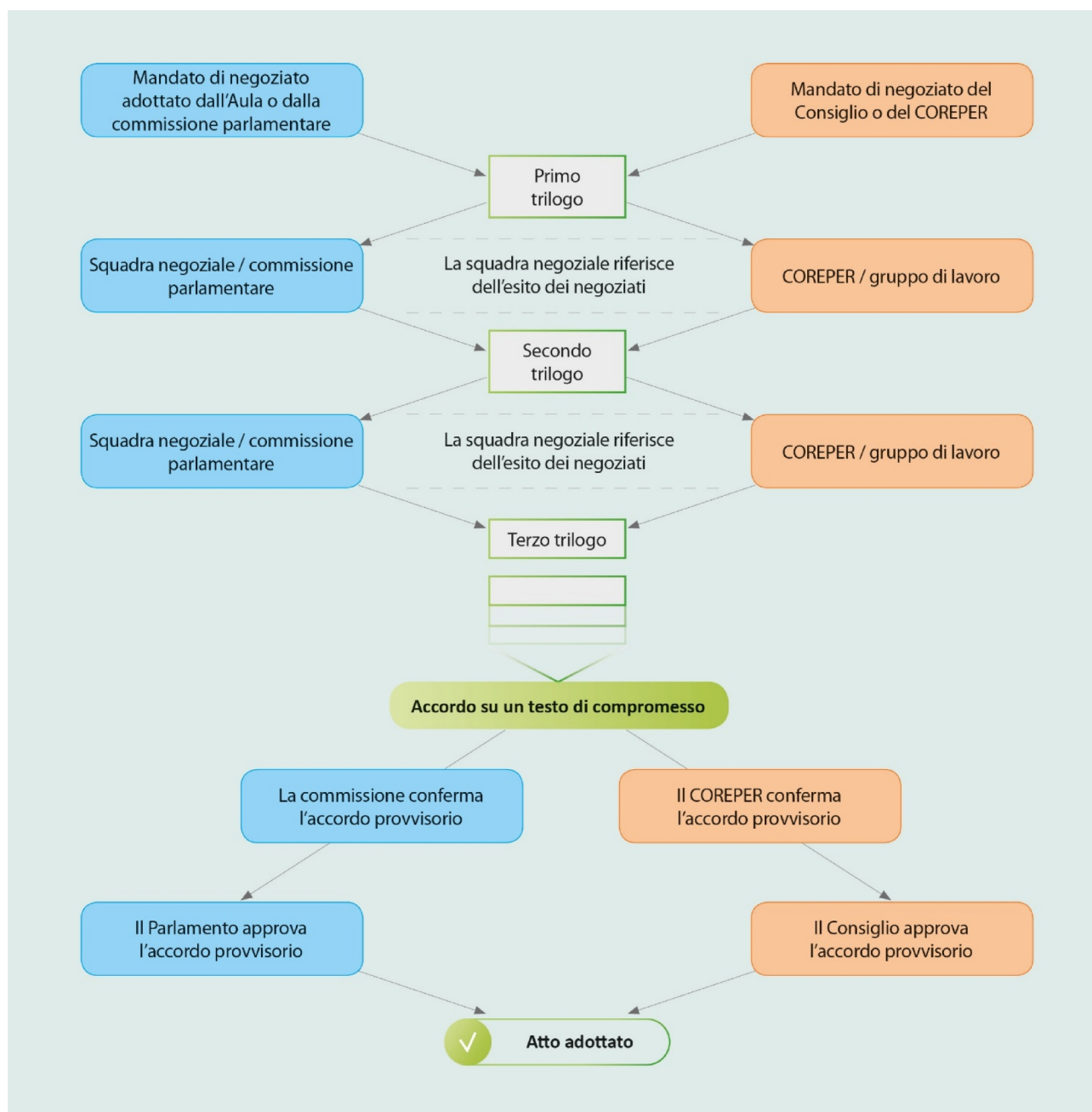
---

<sup>1</sup> Per una panoramica storica, cfr. la relazione della Conferenza sui [vent'anni della procedura di codecisione](#) del 5 novembre 2013.

## Le diverse fasi per il raggiungimento di un accordo mediante la procedura legislativa ordinaria



## Il processo dei negoziati interistituzionali



### 4.2. Triloghi

Affinché un atto sia approvato secondo la procedura legislativa ordinaria, i legislatori devono, in una certa fase della procedura, concordare un testo comune accettabile sia per il Parlamento che per il Consiglio. Per farlo le istituzioni devono parlare tra loro e tale dialogo avviene in sede dei cosiddetti triloghi: riunioni informali tripartite sulle proposte legislative tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Essi possono essere organizzati in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cosiddetti "accordi in prima lettura", "accordi rapidi in seconda lettura" o "accordi in seconda lettura", oppure in un "progetto comune" in

sede di conciliazione. I triloghi consistono in negoziati politici, sebbene possano essere preceduti da incontri tecnici preparatori cui partecipano esperti delle tre istituzioni. Il principale strumento di lavoro è il documento a quattro colonne: le prime tre colonne presentano ciascuna delle rispettive posizioni delle tre istituzioni e l'ultima è riservata alle proposte di compromesso<sup>1</sup>. Nel corso delle riunioni di trilogio, che sono presiedute dal colegislatore che ospita la riunione, ovvero il Parlamento o il Consiglio, ciascuna istituzione illustra la propria posizione e ne segue una discussione volta alla ricerca di un compromesso.

La Commissione funge da mediatore al fine di facilitare un accordo tra i colegislatori. I partecipanti ai triloghi operano sulla base di mandati di negoziato loro conferiti dalle rispettive istituzioni. Le tre delegazioni esplorano informalmente possibili opzioni per raggiungere un compromesso e riferiscono l'esito della consultazione, oppure chiedono a cadenza regolare nuove istruzioni in base alle regolamentazioni interne delle rispettive istituzioni, vale a dire attraverso la squadra negoziale e/o in sede di commissione per il Parlamento, in sede di Coreper o di gruppo di lavoro responsabile per il Consiglio (cfr. schema riportato qui sopra).

L'eventuale accordo raggiunto in sede di trilogio è provvisorio e deve essere approvato secondo le procedure formali applicabili da ciascuna istituzione (per il Parlamento cfr. articolo 74 del suo regolamento).

La frequenza e il numero dei triloghi dipendono dalla natura del progetto di atto legislativo in discussione e da circostanze politiche specifiche (ad esempio la fine della legislatura). Poiché la Presidenza del Consiglio è esercitata a turno dagli Stati membri, ciascuna Presidenza si sforza di giungere alla conclusione di determinate procedure legislative prima della fine della Presidenza.

Rispetto agli albori della procedura di codecisione, è possibile affermare che il ricorso più istituzionalizzato ai triloghi ha rafforzato la trasparenza e la responsabilità in seno al Parlamento (dato che tutti i gruppi politici hanno pari accesso a tutte le informazioni e le riunioni) e la qualità dei negoziati interistituzionali.

### **4.3. Procedura di avvio dei negoziati interistituzionali**

Prima di avviare i negoziati interistituzionali, ciascuna istituzione deve dare il via libera ai suoi negoziatori (cfr. capitolo 4.4) a iniziare tali negoziati sulla base del mandato negoziale, entro il cui ambito sono tenuti a operare. Le procedure di avvio dei negoziati variano da un'istituzione all'altra.

#### **4.3.1. Parlamento**

##### **Negoziati precedenti alla prima lettura del Parlamento**

In seno al Parlamento, in ultima istanza è l'Aula a decidere se concludere la prima lettura del Parlamento o se permettere alla commissione di avviare i negoziati.

---

<sup>1</sup> In alcuni negoziati il documento può contenere un numero diverso di colonne.

L'intenzione di avviare negoziati è una decisione che può essere adottata a livello di commissione assumendo la relazione di commissione come mandato, dopo di che la decisione deve essere approvata in Aula (articolo 71 del regolamento). In caso di mancata approvazione in Aula o di assenza di una tale decisione a livello di commissione, l'Aula può anche decidere di rinviare il progetto d'atto legislativo alla commissione competente per avviare i negoziati sulla base degli emendamenti approvati in seduta plenaria (articolo 59, paragrafo 4, del regolamento).

- *Decisione della commissione sull'avvio di negoziati in prima lettura*

Se la commissione competente per il merito decide di avviare i negoziati in prima lettura, avendo come mandato la sua relazione, tale decisione richiede la maggioranza qualificata a livello di commissione.

Successivamente la decisione deve essere annunciata all'inizio della tornata successiva all'approvazione in commissione (di norma il lunedì sera alle 17.00 per le tornate di Strasburgo e il mercoledì pomeriggio alle 15.00 per le mini tornate di Bruxelles). Entro la fine del giorno successivo all'annuncio, i gruppi politici o un numero di deputati pari almeno alla soglia media (vale a dire 71 deputati) possono chiedere una votazione unica sulla decisione della commissione (nel caso di una tornata di Strasburgo tale votazione si svolgerà durante la stessa tornata). Qualora non siano avanzate richieste simili entro il termine previsto, la commissione può avviare i negoziati.

Se è richiesta una votazione, l'Aula può approvare a maggioranza semplice la decisione della commissione e quest'ultima può avviare i negoziati subito dopo.

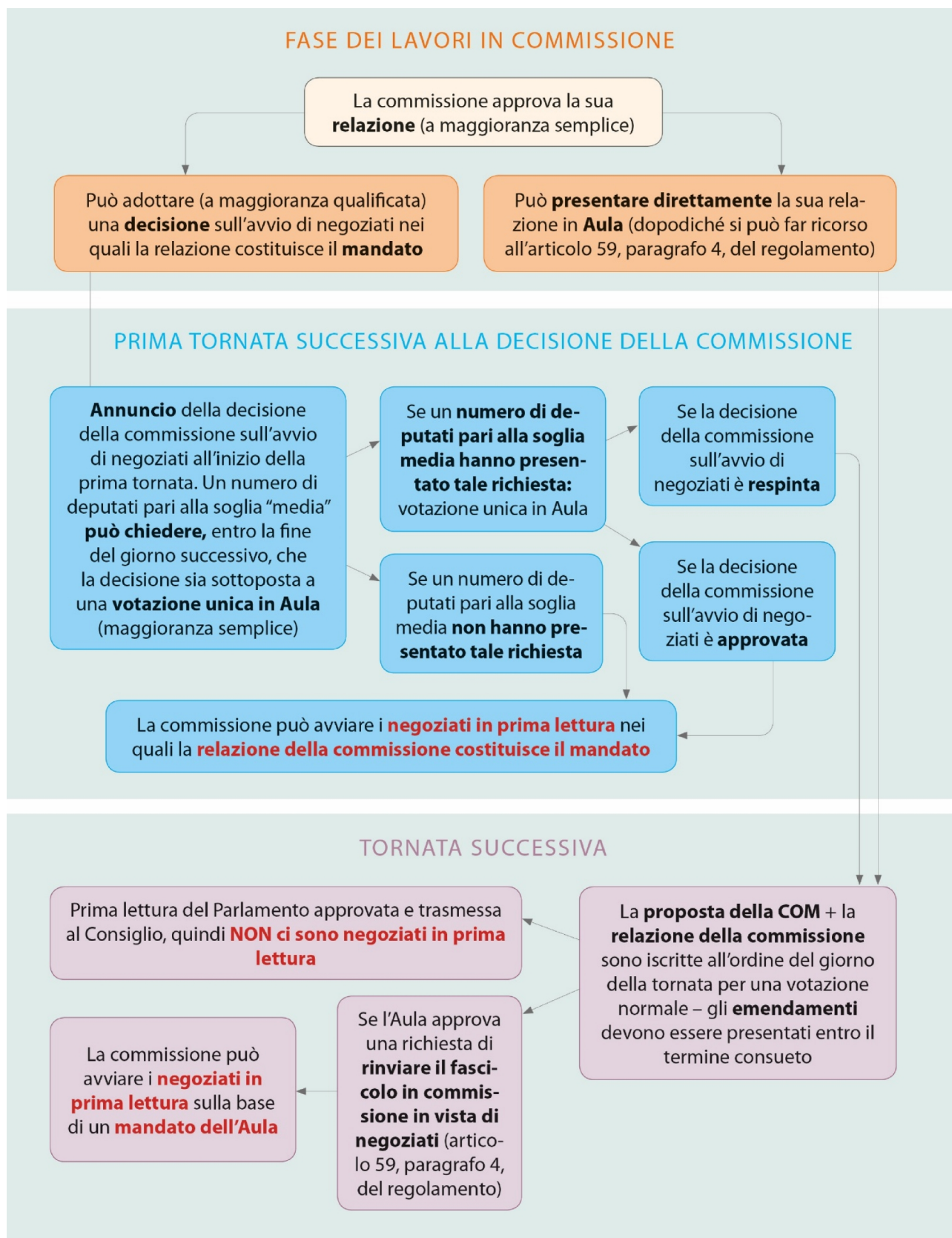
Se l'Aula respinge la decisione della commissione sull'avvio dei negoziati, la relazione è iscritta all'ordine del giorno della tornata successiva conformemente all'articolo 59 del regolamento per una normale votazione in Aula e viene fissato un termine per la presentazione degli emendamenti.

- *Decisione dell'Aula sull'avvio di negoziati (con o senza una precedente decisione a livello di commissione)*

In seguito alla reiezione della decisione della commissione o in caso di assenza di una tale decisione, il progetto di atto legislativo, gli emendamenti della commissione che costituiscono la sua relazione e gli emendamenti presentati dai gruppi politici o da almeno 36 deputati sono posti in votazione in Aula per concludere la prima lettura del Parlamento.

Tuttavia, prima della conclusione della prima lettura, il presidente, il relatore della commissione competente, un gruppo politico o 36 deputati al Parlamento europeo (soglia bassa) possono chiedere all'Aula di rinviare il progetto di atto legislativo alla commissione per l'avvio di negoziati interistituzionali in conformità dell'articolo 60 del regolamento. Tale richiesta è poi posta in votazione.

## Adozione dei mandati negoziali al Parlamento in vista dei negoziati in prima lettura



## **Negoziati precedenti alla prima lettura del Consiglio (articolo 72)**

Se desidera avviare i negoziati interistituzionali dopo che il Parlamento ha approvato la propria posizione in prima lettura in Aula e prima che il Consiglio concluda la sua prima lettura (**negoziati per accordi rapidi in seconda lettura**), la commissione competente deve prendere tale decisione a maggioranza qualificata. Tale decisione deve essere comunicata in Aula per conoscenza.

La posizione del Parlamento in prima lettura costituisce il mandato per i negoziati. Per tale motivo, contrariamente a quanto avviene per i negoziati in prima lettura, la decisione della commissione non può essere impugnata dall'Aula. I negoziati possono iniziare immediatamente dopo la decisione della commissione.

## **Negoziati precedenti alla seconda lettura del Parlamento (articolo 73)**

Per decidere di avviare negoziati prima della seconda lettura del Parlamento la commissione competente ha bisogno soltanto di una maggioranza semplice e può decidere di avviare negoziati in qualsiasi momento dopo che la posizione del Consiglio in prima lettura le è stata deferita. La posizione del Parlamento in prima lettura costituisce il mandato ma la commissione può adottare orientamenti aggiuntivi per la squadra negoziale, anche sotto forma di emendamenti alla posizione del Consiglio, qualora la posizione in questione contenga elementi che non sono contemplati dalla proposta della Commissione o nella prima lettura del Parlamento.

### **4.3.2. Consiglio**

Non sussiste alcun obbligo formale circa il livello al quale vanno ottenuti i mandati negoziali (ovvero a livello di Coreper o di Consiglio). Il Consiglio tende ad adottare un numero sempre crescente di mandati a livello di Consiglio sotto forma di un **orientamento generale** (a maggioranza qualificata sebbene, nella pratica, non si svolga una votazione), che è un documento pubblico. La posizione del Consiglio in prima lettura costituisce il mandato per la seconda lettura.

### **4.3.3. Commissione**

La proposta della Commissione sul progetto di atto legislativo costituisce il suo mandato negoziale. In tutte le fasi della procedura legislativa, le modifiche alle posizioni della Commissione nei negoziati interistituzionali sono preparate dal gruppo per le relazioni interistituzionali (**GRI**)<sup>1</sup>. Il GRI si riunisce a cadenza quasi settimanale e, tra l'altro, discute e concorda la linea che la Commissione dovrebbe seguire nelle successive riunioni di trilogia su tutti i progetti legislativi in fase di negoziazione. I rappresentanti della Commissione che partecipano alle riunioni di trilogia possono generalmente accettare modifiche sostanziali apportate dai colegislatori alle proposte

---

<sup>1</sup> Organo interno alla Commissione incaricato di coordinare le relazioni politiche, legislative e amministrative con le altre istituzioni e in particolare con il Parlamento europeo e il Consiglio. Il GRI è composto dai vice capi dei gabinetti di tutti i Commissari, che sono competenti per il monitoraggio degli affari interistituzionali. In linea di principio il GRI si riunisce una volta la settimana e tratta, in particolare, le proposte legislative in esame al Parlamento e al Consiglio che sono sensibili da un punto di vista istituzionale, alcuni dei quali rientrano nella procedura legislativa ordinaria.

legislative della Commissione unicamente ad referendum, a meno che o fintanto che le posizioni rivedute della Commissione non siano state formalmente approvate dal Collegio dei Commissari.

#### 4.4. Attori dei negoziati interistituzionali

##### 4.4.1. Parlamento

La revisione del regolamento del Parlamento del 2017 non ha modificato la composizione della squadra negoziale del Parlamento quale stabilita nel regolamento interno del 2012. La squadra del Parlamento è guidata dal relatore e presieduta dal presidente della commissione competente, il quale può anche designare un vicepresidente della commissione come sostituto. Nei triloghi spesso ciò significa che il presidente (o il vicepresidente) o la Presidenza del Consiglio presiede le riunioni (a seconda che la riunione si svolga nei locali del Parlamento o del Consiglio). Inoltre, il presidente può seguire un approccio più incentrato sulle questioni orizzontali, mentre il relatore difende la posizione del Parlamento su un progetto d'atto legislativo specifico. Come espressamente sancito nel regolamento del Parlamento, la squadra negoziale comprende anche almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico che desidera parteciparvi.

Nei triloghi la squadra negoziale è assistita da un **gruppo amministrativo responsabile del progetto** coordinato dalla segreteria della commissione competente (cfr. capitolo 3.2.1).

##### 4.4.2. Consiglio

Il Consiglio è di solito rappresentato dalla Presidenza al livello del presidente del Coreper II o del Coreper I, a seconda dell'argomento, e in via eccezionale dal ministro competente per procedure legislative politicamente importanti. Tuttavia, dato il gran numero di triloghi, e in funzione della natura del fascicolo e della prassi dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno del Consiglio, i triloghi possono anche essere condotti dai presidenti dei gruppi di lavoro interessati. Contatti utili aggiuntivi per il Parlamento durante la fase di negoziazione sono anche rappresentati dai gruppi **Antici** e **Mertens** di ciascuna Presidenza<sup>1</sup>. La squadra negoziale del Consiglio è generalmente assistita dal servizio responsabile per la procedura legislativa in questione nel Segretariato del Consiglio e dal Servizio giuridico.

##### 4.4.3. Commissione

La Commissione è rappresentata dalla Direzione generale capofila (solitamente a livello di capo unità o direttore) o, per le procedure legislative politicamente importanti, dal Commissario responsabile o dal Direttore generale, assistiti dal

---

<sup>1</sup> Il gruppo Antici e il gruppo Mertens preparano, rispettivamente, il lavoro del Coreper II e del Coreper I (cfr. capitolo 2.2).



Segretariato generale e talvolta dal Servizio giuridico della Commissione e dal Gabinetto del Commissario.

Nel corso della procedura legislativa, la Commissione assiste i colegislatori fornendo spiegazioni tecniche e svolgendo un ruolo di facilitatore durante i negoziati interistituzionali. Può essere invitata a proporre testi di compromesso o a fornire informazioni più dettagliate o "tecniche". La Commissione dovrebbe fungere da "mediatore imparziale" nel difendere o negoziare le sue proposte legislative durante tutte le fasi del processo legislativo, in conformità al suo diritto di iniziativa e in linea con il principio di parità di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio<sup>1</sup>.

<b>Riquadro 10 - Accordi secondo la procedura legislativa ordinaria: caratteristiche principali dalla prospettiva del Parlamento</b>	
<p><b>Accordo in prima lettura</b> (articoli 59, 62 e 71 del regolamento)</p>	<p><b>Emendamenti:</b> modificano la proposta della Commissione e possono essere presentati sia nella fase di commissione che in quella in Aula con criteri di ricevibilità ampi.</p> <p><b>Mandato:</b> (1) relazione della commissione: se l'Aula approva la decisione della commissione sull'avvio di negoziati, il mandato è costituito dalla relazione della commissione; (2) posizione dell'Aula: se l'Aula non approva la decisione della commissione e si procede a una normale votazione in seduta plenaria o se manca una tale decisione della commissione sull'avvio di negoziati, l'Aula può rinviare l'esito della votazione in seduta plenaria alla commissione in vista di negoziati interistituzionali.</p> <p><b>Decisione sull'avvio di negoziati:</b> (1) della commissione (a maggioranza qualificata): deve essere annunciata in Aula, la quale può poi decidere di sottoporre la decisione a una votazione unica; (2) se l'Aula non approva la decisione o se manca una tale decisione di commissione, l'Aula può ancora decidere (a maggioranza semplice) di rinviare la questione alla commissione competente in vista di negoziati interistituzionali.</p> <p><b>Termini di scadenza per la conclusione dei lavori:</b> nessuno.</p> <p><b>Conferma dell'accordo provvisorio:</b> mediante lettera del presidente del Coreper al presidente della commissione del Parlamento prima che quest'ultimo adotti la sua posizione in prima lettura (preceduta da una votazione unica a maggioranza semplice in seno alla commissione competente).</p> <p><b>Maggioranza richiesta in Aula:</b> la proposta della Commissione può essere approvata, respinta o modificata a maggioranza semplice (ossia a maggioranza dei partecipanti al voto).</p>
<p><b>Accordo rapido in</b></p>	<p><b>Emendamenti:</b> nessun emendamento alla posizione del Consiglio in prima lettura poiché essa rispecchia l'accordo provvisorio negoziato con il Parlamento.</p>

<sup>1</sup> Cfr. accordo quadro ([GU L 304/47 del 20.11.2010](#)) sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione, in base al quale la Commissione "tiene debitamente conto dei rispettivi ruoli conferiti dai trattati al Parlamento e al Consiglio, in particolare con riferimento al principio fondamentale della parità di trattamento".

<p><b>seconda lettura</b> (articoli 69 e 72 del regolamento)</p>	<p><b>Mandato:</b> posizione del Parlamento in prima lettura.</p> <p><b>Decisione sull'avvio di negoziati:</b> della commissione (maggioranza qualificata) in qualsiasi momento successivo all'adozione della posizione del Parlamento in prima lettura; deve essere annunciata in Aula ma non è richiesta l'approvazione.</p> <p><b>Termini di scadenza per la conclusione dei lavori:</b> nessuno.</p> <p><b>Conferma dell'accordo provvisorio:</b> voto a maggioranza semplice per confermare l'accordo provvisorio e approvare una lettera del presidente della commissione al presidente del Coreper, nella quale il presidente indica che intende raccomandare all'Aula di approvare senza emendamenti in seconda lettura la posizione del Consiglio in prima lettura corrispondente al testo dell'accordo provvisorio.</p> <p><b>Maggioranza richiesta in Aula:</b> in seconda lettura il Parlamento approva la posizione del Consiglio in prima lettura (a maggioranza semplice), che corrisponde all'accordo rapido in seconda lettura provvisorio. Se non sono presentati né approvati emendamenti o proposte di reiezione (maggioranza qualificata), il Presidente annuncia che l'atto proposto, quale negoziato con il Consiglio, è approvato (senza votazione formale).</p>
<p><b>Accordo in seconda lettura</b> (articoli 67, 69 e 73 del regolamento)</p>	<p><b>Emendamenti:</b> possono essere presentati alla posizione del Consiglio in prima lettura sia in fase di commissione (non più dalle commissioni competenti per parere) e di Aula, con criteri di ricevibilità rigorosi.</p> <p><b>Mandato:</b> posizione del Parlamento in prima lettura. Qualora la posizione del Consiglio contenga elementi che non sono contemplati dalla proposta della Commissione o dalla posizione del Parlamento in prima lettura, la commissione può adottare orientamenti per integrare il mandato della prima lettura, anche sotto forma di emendamenti.</p> <p><b>Decisione sull'avvio di negoziati:</b> da parte della commissione competente in qualsiasi momento dopo che la posizione del Consiglio le è stata deferita (a maggioranza semplice); non è previsto un annuncio in Aula.</p> <p><b>Termini di scadenza per la conclusione dei lavori:</b> termine massimo di 3+1 mesi per il Parlamento affinché adotti la sua posizione in seconda lettura (e termine massimo di altri 3+1 mesi per il Consiglio).</p> <p><b>Conferma dell'accordo provvisorio:</b> l'accordo provvisorio è confermato mediante lettera del presidente del Coreper al presidente della commissione del Parlamento prima che quest'ultimo adotti la sua posizione in seconda lettura (preceduta da una votazione unica in seno alla commissione competente).</p> <p><b>Maggioranza richiesta in Aula:</b> gli emendamenti alla posizione del Consiglio o la sua reiezione richiedono una maggioranza qualificata.</p>
<p><b>Conciliazione e terza lettura</b></p>	<p><b>Emendamenti:</b> in terza lettura non possono essere presentati emendamenti: il Parlamento approva o respinge il progetto comune nel suo insieme, a maggioranza semplice e in una votazione unica.</p> <p><b>Mandato:</b> posizione del Parlamento in seconda lettura.</p>

(articoli 75, 76, 77 e 78 del regolamento)	<p><b>Decisione sull'avvio di negoziati:</b> non pertinente.</p> <p><b>Termini di scadenza per la conclusione dei lavori:</b> termine massimo di 24 settimane (3x8 settimane), di cui 8 settimane al massimo dedicate alla conciliazione in quanto tale.</p> <p><b>Conferma dell'accordo provvisorio:</b> lettera di trasmissione del progetto comune da parte dei presidenti delle due delegazioni.</p> <p><b>Maggioranza richiesta in Aula:</b> maggioranza semplice.</p>
--	---

#### 4.5. Trasparenza dei lavori del Parlamento e modalità per garantire la responsabilità

Il Parlamento ritiene molto importante garantire che le sue procedure legislative siano trasparenti e che si svolgano nel modo più aperto possibile, conformemente all'articolo 15 TFUE.

Come regola generale, tutte le riunioni di commissione e in Aula sono pubbliche. Tutte le riunioni plenarie e, nella maggior parte dei casi, anche le riunioni di commissione, sono trasmesse in diretta sul web. Tutte le discussioni e le votazioni sulle proposte legislative, sia in commissione che in Aula, sono pubbliche. Inoltre, tutti i documenti ufficiali sono disponibili al pubblico, di norma, in tutte le lingue ufficiali. L'osservatorio legislativo del Parlamento<sup>1</sup> fornisce un grande quantitativo di informazioni pertinenti connesse a ciascuna procedura legislativa, compresi i nomi del relatore e dei relatori ombra, le commissioni competenti per parere e le commissioni associate, le fasi della procedura e i documenti pertinenti (cfr. capitolo 11).

Anche per quanto riguarda i negoziati interistituzionali sui progetti d'atti legislativi, il Parlamento cerca di garantire l'apertura della procedura, insieme al Consiglio e alla Commissione. Durante gli ultimi anni, sono emerse preoccupazioni riguardo all'apertura dei negoziati interistituzionali<sup>2</sup>, anche all'interno delle istituzioni. In risposta il Parlamento ha già proceduto a una revisione significativa del proprio regolamento nel 2012. La revisione generale del regolamento del Parlamento entrata in vigore a gennaio 2017 si poggia su tali miglioramenti e rafforza ulteriormente la responsabilità parlamentare e il controllo dei negoziati legislativi. Il regolamento del Parlamento garantisce quanto segue:

- il Parlamento negozia sulla base di un mandato pubblico che ha sempre il sostegno dell'Aula;
- la squadra negoziale del Parlamento ha una composizione standard in cui tutti i gruppi politici hanno il diritto di essere rappresentati, e garantisce così che i gruppi

<sup>1</sup> Cfr. Osservatorio legislativo del Parlamento: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>.

<sup>2</sup> Cfr. anche indagine di iniziativa del Mediatore europeo sulla comunicazione, da parte del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea, di documenti connessi ai triloghi e trasparenza dei triloghi in generale, caso OI/8/2015/JAS, aperto il 26 maggio 2015 - Decisione del 12 luglio 2016: <https://www.ombudsman.europa.eu/en>.

abbiano accesso a tutte le informazioni e possano monitorare da vicino tutte le fasi dei negoziati e influirvi;

- il presidente e il relatore devono riferire alla commissione competente dopo ogni ciclo negoziale;
- gli accordi provvisori raggiunti durante i triloghi sono votati in commissione e resi pubblici, prima di essere presentati in Aula.

## 5. LA PROCEDURA DI CONCILIAZIONE NEL DETTAGLIO

### Introduzione

Come indicato al capitolo 9 la stragrande maggioranza delle procedure legislative è conclusa nella fase della prima lettura e, in misura molto minore, della seconda lettura. Nel corso degli anni il numero delle conciliazioni è diminuito in modo costante e nell'ottava legislatura, per la prima volta, non c'è stata nessuna conciliazione.

La procedura di conciliazione ha influito fortemente sul modo in cui sono attualmente svolti i negoziati in prima e seconda lettura. Molte procedure e prassi traggono la loro origine dalla procedura di conciliazione (ad esempio il ricorso ai triloghi e i documenti a quattro colonne). La necessità di tenere negoziati regolari e ben strutturati è particolarmente importante per la procedura di conciliazione poiché si tratta dell'ultima possibilità per le istituzioni di trovare un accordo. Qualora le due istituzioni non siano in grado di pervenire a un accordo in tale fase, l'intera proposta decade.

Il presente capitolo illustra in maggiore dettaglio la procedura, concentrandosi sulle caratteristiche che la distinguono dalla prima e dalla seconda lettura.

### Fase preliminare

Il Consiglio, una volta verificata l'impossibilità di accettare tutti gli emendamenti del Parlamento in seconda lettura, ne informa quest'ultimo e si procede ad avviare contatti informali tra le tre istituzioni per dare inizio ai preparativi in vista di una rapida convocazione del Comitato di conciliazione entro i termini stabiliti dal trattato. L'unità Affari legislativi (LEGI) assiste la **delegazione del Parlamento** durante tutta la procedura di conciliazione, lavorando in stretto contatto con la segreteria della commissione parlamentare competente e con il Servizio giuridico del Parlamento, i giuristi linguisti, gli addetti stampa e altri pertinenti servizi del PE.

### Composizione e nomina della delegazione del Parlamento

La delegazione del Parlamento al **Comitato di conciliazione** (CC) conta sempre un numero di membri pari a quello degli Stati membri del Consiglio. Per ciascuna conciliazione deve essere istituita una nuova delegazione del Parlamento. La delegazione del Parlamento è sempre presieduta da uno dei **tre Vicepresidenti** del Parlamento **competenti in materia di conciliazione**. Per definizione il/i relatore/i e il/i presidente/i della/e commissione/i parlamentare/i competente/i per il merito sono membri della delegazione.

I restanti membri della delegazione sono designati da ciascun gruppo politico per ogni specifica procedura di conciliazione<sup>1</sup>. La maggior parte di essi appartiene alla commissione competente per il merito o alle commissioni competenti per parere o associate. È designato un numero uguale di membri supplenti che possono partecipare

---

<sup>1</sup> Analogamente a quanto avviene per la nomina dei relatori in commissione, i membri del Comitato di conciliazione sono designati dai gruppi politici sulla base della formula D'Hondt, dopo che la Conferenza dei presidenti ha deciso per ciascuno di essi il numero esatto di membri al Comitato di conciliazione.

a tutte le riunioni della delegazione e del Comitato di conciliazione, ma che possono votare soltanto se sostituiscono un membro titolare.

### **Riunione costitutiva della delegazione del Parlamento**

Lo scopo principale della riunione costitutiva<sup>1</sup> della delegazione del Parlamento è di conferire un mandato alla squadra negoziale (di norma il Vicepresidente che presiede la delegazione, il presidente della commissione competente per il merito e il/i relatore/i) – perché avvii i negoziati con il Consiglio nel quadro di riunioni di trilogia. Inoltre ha luogo un breve scambio di opinioni sul merito delle questioni in discussione. Contrariamente a quanto avviene in prima e in seconda lettura, la Commissione partecipa di norma a tutte le riunioni della delegazione del Parlamento, tanto per esprimere il proprio parere sul modo in cui favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento e quella del Consiglio, quanto per rispondere a richieste di informazioni più dettagliate o "tecniche".

### **Negoziati durante la fase della conciliazione**

Sulla base di una programmazione concordata fra il Parlamento e il Consiglio all'inizio della conciliazione in merito a una determinata procedura legislativa, durante tutta la procedura di conciliazione ha luogo una serie di trilogie miranti al raggiungimento di un accordo globale in sede di Comitato di conciliazione.

Dopo ogni riunione di trilogia, la squadra negoziale di ciascuna istituzione riferisce alla propria delegazione. Il principale obiettivo delle riunioni della delegazione è di fornire un feedback sui negoziati, valutare i possibili testi di compromesso e dare istruzioni alla squadra negoziale quanto al modo in cui proseguire i negoziati. Al termine della procedura, la delegazione approva o respinge formalmente l'accordo provvisorio raggiunto in sede di conciliazione. L'approvazione di un accordo richiede la maggioranza qualificata dei membri della delegazione (almeno 14 voti favorevoli su un totale possibile di 27).

### **Il Comitato di conciliazione**

Il Comitato di conciliazione, che riunisce i rappresentanti dei 27 Stati membri e 27 deputati al Parlamento, è convocato dai Presidenti del Parlamento e del Consiglio. Il Comitato è spesso convocato quando la posizione del Parlamento e quella del Consiglio risultano sufficientemente vicine da presumere che le questioni in sospeso possano essere risolte. In ogni caso, il Comitato deve essere convocato entro sei settimane (otto in caso di proroga) a decorrere dalla conclusione della seconda lettura del Consiglio, per aprire formalmente la procedura di conciliazione. A partire da questo momento, il Comitato dispone di altre sei settimane (otto in caso di proroga) per giungere a un accordo globale sotto forma di progetto comune.

Il Parlamento e il Consiglio ospitano alternativamente le riunioni del Comitato nei loro locali. Il Vicepresidente a capo della delegazione del PE e il ministro dello Stato membro

---

<sup>1</sup> In casi eccezionali, la riunione costitutiva può essere sostituita da una lettera del capo della delegazione ai suoi membri ("costituzione per procedura scritta").

che detiene la Presidenza del Consiglio copresiedono le riunioni del Comitato di conciliazione. La Commissione è rappresentata dal Commissario competente.

Generalmente, nella pratica, la conciliazione consiste di numerose riunioni di trilatero e di riunioni delle rispettive delegazioni, prima che abbia luogo la riunione del Comitato di conciliazione. Talvolta, la stessa riunione del Comitato di conciliazione viene interrotta per consentire negoziati del trilatero, intesi a chiarire la situazione o a giungere a un compromesso su questioni che permangono controverse. Tra le riunioni di trilatero e quelle ufficiali del Comitato di conciliazione hanno altresì luogo riunioni interne separate della delegazione del Parlamento e del Consiglio. Tali riunioni sono necessarie per informare ciascuna delegazione dei progressi compiuti in ogni fase dei negoziati e valutare se debbano essere date nuove istruzioni alla squadra negoziale.

Ove sia improbabile che si giunga a un accordo durante la prima riunione, possono essere convocate altre riunioni, comprese riunioni di trilatero, entro il termine di 6-8 settimane previsto dal trattato per il raggiungimento di un accordo. Se del caso, la conciliazione può essere conclusa mediante procedura scritta.

Qualora le due istituzioni non siano in grado di pervenire a un accordo in sede di Comitato di conciliazione, l'intera proposta decade<sup>1</sup>.

### **Terza lettura (dopo il Comitato di conciliazione)**

L'accordo raggiunto in sede di Comitato di conciliazione deve essere confermato sia dal Parlamento che dal Consiglio entro un termine di sei settimane (otto in caso di proroga) a decorrere dall'approvazione di un **progetto comune**. Le due istituzioni votano separatamente sul progetto comune nella versione approvata, senza alcuna possibilità di ulteriori modifiche.

Per l'approvazione è necessaria la maggioranza semplice in seno al Parlamento. Nel caso tale maggioranza mancasse il progetto comune è respinto. Il progetto comune deve essere approvato a maggioranza qualificata anche dal Consiglio, che generalmente vota dopo la terza lettura del Parlamento<sup>2</sup>.

Come per la prima e la seconda lettura, un testo può diventare legge soltanto se è approvato sia dal Parlamento che dal Consiglio. Se una delle due istituzioni non dovesse farlo, la procedura legislativa ha fine e potrà essere avviata nuovamente solo sulla base di una nuova proposta della Commissione.

---

<sup>1</sup> Dal 1999 ad oggi si sono verificati solo due casi in cui le delegazioni di Parlamento e Consiglio non sono riuscite a pervenire a un accordo su un progetto comune in sede di Comitato di conciliazione ("direttiva sull'orario di lavoro" e "regolamento sui nuovi alimenti").

<sup>2</sup> Finora il Consiglio non ha mai respinto un accordo raggiunto in conciliazione. Quanto al Parlamento, ha respinto molto raramente gli accordi raggiunti in conciliazione; due esempi riguardano il caso dell'accordo raggiunto nel 2001 sulla proposta di direttiva sulle offerte pubbliche d'acquisto e dell'accordo raggiunto nel 2003 sulla proposta relativa al mercato dei servizi portuali.

## 6. MESSA A PUNTO, FIRMA E PUBBLICAZIONE DEL TESTO APPROVATO

### 6.1. Messa a punto giuridico-linguistica

Una volta raggiunto un accordo provvisorio tra le istituzioni in prima, seconda o terza lettura, il testo dell'accordo è soggetto a una verifica giuridico-linguistica prima della sua approvazione ufficiale in Aula. Ciò è importante, tra l'altro, per garantire la certezza del diritto e la coerenza tra le diverse versioni linguistiche ai fini di un'attuazione uniforme e in modo da evitare di dover apportare rettifiche in una fase successiva (in linea di principio, non vengono apportate modifiche al testo dopo la votazione in Aula)<sup>1</sup>.

In Parlamento, la messa a punto giuridico-linguistica è condotta e coordinata dai giuristi linguisti della Direzione degli Atti legislativi (DLA) in stretta collaborazione con la Direzione Qualità della legislazione del Consiglio (DQL). La segreteria della commissione e il servizio competente del Consiglio sono pienamente coinvolti nella procedura e regolarmente informati sui progressi compiuti. Sono consultati, se necessario, altri servizi di entrambe le istituzioni, come anche della Commissione.

Le fasi principali della procedura di messa a punto giuridico-linguistica sono delineate in appresso.

- I giuristi linguisti del Parlamento e del Consiglio che si occupano del coordinamento redigono una versione consolidata del testo nella lingua originale dell'accordo provvisorio, integrando gli emendamenti concordati a livello politico nella proposta della Commissione e assicurando che il testo rifletta l'accordo, in stretta collaborazione con i giuristi linguisti responsabili dell'altra istituzione, la segreteria della commissione interessata del Parlamento e il servizio competente del Consiglio;
- i giuristi linguisti che si occupano del coordinamento inviano il testo consolidato ai servizi di traduzione;
- i giuristi linguisti che si occupano del coordinamento in entrambe le istituzioni rivedono la versione linguistica originale del testo consolidato, conformemente alle norme e alle prassi redazionali giuridiche e in stretta cooperazione con la segreteria della commissione interessata del Parlamento e il servizio competente del Consiglio;
- se del caso, la squadra negoziale del Parlamento è consultata in merito alle modifiche giuridico-linguistiche proposte e ha luogo una riunione di esperti nazionali del Consiglio;

---

<sup>1</sup> La messa a punto giuridico-linguistica degli atti legislativi dopo la votazione in Aula è possibile, ma solo in circostanze eccezionali, e di norma richiede più tempo rispetto alla messa a punto standard, anche perché è necessaria una procedura di rettifica (articolo 241 del regolamento).



- i giuristi linguisti del Parlamento e del Consiglio effettuano una messa a punto dei testi in tutte le lingue sulla base della versione linguistica originale ai fini dell'approvazione da parte delle rispettive istituzioni.

La durata abituale della messa a punto giuridico-linguistica è di **otto settimane** a decorrere dalla data in cui l'accordo politico è confermato con lettera trasmessa dal Coreper al presidente della commissione interessata.

## 6.2. Firma

Dopo che il Parlamento e il Consiglio hanno ultimato l'approvazione formale di un accordo in prima, seconda o terza lettura, il Presidente del Parlamento firma l'atto insieme a un rappresentante della Presidenza di turno del Consiglio, conformemente all'articolo 297, paragrafo 1, TFUE.

Dal 2003, su iniziativa del Parlamento europeo, il Presidente del Parlamento e la Presidenza del Consiglio firmano i testi congiuntamente a margine delle tornate del Parlamento, spesso in presenza del presidente della commissione competente e del relatore. La finalità della cerimonia della firma congiunta dei testi "LEX" è quella di dimostrare che i due colegislatori hanno formalmente adottato gli atti legislativi su un piano di parità.



Cerimonia di firma nella sala del protocollo durante la tornata di ottobre 2019 a Strasburgo, con il Ministro finlandese per gli affari europei, Tytti Tuppurainen, e il Presidente del Parlamento europeo, David Maria Sassoli © Parlamento europeo (2019)

## 6.3. Pubblicazione

Dopo la firma, i testi legislativi sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU), corredati delle eventuali dichiarazioni comuni. La pubblicazione nella GU costituisce un requisito affinché gli atti siano applicabili<sup>1</sup>. Salvo se diversamente convenuto dai colegislatori, gli atti entrano in vigore il ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.

<sup>1</sup> La Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU) è pubblicata nelle lingue ufficiali dell'UE. Vi sono 2 serie: L (atti normativi); C (comunicazioni e informazioni).

## 7. ALTRE PROCEDURE IN CUI INTERVIENE IL PARLAMENTO

### 7.1. Procedure legislative speciali

Come indicato al capitolo 3, il trattato di Lisbona fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria e a procedure legislative speciali (articolo 289, paragrafo 2, TFUE<sup>1</sup>). Le procedure legislative speciali sono subentrate alle precedenti procedure di consultazione, di cooperazione e del parere conforme per semplificare il processo decisionale dell'UE. Come suggerisce il nome, queste procedure derogano alla procedura legislativa ordinaria e pertanto costituiscono eccezioni. I trattati non forniscono una descrizione precisa delle procedure legislative speciali. Le norme sono definite ad hoc in base agli articoli pertinenti del trattato che contengono l'espressione "procedura legislativa speciale", descrivendone le fasi. È possibile distinguere due procedure legislative speciali:

- **Consultazione (punto 7.1.1.):** il Parlamento può approvare, respingere o proporre emendamenti a una proposta legislativa. Il Consiglio, sebbene non sia giuridicamente obbligato a tenere conto del parere del Parlamento, può prendere una decisione solo dopo aver ricevuto detto parere.
- **Approvazione (punto 7.1.2.):** il Parlamento ha il potere di accettare o respingere una proposta legislativa, ma non può modificarla. Il Consiglio non può ignorare il parere del Parlamento. In alcuni casi specifici, una proposta del Parlamento richiede l'approvazione da parte del Consiglio<sup>2</sup>.

#### 7.1.1. Consultazione

Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la procedura di consultazione è stata la più utilizzata. Tale procedura consente al Parlamento di esprimere il suo parere su una proposta di atto legislativo. Il Parlamento può approvare o respingere la proposta oppure proporre emendamenti (maggioranza semplice). In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, laddove il trattato preveda la consultazione obbligatoria del Parlamento, il Consiglio non è giuridicamente obbligato a tenere in conto il parere del Parlamento ma non può prendere una decisione senza averlo ricevuto. La consultazione, in quanto procedura legislativa speciale, si applica a talune misure in un numero limitato di settori (quali la concorrenza, la politica monetaria, l'occupazione e

---

<sup>1</sup> Articolo 289, paragrafo 2, TFUE: "*Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale*".

<sup>2</sup> Cfr. articolo 223, paragrafo 2, TFUE, secondo cui il Parlamento, "previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, [...] deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri" e articolo 226, comma 3, TFUE, in virtù del quale il Parlamento, "previa approvazione del Consiglio e della Commissione, [...] deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, fissa le modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta".

la politica sociale, nonché alcune misure di natura fiscale nei settori dell'ambiente e dell'energia).

La consultazione del Parlamento è parimenti obbligatoria in una procedura non legislativa di adozione di accordi internazionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

### **7.1.2. Approvazione**

Allorché una procedura legislativa speciale richiede l'ottenimento del consenso del Parlamento o del Consiglio su un progetto di atto legislativo, l'istituzione in questione può approvare o respingere la proposta (maggioranza qualificata), ma non può modificarla. L'approvazione o la mancata approvazione non possono essere ignorate. Fra i casi in cui si applica questa procedura legislativa speciale figurano, ad esempio, l'istituzione di una Procura europea (articolo 86, paragrafo 1, TFUE), l'adozione del quadro finanziario pluriennale (articolo 312 TFUE) o l'adozione di disposizioni legislative conformemente alla base giuridica relativa alla "sussidiarietà" (articolo 352 TFUE).

L'approvazione del Parlamento è inoltre richiesta in alcune importanti **procedure non legislative** (maggioranza semplice), quali:

- l'adozione da parte del Consiglio di taluni accordi internazionali negoziati dall'UE diversi da quelli riguardanti esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune. La procedura di approvazione è utilizzata per gli accordi riguardanti settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria, ma anche, tra l'altro, per gli accordi di associazione e gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione (articolo 218 TFUE);
- i casi di grave violazione dei diritti fondamentali (articolo 7 TUE);
- l'adesione di nuovi Stati membri (articolo 49 TUE);
- gli accordi relativi al recesso dall'Unione (articolo 50 TUE).

### **7.2. Atti delegati e atti di esecuzione**

La maggior parte della legislazione dell'UE contiene disposizioni che conferiscono alla Commissione il potere di adottare atti delegati o di esecuzione. La delega alla Commissione del potere di prendere decisioni nel quadro di una di queste due procedure potrebbe essere necessaria, ad esempio, qualora occorra apportare aggiornamenti tecnici, autorizzare o vietare sostanze o prodotti, oppure assicurare un'applicazione uniforme negli Stati membri. Quando tali decisioni richiedono rapidità, flessibilità e/o ulteriori approfondimenti tecnici, la procedura legislativa ordinaria potrebbe essere troppo gravosa. Tuttavia tali decisioni, sebbene siano spesso di natura tecnica e dettagliata, possono essere importanti sul piano politico e produrre un notevole impatto sulla salute, l'ambiente e l'economia e influenzare direttamente i cittadini, le imprese e interi settori economici.

L'introduzione, da parte del trattato di Lisbona (articolo 290 TFUE), degli **atti delegati** (misure di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo di base) rafforza le prerogative del Parlamento: il suo potere di veto è illimitato e il Parlamento può, in qualsiasi momento, revocare il potere della Commissione di adottare atti delegati nell'ambito di un determinato atto di base. Per quanto concerne gli **atti di esecuzione** (articolo 291 TFUE), il potere del Parlamento è invece limitato e non è prevista alcuna possibilità di veto. La decisione se delegare alla Commissione poteri delegati o competenze di esecuzione, come pure la scelta tra tali competenze, è quindi molto importante e definisce il successivo ruolo di controllo del Parlamento. Tale decisione deve essere adottata dai colegislatori nell'atto di base, nel corso della procedura legislativa.

Interpretazioni divergenti da parte delle istituzioni riguardo agli articoli 290 e 291 TFUE hanno creato problemi ricorrenti in sede di negoziati in merito a tale scelta. Per questo motivo gli accordi raggiunti nell'ambito dei negoziati legislativi sono, dal 2012, oggetto di controllo da parte della Conferenza dei presidenti<sup>1</sup>, al fine di garantire che gli articoli 290 e 291 TFUE e i corrispondenti diritti istituzionali del Parlamento siano rispettati, sulla base di una regolare valutazione da parte della Conferenza dei presidenti di commissione. La questione degli atti delegati è una delle questioni principali affrontate nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016 (cfr. riquadro 11 al capitolo 8).

---

<sup>1</sup> Cfr. decisione della Conferenza dei presidenti del 19 aprile 2012. Qualora la Conferenza dei presidenti ritenga che in un accordo non siano garantiti i diritti istituzionali del Parlamento, non inserisce il progetto d'atto legislativo nell'ordine del giorno della plenaria per una votazione che porti a un accordo in prima lettura.

## 8. ACCORDO INTERISTITUZIONALE "LEGIFERARE MEGLIO"

Il 13 aprile 2016 è entrato in vigore l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"<sup>1</sup>, il quale ha sostituito l'accordo interistituzionale del 2003 e si basa su vari precedenti accordi e dichiarazioni, integrandoli, con l'obiettivo di istituzionalizzare le buone pratiche. Esso stabilisce una serie di iniziative e di procedure per una migliore legiferazione (cfr. riquadro sottostante), ricordando l'importanza del metodo comunitario e i principi generali del diritto dell'Unione, quali ad esempio la legittimità democratica, la sussidiarietà, la proporzionalità e la certezza del diritto. Promuove la trasparenza e sottolinea che la legislazione dell'Unione dovrebbe consentire ai cittadini, alle amministrazioni e alle imprese una facile comprensione dei rispettivi diritti e obblighi, evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi ed essere pratica da attuare.

Un aspetto importante per il Parlamento è che l'accordo integra, ma non sostituisce l'accordo quadro del 2010 con la Commissione. È stata quindi pubblicata una dichiarazione del Parlamento e della Commissione, intesa a chiarire che l'accordo non pregiudica l'accordo quadro del 2010<sup>2</sup>.

### Riquadro 11 – Sintesi dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016

Il nuovo accordo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione riguarda, fra l'altro i seguenti aspetti.

- **Programmazione annuale e pluriennale** (punti da 4 a 11): il Parlamento, il Consiglio e la Commissione collaborano alla programmazione legislativa annuale e pluriennale, dando così attuazione all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. Le tre istituzioni elaborano conclusioni comuni sulle priorità e gli obiettivi politici di massima all'inizio di una nuova legislatura e redigono una dichiarazione comune in materia di programmazione interistituzionale annuale individuando le procedure legislative che, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ai colegislatori, dovrebbero essere trattate in via prioritaria. È il caso di sottolineare che nel dicembre 2016 i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione hanno effettivamente firmato congiuntamente la prima dichiarazione comune sulla programmazione interistituzionale annuale, che individuava le procedure legislative di maggiore rilevanza politica da trattare in via prioritaria nel 2017. Un secondo documento di questo tipo è stato firmato nel dicembre 2017 per stabilire le priorità

---

<sup>1</sup> L'accordo "Legiferare meglio" è stato ripreso nella riforma del regolamento del Parlamento europeo, tra l'altro all'articolo 38 per quanto riguarda l'elaborazione di una dichiarazione comune sulla programmazione interistituzionale annuale e il ritiro di proposte, all'articolo 40, paragrafo 4, per quanto riguarda lo scambio di opinioni con il Consiglio e la Commissione con riferimento a una controversia sulla legittimità o l'appropriatezza della base giuridica, all'articolo 47 per quanto riguarda le richieste del PE concernenti la presentazione di proposte legislative, all'articolo 49 per quanto riguarda l'accelerazione delle procedure legislative, all'articolo 61 per quanto riguarda gli scambi di opinione interistituzionali in caso di modifiche della base giuridica e all'articolo 126 per quanto riguarda le conclusioni comuni in materia di programmazione interistituzionale pluriennale.

<sup>2</sup> Dichiarazione del Parlamento europeo e della Commissione in occasione dell'adozione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016, [G.U. L 124 del 13.5.2016, pag. 1](#).

legislative fino alla fine dell'ottava legislatura (2018-2019). Inoltre l'accordo interistituzionale è volto a migliorare la procedura relativa al ritiro di proposte<sup>1</sup> e alla richiesta di proposte di atti dell'Unione formulate dal Parlamento o dal Consiglio, a norma dell'articolo 225 o dell'articolo 241 TFUE<sup>2</sup>.

- **Strumenti per legiferare meglio (punti da 12 a 24):** l'accordo riconosce l'apporto positivo delle valutazioni d'impatto nel fornire alle tre istituzioni un ausilio per prendere decisioni ben fondate, precisando nel contempo che tali valutazioni non dovrebbero sostituire le decisioni politiche o condurre a indebiti ritardi nell'iter legislativo, né compromettere la capacità dei colegislatori di proporre modifiche. La Commissione effettua valutazioni d'impatto di tutte le proprie iniziative legislative e non legislative, degli atti delegati e delle misure d'esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Le valutazioni d'impatto devono soddisfare una serie di requisiti stabiliti nell'accordo. Le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune sono di norma corredate di una valutazione d'impatto. Il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario, effettuano valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato. L'accordo mira inoltre a migliorare la consultazione del pubblico e delle parti interessate, incoraggiando in particolare la partecipazione delle PMI, nonché a migliorare la valutazione ex post della legislazione vigente.
- **Scelta della base giuridica (punto 25):** l'accordo implica che, se è prevista una modifica della base giuridica che comporta il passaggio dalla procedura legislativa ordinaria a una procedura legislativa speciale o a una procedura non legislativa, le tre istituzioni procedono ad uno scambio di opinioni al riguardo. Va sottolineato che la Commissione continua a svolgere pienamente il suo ruolo consistente nel garantire il rispetto dei trattati e della giurisprudenza della Corte di giustizia.
- **Atti delegati e atti di esecuzione (punti da 26 a 31 e allegato):** per risolvere i problemi ricorrenti nei negoziati interistituzionali in merito alla scelta tra atti delegati e atti di esecuzione, la convenzione d'intesa sugli atti delegati è stata riveduta e allegata all'accordo, anche in risposta alle preoccupazioni del Consiglio riguardo alle modalità con cui vengono consultati gli esperti degli Stati membri. Secondo il Consiglio, ciò agevolerebbe i futuri negoziati su tale scelta. La nuova convenzione d'intesa chiarisce le modalità con cui dovrebbe avvenire la consultazione, garantendo nel contempo al Parlamento e al Consiglio la parità di accesso a tutte le informazioni. Essa garantisce inoltre l'accesso da parte del Parlamento e del Consiglio alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione riguardanti gli atti delegati. L'accordo confermava inoltre la necessità di avviare negoziati per la definizione di criteri non vincolanti di demarcazione; dopo due anni di negoziati è stato raggiunto un accordo, approvato nella primavera del 2019<sup>3</sup>. Tali criteri non vincolanti possono ora fornire un orientamento ai colegislatori nel decidere se conferire o meno una delega di poteri e, in caso affermativo, quale strumento scegliere. Il necessario allineamento di tutta la legislazione vigente al quadro giuridico introdotto dal trattato di Lisbona è stato in parte raggiunto durante l'ottava legislatura; la parte restante deve ancora essere negoziata. Al fine di promuovere la trasparenza e rafforzare la tracciabilità di tutte le varie tappe del ciclo di vita di un atto delegato, alla fine del 2017 è stato istituito un registro funzionale comune degli atti delegati.

<sup>1</sup> Cfr. anche riquadro 3 al capitolo 2.3.

<sup>2</sup> Cfr. anche riquadro 5 al capitolo 3.1.

<sup>3</sup> [GU C 223 del 3.7.2019](#)

- **Trasparenza e coordinamento dell'iter legislativo (punti da 32 a 39):** l'accordo sottolinea che il Parlamento e il Consiglio, in quanto colegislatori, esercitano i loro poteri in condizioni di parità e che la Commissione svolge il ruolo di facilitatore trattando nello stesso modo i due rami dell'autorità legislativa, nel pieno rispetto dei ruoli che i trattati hanno attribuito alle tre istituzioni. L'accordo è inteso a garantire che le istituzioni si tengano reciprocamente informate durante tutto l'iter, sincronizzando meglio i rispettivi calendari e, se del caso, coordinando gli sforzi per accelerare l'iter legislativo, nonché garantendo nel contempo il rispetto delle prerogative dei colegislatori. È sottolineata la necessità di migliorare la comunicazione al pubblico durante l'intero ciclo legislativo e in particolare, una volta raggiunto un accordo, di annunciarlo congiuntamente, ad esempio mediante conferenze stampa congiunte. Al fine di favorire la trasparenza, è menzionato l'impegno a costituire una banca dati dedicata congiunta sullo stato di avanzamento delle procedure legislative.
- **Accordi internazionali (punto 40):** è stata convenuta una "clausola di revisione a tempo" con cui le istituzioni si impegnano ad avviare negoziati al fine di concordare migliori disposizioni pratiche per quanto riguarda la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali, dando così attuazione anche all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE relativo al diritto del Parlamento di essere immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura. I negoziati sono stati avviati durante l'ottava legislatura e non si sono ancora conclusi.
- **Attuazione e applicazione della legislazione dell'Unione (punti da 41 a 45):** l'accordo invita gli Stati membri (che, in quanto tali, non sono parte dell'accordo) a comunicare chiaramente ai loro cittadini le misure che essi adottano per recepire o attuare la legislazione dell'Unione. Quando gli Stati membri scelgono di aggiungere elementi che non sono collegati in alcun modo alla legislazione dell'Unione in questione, tali aggiunte dovrebbero essere rese identificabili tramite l'atto di recepimento oppure tramite i documenti connessi. La relazione annuale della Commissione al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione della legislazione dell'Unione comprende, se del caso, un riferimento a tali aggiunte<sup>1</sup>.
- **Semplificazione (punti da 46 a 48):** l'accordo esprime l'impegno a usare con maggiore frequenza la tecnica legislativa della rifusione, a promuovere l'armonizzazione e il riconoscimento reciproco, nonché a cooperare al fine di aggiornare e semplificare la legislazione e di evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi per i cittadini, le amministrazioni e le imprese, incluse le PMI, garantendo nel contempo che gli obiettivi della legislazione siano raggiunti. Oltre al programma esistente di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), la Commissione si impegna a presentare un'indagine annuale sugli oneri, che fornisca una panoramica dei risultati degli sforzi dell'Unione in materia di semplificazione. La Commissione si impegna, ove possibile, a quantificare il potenziale di riduzione degli oneri regolamentari o di risparmio inerente alle singole proposte o ai singoli atti giuridici, nonché a valutare la fattibilità della fissazione, nel REFIT, di obiettivi di riduzione degli oneri in settori specifici.

<sup>1</sup> Inoltre, in virtù dell'accordo "Legiferare meglio", le tre istituzioni rimangono pienamente vincolate alla dichiarazione politica comune, del 27 ottobre 2011, sui documenti esplicativi (GU C 369 del 17.12.2011, pag. 15), in cui le istituzioni hanno convenuto che, qualora la necessità di documenti giustificativi sia motivata, è inserito un considerando in cui viene precisato che "gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare [...] la notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti che chiariscano il rapporto tra gli elementi costitutivi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento".

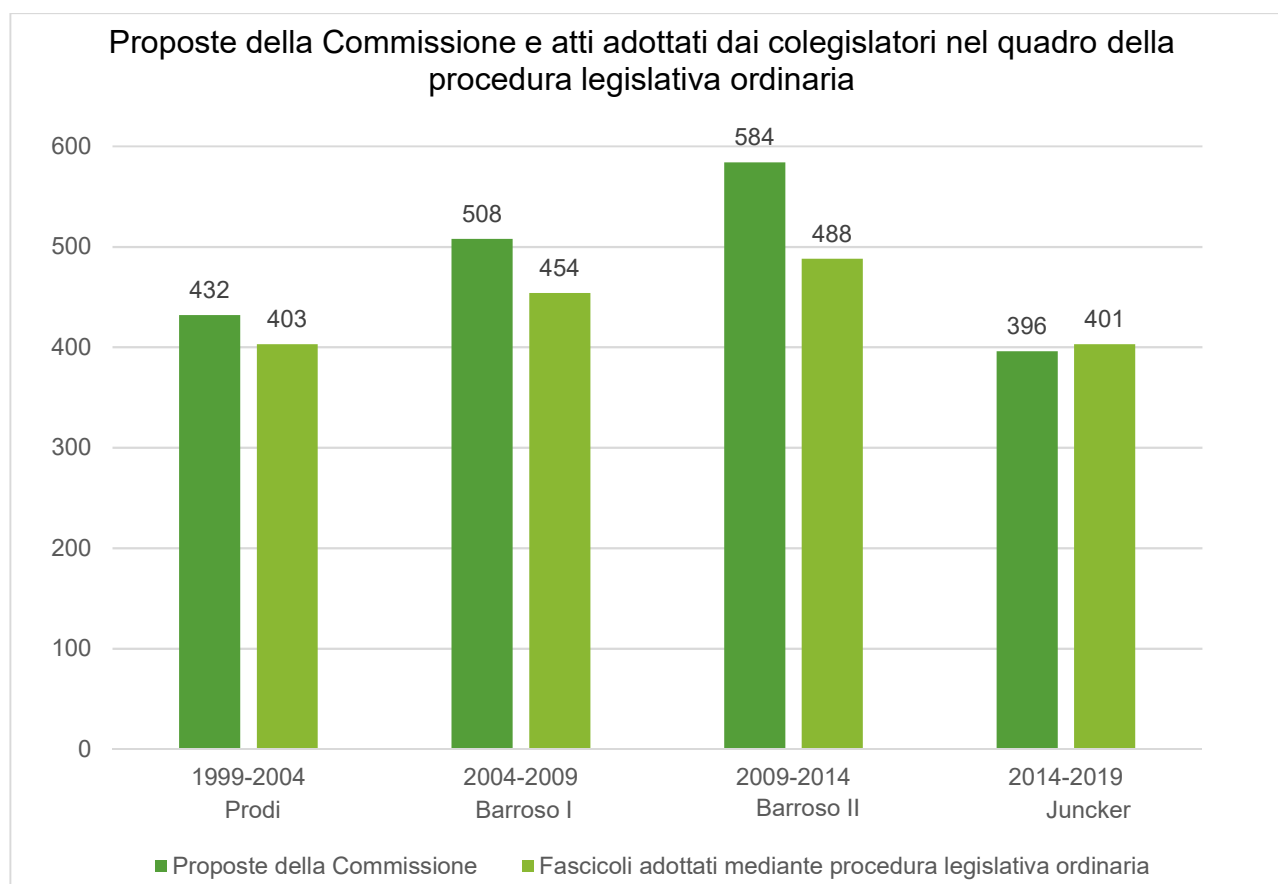
- **Attuazione e verifica dell'accordo interistituzionale (punti da 49 a 50):** l'accordo vincola le tre istituzioni ad adottare le misure necessarie per mettere a disposizione mezzi e risorse adeguati ai fini dell'applicazione appropriata dell'accordo. Le istituzioni provvedono al monitoraggio congiunto e periodico dell'attuazione dell'accordo, a livello politico attraverso discussioni annuali, nonché a livello tecnico in seno al Gruppo di coordinamento interistituzionale.



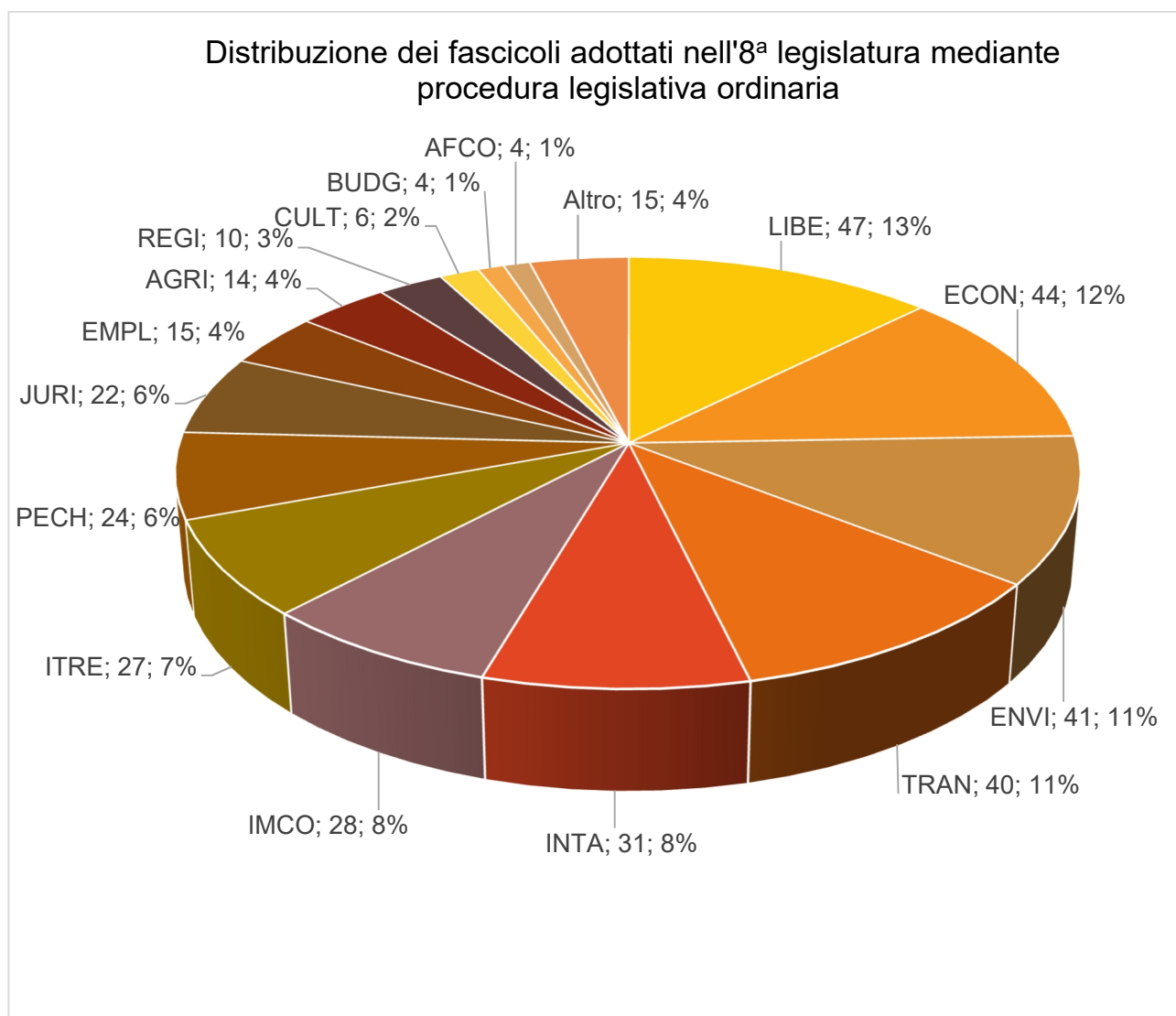
## 9. LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA IN CIFRE

Dalla sua introduzione con il trattato di Maastricht nel 1993, l'importanza della procedura di codecisione in termini relativi, rispetto alla procedura di consultazione, è aumentata a ogni legislatura. Ciò ha rispecchiato in gran parte il progressivo ampliamento del campo di applicazione dell'attuale "procedura legislativa ordinaria" nel corso degli anni: mentre all'inizio, con il trattato di Amsterdam e poi con il trattato di Nizza, il cambiamento è stato graduale, il trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009, ha rappresentato una vera e propria trasformazione del quadro legislativo dell'Unione europea e ha segnato l'inizio di una nuova era.

Nel corso dell'ottava legislatura i colegislatori hanno adottato 401 atti mediante la procedura legislativa ordinaria. La lieve riduzione (20 %) rispetto alla precedente legislatura è facilmente spiegabile: l'inizio della settima legislatura è coinciso con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (nel dicembre 2009); le numerose proposte relative ai programmi settoriali del QFP per il periodo 2014-2020 (presentate dalla Commissione nella seconda metà del 2011) sono state finalizzate prima delle elezioni del 2014; infine la Commissione Juncker ha deliberatamente presentato un minor numero di proposte legislative.

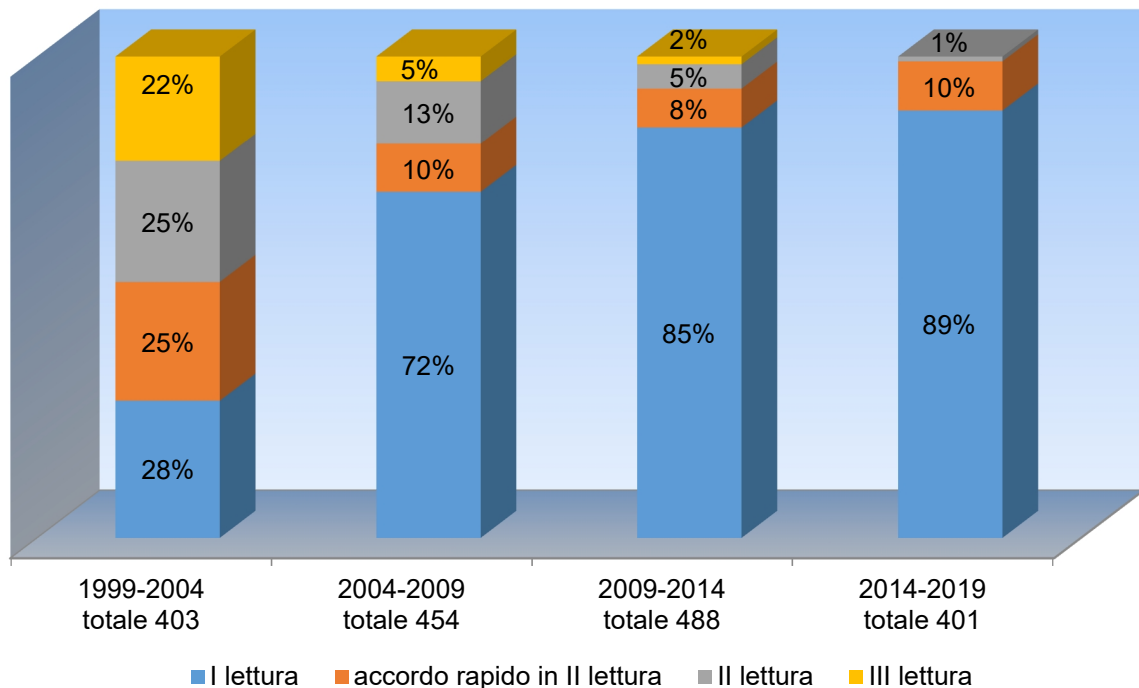


La distribuzione tra le commissioni parlamentari degli atti legislativi adottati (e firmati) nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (escluse le codifiche) conferma i settori politici prioritari degli ultimi anni (giustizia e affari interni, problemi economici, ambiente). Come nelle precedenti legislature, l'ampia maggioranza delle proposte rientranti nella procedura legislativa ordinaria è stata trattata da un numero ridotto di commissioni: oltre il 50 % da cinque commissioni e il 75 % da otto commissioni.



Con il 99 % delle proposte legislative soggette alla procedura legislativa ordinaria approvate in prima lettura o con accordo rapido in seconda lettura – un aumento complessivo del 93 % rispetto alla legislatura precedente – la tendenza a concludere accordi nelle fasi iniziali della procedura legislativa è stata ampiamente confermata nell'ottava legislatura.

Fase di adozione degli atti, per legislatura



Aumentando il numero di accordi raggiunti in prima lettura o di accordi rapidi in seconda lettura, ne consegue logicamente che un numero inferiore di procedure legislative raggiunge la fase della seconda lettura o la conciliazione, ovvero l'ultimissima possibilità per trovare un accordo. Nella scorsa legislatura (2014-2019), per la prima volta dall'introduzione della procedura di codecisione con il trattato di Maastricht (1993) non hanno avuto luogo procedure di conciliazione. Solo per quattro procedure (pari all'1 %) la seconda lettura è stata effettuata per intero, in tutti i casi prima della fine del 2015. L'aumento della percentuale di accordi rapidi in seconda lettura è quasi interamente dovuto all'elevato numero di posizioni del PE in prima lettura (82) riportate dalla settima legislatura.

Nella scorsa legislatura la durata media della procedura per gli atti adottati in prima lettura è stata di poco inferiore a 18 mesi (rispetto ai 17 mesi della legislatura precedente). Per gli atti adottati con accordo rapido in seconda lettura sono stati necessari in media 39 mesi, mentre per quelli adottati in seconda lettura sono stati necessari 40 mesi.

Va sottolineato che, in casi eccezionali, i colegislatori possono agire con grande rapidità, come è avvenuto nel caso del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), la cui procedura è durata 6 mesi in tutto (alcune proposte correlate alla Brexit hanno richiesto perfino meno tempo). Tuttavia, in linea di massima, il Parlamento (e il Consiglio) riconoscono che la negoziazione e l'adozione di atti legislativi (spesso complessi) richiedono tempo (anche in considerazione dei requisiti legati al multilinguismo).

	<b>1999-2004</b>	<b>2004-2009</b>	<b>2009-2014</b>	<b>2014-2019</b>
I lettura	11 mesi	16 mesi	17 mesi	18 mesi
II lettura	24 mesi	29 mesi	32 mesi	39 mesi
III lettura	31 mesi	43 mesi	29 mesi	/
Durata media totale	22 mesi	21 mesi	19 mesi	20 mesi

## 10. TERMINOLOGIA

### A. Istituzioni dell'Unione

- **Parlamento europeo:** cfr. capitolo 2.1
- **Consiglio:** cfr. capitolo 2.2
- **Commissione europea:** cfr. capitolo 2.3
- **Consiglio europeo:** cfr. capitolo 2.4
- **Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE):** cfr. capitolo 2.4
- **Banca centrale europea (BCE):** cfr. capitolo 2.4

### B. Organismi dell'Unione

- **Comitato delle regioni (Cdr):** cfr. capitolo 2.4
- **Comitato economico e sociale europeo (CESE):** cfr. capitolo 2.4

### C. Parlamenti nazionali

- **Protocolli n. 1 e 2:** cfr. capitolo 2.4
- **Cartellino giallo:** cfr. capitolo 2.4
- **Cartellino arancione:** cfr. capitolo 2.4
- **Parere motivato:** cfr. capitolo 2.4

### D. Trattati e procedure

- **Trattato di Lisbona, trattato di Nizza, trattato di Amsterdam, trattato di Maastricht:** cfr. capitolo 1 e riquadro 1
- **Trattato sull'Unione europea (TUE):** cfr. capitolo 1
- **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE):** cfr. capitolo 1 e allegato I per gli articoli pertinenti alla procedura legislativa ordinaria
- **Procedura legislativa ordinaria (PLO):** cfr., tra l'altro, capitolo 1 e allegato I
  - **Prima lettura:** cfr. capitoli 3.2 e 4.3 e riquadro 10 al capitolo 4
  - **Accordo rapido in seconda lettura:** cfr. capitoli 3.2.2 e 4.3.1 e riquadro 10 al capitolo 4
  - **Seconda lettura:** cfr. capitoli 3.3 e 4.3 e riquadro 10 al capitolo 4
  - **Conciliazione e terza lettura:** cfr. capitoli 3.4 e 5 e riquadro 10 al capitolo 4
- **Procedure legislative speciali:** cfr. capitolo 7
  - **Consultazione:** cfr. capitolo 7.1.1
  - **Approvazione:** cfr. capitolo 7.1.2
- **Atti delegati e di esecuzione:** cfr. capitolo 7.2

## **E. Organi, attori ed elaborazione delle decisioni in seno alle istituzioni**

### **Parlamento europeo**

#### *Organi e attori*

- **Conferenza dei presidenti (CdP):** cfr. riquadro 2 al capitolo 2.1
- **Ufficio di presidenza:** cfr. riquadro 2 al capitolo 2.1
- **Conferenza dei presidenti di commissione (CPC):** cfr. riquadro 2 al capitolo 2.1
- **Presidente e Vicepresidenti:** cfr. capitolo 2.1
- **Coordinatori:** cfr. capitolo 2.1
- **Relatore e relatori ombra:** cfr. capitolo 2.1
- **Relatore per parere:** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Riunioni dei relatori ombra:** cfr. capitolo 3.2.1

#### *Partecipazione delle varie commissioni alla procedura legislativa ordinaria*

- **Commissione competente per il merito o "commissione principale":** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Commissione competente per parere:** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Commissione associata:** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Commissione congiunta:** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Articolo 56+ del regolamento:** cfr. nota a piè pagina al riquadro 6 al capitolo 3.2.1

#### *Elaborazione delle decisioni*

- **Regolamento:** cfr. capitolo 4.3, riquadro 12 al capitolo 8, capitolo 11 e allegato II
- **Codice di condotta:** cfr. allegato III
- **Soglie:** cfr. riquadro 12 al capitolo 8
- **Competenza esclusiva:** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Competenza condivisa:** cfr. riquadro 6 al capitolo 3.2.1
- **Maggioranza semplice:** cfr. riquadro 8 al capitolo 3.2.1
- **Maggioranza qualificata:** cfr. riquadro 8 al capitolo 3.2.1
- **Emendamento orale:** cfr. capitolo 3.2.1
- **Votazione per appello nominale:** cfr. capitolo 3.2.1

### **Consiglio**

#### *Organi*

- **Presidenza del Consiglio:** cfr. capitolo 2.2 e allegato IV
- **Coreper I e II:** cfr. capitolo 2.2
- **Comitato speciale Agricoltura (CSA):** cfr. nota a piè pagina al capitolo 2.2
- **Gruppo Antici:** cfr. capitoli 2.2 e 4.4.2
- **Gruppo Mertens:** cfr. capitoli 2.2 e 4.4.2
- **Gruppo di lavoro:** cfr. capitoli 2.2 e 4.4.2

### *Elaborazione delle decisioni*

- **Regolamento:** cfr. capitoli 2.2 e 11
- **Orientamento generale:** cfr. capitoli 3.2.2 e 3.4.2
- **Relazione sull'andamento dei lavori:** cfr. capitolo 3.2.2
- **Maggioranza semplice:** cfr. riquadro 8 al capitolo 3.2.1
- **Maggioranza qualificata:** cfr. riquadro 8 al capitolo 3.2.1
- **Punti di tipo "A" e di tipo "B":** cfr. capitolo 2.2

## **Commissione**

### *Organi e attori*

- **Collegio dei Commissari:** cfr. capitoli 2.3 e 4.4.3
- **Presidente e Vicepresidenti:** cfr. capitolo 2.3
- **Gruppo per le relazioni interistituzionali (GRI):** cfr. capitolo 2.3

### *Elaborazione delle decisioni*

- **Regolamento:** cfr. capitoli 2.3 e 11
- **Ritiro di proposte:** cfr. riquadro 3 al capitolo 2.3
- **Libri verdi / Libri bianchi:** cfr. capitolo 2.3

## **F. Servizi presso il Segretariato del Parlamento europeo**

- **LEGI: l'unità Affari legislativi**, precedentemente chiamata "unità Conciliazioni e codecisione – CODE (Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle commissioni), fornisce sostegno, consulenza e coordinamento per le questioni legislative, procedurali e istituzionali. Ha una visione d'insieme di tutti le procedure legislative in itinere nell'ambito della procedura legislativa ordinaria e contribuisce a risolvere questioni procedurali, orizzontali e specifiche, in particolare durante i negoziati legislativi interistituzionali, quando fornisce assistenza ai deputati, ai gruppi e alle segreterie delle commissioni. L'unità promuove la coerenza tra le commissioni parlamentari nelle loro attività legislative, tra l'altro tramite lo scambio di migliori prassi, la creazione di reti informali e l'organizzazione di formazioni. Dispone inoltre di competenze specifiche in relazione agli atti delegati e di esecuzione e mantiene i contatti con le altre istituzioni in merito a questioni interistituzionali legate alla procedura legislativa ordinaria. Svolge altresì le funzioni di segreteria durante la terza lettura della procedura legislativa ordinaria (vale a dire durante le procedure di conciliazione). L'unità LEGI contribuisce inoltre a organizzare la firma dei testi legislativi definitivi da parte del Parlamento e del Consiglio.
- **COORDLEG: l'unità Coordinamento delle commissioni e programmazione legislativa** (Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle commissioni) organizza le riunioni della

Conferenza dei presidenti di commissione e assiste il suo presidente, prepara le raccomandazioni della CPC concernenti gli ordini del giorno delle tornate future, si occupa di questioni relative alle rispettive competenze delle commissioni e alla loro reciproca cooperazione, monitora il programma di lavoro della Commissione, assicura il coordinamento di tutti i tipi di attività delle commissioni (riunioni costitutive, audizioni dei commissari designati, relazioni d'iniziativa, programmi delle audizioni, missioni e attività con i parlamenti nazionali) e fornisce supporto alle segreterie di commissione su questioni procedurali/organizzative ecc., in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche.

- **DLA:** la Direzione degli Atti legislativi (Direzione generale della Presidenza) è composta da giuristi linguisti del Parlamento. I giuristi linguisti, che lavorano in tutte le 24 lingue di lavoro, si occupano fra le altre mansioni di assistere i deputati, i gruppi e le segreterie delle commissioni nella redazione di testi legislativi durante tutto l'iter legislativo e, di concerto con il Consiglio, sono responsabili della messa a punto giuridico-linguistica di tutti gli atti adottati nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Nell'ambito dei gruppi di progetto, il giurista linguista che segue una determinata procedura legislativa fornisce anche assistenza in termini procedurali e di pianificazione per le successive fasi del processo legislativo e funge da punto di contatto tra la segreteria della commissione e altri servizi della Direzione generale della Presidenza.
- **SG:** il Servizio giuridico svolge un duplice compito: fornisce consulenza al Parlamento in ambito giuridico e rappresenta l'Istituzione in giudizio. Nella sua veste di organo consultivo, il Servizio giuridico assiste gli organi politici del Parlamento (Presidente, Ufficio di presidenza, Conferenza dei presidenti, Questori e commissioni parlamentari) e il suo Segretariato durante l'intero ciclo legislativo. Fornisce pareri giuridici indipendenti e offre un'assistenza costante alle commissioni parlamentari. Nel contempo, i membri del Servizio giuridico, in qualità di agenti del Parlamento, rappresentano l'Istituzione dinanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale ove siano contestati atti legislativi adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio.



## 11. LINK UTILI

<b>Parlamento</b>	<a href="http://www.europarl.europa.eu/portal/it">http://www.europarl.europa.eu/portal/it</a>
Regolamento	<a href="http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_IT.html">http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_IT.html</a>
Sito web sulla procedura legislativa ordinaria (comprese le statistiche)	<a href="http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/home.html">http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/home.html</a>
Osservatorio legislativo (banca dati sul processo decisionale interistituzionale)	<p><a href="http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do">http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do</a></p> <p>Per quanto riguarda la procedura legislativa ordinaria sono disponibili, fra l'altro, i seguenti documenti:</p> <p><i>Prima lettura del Parlamento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetto di relazione e relazione finale elaborati da un relatore e approvati dalla commissione competente (lo stesso vale per i pareri elaborati da altre commissioni)</li> <li>• Emendamenti alla proposta della Commissione presentati in commissione</li> <li>• Emendamenti presentati in Aula</li> <li>• Posizione in prima lettura adottata dal Parlamento</li> </ul> <p><i>Seconda lettura del Parlamento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetto di raccomandazione e raccomandazione finale per la seconda lettura elaborati da un relatore e approvati dalla commissione competente</li> <li>• Emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura presentati in commissione</li> <li>• Emendamenti presentati in Aula</li> <li>• Posizione in seconda lettura adottata dal Parlamento</li> </ul> <p><i>Conciliazione e terza lettura:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetto comune approvato dal Comitato di conciliazione</li> <li>• Terza lettura adottata dal Parlamento</li> </ul> <p><i>Negoziati interistituzionali:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandato di negoziazione del Parlamento</li> <li>• Accordo provvisorio</li> </ul>
<b>Consiglio</b>	<a href="http://www.consilium.europa.eu/it/">http://www.consilium.europa.eu/it/</a>
Regolamento	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0937&amp;from=IT">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0937&amp;from=IT</a>
Registro pubblico dei documenti del Consiglio	<a href="http://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/public-register/">http://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/public-register/</a>

<b>Commissione</b>	<a href="https://ec.europa.eu/commission/index_it">https://ec.europa.eu/commission/index_it</a>
Regolamento	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0138&amp;from=IT">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0138&amp;from=IT</a>
Per seguire il processo legislativo	<a href="https://ec.europa.eu/info/law/track-law-making_it">https://ec.europa.eu/info/law/track-law-making_it</a>
Piattaforma REFIT	<a href="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">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</a>
Consultazioni	<a href="https://ec.europa.eu/info/consultations_it">https://ec.europa.eu/info/consultations_it</a>
Valutazioni di impatto e tabelle di marcia delle proposte legislative pianificate	<a href="https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_it">https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_it</a>
<b>Trattati</b>	
Versioni consolidate del trattato sull'Unione europea (TUE) e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)	<a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:IT:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:IT:PDF</a>
Elenco delle basi giuridiche che prevedono la procedura legislativa ordinaria nel trattato di Lisbona <sup>1</sup>	<a href="http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/89445f93-5ccc-405a-b0dd-d37f09c4a9e9/List_of_legal_bases.pdf">http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/89445f93-5ccc-405a-b0dd-d37f09c4a9e9/List_of_legal_bases.pdf</a>
<b>Accordi interistituzionali</b>	
Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (2016)	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&amp;from=IT">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&amp;from=IT</a>
Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2010)	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&amp;from=IT">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&amp;from=IT</a>
Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (2007)	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630(01)&amp;from=IT">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007C0630(01)&amp;from=IT</a>

<sup>1</sup> Quale figura nella relazione sul trattato di Lisbona, A6-0013/2008 (2007/2286(INI)).

<b>Altri link (strumenti di ricerca)</b>	
EUR-Lex	<a href="http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it">http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it</a>
Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (Ufficio delle pubblicazioni)	<a href="https://publications.europa.eu/it/home">https://publications.europa.eu/it/home</a>
Registro degli atti delegati	<a href="https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home">https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home</a>
Criteri di demarcazione	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.223.01.0001.01.IT.A&amp;toc=OJ:C:2019:223:TOC">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.223.01.0001.01.IT.A&amp;toc=OJ:C:2019:223:TOC</a>

**ALLEGATI**

## **ALLEGATO I – Articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.

2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.

### ***Prima lettura***

3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio.

4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

5. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.

### ***Seconda lettura***

7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:

a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;

b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato;

c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:

a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;

b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.

9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.

## **Conciliazione**

10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.

11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.

## **Terza lettura**

13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.

14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

## **Disposizioni particolari**

15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano.

In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11.

## **ALLEGATO II — Articoli del regolamento riguardanti la procedura legislativa ordinaria**

<b>Sezione 1 – Prima lettura</b>	
Articolo 59	(votazione in Aula)
Articolo 60	(rinvio alla commissione competente)
Articolo 62	(accordo)
<b>Sezione 2 – Seconda lettura</b>	
Articolo 63	(posizione del Consiglio)
Articolo 64	(proroga dei termini)
Articolo 65	(procedura in sede di commissione competente)
Articolo 66	(plenaria)
Articolo 67	(votazione)
Articolo 68	(ricevibilità)
Articolo 69	(accordo)
<b>Sezione 3 – Negoziati interistituzionali</b>	
Articolo 70	(disposizioni generali)
Articolo 71	(prima lettura del Parlamento europeo)
Articolo 72	(accordo rapido in seconda lettura)
Articolo 73	(seconda lettura)
Articolo 74	(svolgimento dei negoziati)
<b>Sezione 4 – Conciliazione e terza lettura</b>	
Articolo 75	(proroga dei termini)
Articolo 76	(convocazione del Comitato di conciliazione)
Articolo 77	(delegazione)
Articolo 78	(progetto comune)

## **Articolo 59: votazione in Parlamento – Prima lettura**

1. Il Parlamento può approvare, modificare o respingere il progetto di atto legislativo.
2. Il Parlamento vota innanzitutto sull'eventuale proposta di reiezione immediata del progetto di atto legislativo presentata per iscritto dalla commissione competente, da un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa.

Se la proposta di reiezione è approvata, il Presidente chiede all'istituzione che ha presentato il progetto di atto legislativo di ritirarlo.

Se tale istituzione accoglie la richiesta, il Presidente dichiara conclusa la procedura.

Se l'istituzione in questione non ritira il progetto di atto legislativo, il Presidente annuncia che la prima lettura del Parlamento è conclusa, a meno che il Parlamento, su proposta del presidente o del relatore della commissione competente o di un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, non decida di rinviare la questione alla commissione competente per un nuovo esame.

Se la proposta di reiezione non è approvata, il Parlamento agisce in conformità dei paragrafi 3, 4 e 5.

3. Qualsiasi accordo provvisorio presentato dalla commissione competente a norma dell'articolo 74, paragrafo 4, ha la precedenza nella votazione ed è oggetto di una votazione unica, a meno che il Parlamento, su richiesta di un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, decida invece di procedere alla votazione sugli emendamenti in conformità del paragrafo 4. In tal caso, il Parlamento decide altresì se la votazione sugli emendamenti deve tenersi immediatamente. In caso negativo, il Parlamento fissa un nuovo termine per la presentazione di emendamenti e la votazione ha luogo nel corso di una seduta successiva.

Se l'accordo provvisorio è approvato mediante votazione unica, il Presidente annuncia che la prima lettura del Parlamento è conclusa.

Se, nell'ambito di una votazione unica, l'accordo provvisorio non ottiene la maggioranza dei voti espressi, il Presidente fissa un nuovo termine per la presentazione di emendamenti al progetto di atto legislativo. Tali emendamenti sono quindi posti in votazione nel corso di una seduta successiva affinché il Parlamento possa concludere la prima lettura.

4. A meno che non sia approvata una proposta di reiezione in conformità del paragrafo 2 o che non sia stato approvato un accordo provvisorio in conformità del paragrafo 3, gli emendamenti al progetto di atto legislativo sono posti in votazione, comprese, se del caso, le singole parti dell'accordo provvisorio, in caso di presentazione di richieste di votazione distinta o per parti separate o di emendamenti concorrenti.



Prima che il Parlamento voti sugli emendamenti, il Presidente può chiedere alla Commissione di precisare la sua posizione e al Consiglio di formulare le sue osservazioni.

Dopo la votazione su tali emendamenti, il Parlamento vota sull'intero progetto di atto legislativo, eventualmente modificato.

Se l'intero progetto di atto legislativo, quale eventualmente modificato, è approvato, il Presidente annuncia che la prima lettura è conclusa, a meno che il Parlamento, su proposta del presidente o del relatore della commissione competente o di un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, non decida di rinviare la questione alla commissione competente per l'avvio di negoziati interistituzionali in conformità degli articoli 60 e 74.

Se l'intero progetto di atto legislativo, quale eventualmente modificato, non ottiene la maggioranza dei voti espressi, il Presidente annuncia che la prima lettura è conclusa, a meno che il Parlamento, su proposta del presidente o del relatore della commissione competente o di un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, non decida di rinviare la questione alla commissione competente per un nuovo esame.

5. Dopo le votazioni effettuate in conformità dei paragrafi 2, 3 e 4 e le successive votazioni sugli emendamenti al progetto di risoluzione legislativa relativamente a richieste procedurali, se presenti, la risoluzione legislativa è considerata approvata. Se necessario, la risoluzione legislativa è modificata, in conformità dell'articolo 203, paragrafo 2, onde riflettere l'esito delle votazioni effettuate in conformità dei paragrafi 2, 3 e 4.

Il testo della risoluzione legislativa e della posizione del Parlamento è trasmesso dal Presidente al Consiglio e alla Commissione, nonché al gruppo di Stati membri, alla Corte di giustizia e alla Banca centrale europea qualora il progetto di atto legislativo sia stato presentato da questi ultimi.

#### **Articolo 60: Rinvio alla commissione competente**

Se, in conformità dell'articolo 59, una questione è rinviata alla commissione competente per un nuovo esame o per l'avvio di negoziati interistituzionali in conformità dell'articolo 74, la commissione competente riferisce al Parlamento, oralmente o per iscritto, entro un termine di quattro mesi. Tale termine può essere prorogato dalla Conferenza dei presidenti.

*In seguito ad un rinvio in commissione, la commissione competente per il merito, prima di decidere sulla procedura, deve permettere ad una commissione associata a norma dell'articolo 57 di effettuare le sue scelte in relazione agli emendamenti che sono di sua*

*competenza esclusiva, in particolare la scelta degli emendamenti che devono essere nuovamente sottoposti all'Aula.*

*Nulla impedisce al Parlamento di decidere di tenere, ove opportuno, un dibattito conclusivo a seguito della relazione della commissione competente alla quale la questione è stata rinviata.*

### **Articolo 62: Accordo in prima lettura**

Qualora, conformemente all'articolo 294, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio informi il Parlamento di avere approvato la posizione del Parlamento, il Presidente, previa messa a punto a norma dell'articolo 203, annuncia in Aula che l'atto legislativo è approvato nella formulazione corrispondente alla posizione del Parlamento.

### **Articolo 63: Comunicazione della posizione del Consiglio**

1. La comunicazione della posizione del Consiglio conformemente all'articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha luogo nel momento in cui il Presidente ne dà l'annuncio in Aula. Il Presidente procede a tale annuncio dopo aver ricevuto i documenti in cui figurano la posizione stessa, tutte le dichiarazioni riportate a verbale dal Consiglio al momento dell'adozione della posizione, i motivi che hanno indotto il Consiglio ad adottarla nonché la posizione della Commissione, debitamente tradotti nelle lingue ufficiali dell'Unione europea. L'annuncio del Presidente è fatto nel corso della tornata successiva al ricevimento di tali documenti.

*Prima di procedere all'annuncio, il Presidente verifica, in consultazione con il presidente della commissione competente, il relatore o con entrambi, che il testo inviatogli abbia effettivamente natura di posizione del Consiglio in prima lettura e che non sussistano gli estremi dell'articolo 61. In caso contrario, il Presidente ricerca, d'intesa con la commissione competente e, se possibile, in accordo con il Consiglio, la soluzione adeguata.*

2. Il giorno del suo annuncio in Aula, la posizione del Consiglio si considera deferita d'ufficio alla commissione competente in prima lettura.

3. L'elenco di tali comunicazioni con la denominazione della commissione competente è pubblicato nel processo verbale delle sedute.

### **Articolo 64: Proroga dei termini**

1. Il Presidente, su richiesta del presidente della commissione competente, proroga i termini fissati per la seconda lettura conformemente all'articolo 294, paragrafo 14, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. Il Presidente notifica al Parlamento ogni proroga dei termini decisa a norma dell'articolo 294, paragrafo 14, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, su iniziativa del Parlamento o del Consiglio.

## **Articolo 65: Procedura in sede di commissione competente**

1. La posizione del Consiglio è iscritta come punto prioritario all'ordine del giorno della prima riunione della commissione competente per il merito successiva alla data della sua comunicazione. Il Consiglio può essere invitato a presentare la sua posizione.
2. A meno che la commissione responsabile non decida altrimenti, per la seconda lettura il relatore resta lo stesso della prima.
3. Si applicano alle deliberazioni della commissione competente le disposizioni di cui all'articolo 68, paragrafi 2 e 3, relative alla ricevibilità degli emendamenti alla posizione del Consiglio; solo i membri titolari e i sostituti permanenti di tale commissione possono presentare proposte di reiezione o emendamenti. La commissione decide a maggioranza dei voti espressi.
4. La commissione competente presenta una raccomandazione per la seconda lettura che propone di approvare, emendare o respingere la posizione adottata dal Consiglio. Nella raccomandazione figura una breve motivazione della decisione proposta.
5. Gli articoli 51, 52, 56 e 198 non si applicano alla seconda lettura.

## **Articolo 66: Presentazione al Parlamento**

La posizione del Consiglio e, qualora esista, la raccomandazione per la seconda lettura della commissione competente sono iscritte d'ufficio nel progetto di ordine del giorno della tornata il cui mercoledì precede ed è più vicino al giorno della conclusione del periodo di tre mesi o, se prorogato a norma dell'articolo 64, di quattro mesi, a meno che la questione non sia stata esaminata in una tornata precedente.

## **Articolo 67: votazione in Parlamento – Seconda lettura**

1. Il Parlamento vota innanzitutto sull'eventuale proposta di reiezione immediata della posizione del Consiglio presentata per iscritto dalla commissione competente, da un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa. Affinché sia approvata, tale proposta di reiezione richiede i voti favorevoli della maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento.

Se la proposta di reiezione è approvata, la posizione del Consiglio è respinta e il Presidente annuncia in Aula che la procedura legislativa è conclusa.

Se la proposta di reiezione non è approvata, il Parlamento agisce in conformità dei paragrafi 2, 3, 4 e 5.

2. Qualsiasi accordo provvisorio presentato dalla commissione competente a norma dell'articolo 74, paragrafo 4, ha la precedenza nella votazione ed è oggetto di una votazione unica, a meno che il Parlamento, su richiesta di un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, decida di procedere immediatamente alla votazione sugli emendamenti in conformità del paragrafo 3.

Se, nell'ambito di una votazione unica, l'accordo provvisorio ottiene i voti favorevoli della maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento, il Presidente annuncia in Aula che la seconda lettura del Parlamento è conclusa.

Se, nell'ambito di una votazione unica, l'accordo provvisorio non ottiene i voti favorevoli della maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento, quest'ultimo procede in conformità dei paragrafi 3, 4 e 5.

3. A meno che non sia approvata una proposta di rieiezione in conformità del paragrafo 1 o che non sia approvato un accordo provvisorio in conformità del paragrafo 2, gli emendamenti alla posizione del Consiglio, inclusi quelli contenuti nell'accordo provvisorio presentato dalla commissione competente in conformità dell'articolo 74, paragrafo 4, sono posti in votazione. Un emendamento alla posizione del Consiglio è approvato soltanto se ottiene i voti favorevoli della maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento.

Prima di porre in votazione gli emendamenti, il Presidente può chiedere alla Commissione di precisare la sua posizione e al Consiglio di formulare le sue osservazioni.

4. Nonostante una votazione contraria del Parlamento alla proposta iniziale di rieiezione della posizione del Consiglio in conformità del paragrafo 1, il Parlamento può esaminare, su proposta del presidente o del relatore della commissione competente o di un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa, una nuova proposta di rieiezione, dopo aver votato sugli emendamenti in conformità dei paragrafi 2 o 3. Affinché sia approvata, tale proposta richiede i voti favorevoli della maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento.

Se la posizione del Consiglio è respinta, il Presidente annuncia in Aula che la procedura legislativa è conclusa.

5. Dopo le votazioni effettuate in conformità dei paragrafi da 1 a 4 e le successive votazioni sugli emendamenti al progetto di risoluzione legislativa relativamente a richieste procedurali, il Presidente annuncia che la seconda lettura del Parlamento è conclusa e la risoluzione legislativa è considerata approvata. Se necessario, la risoluzione legislativa è modificata, in conformità dell'articolo 203, paragrafo 2, onde riflettere l'esito delle votazioni effettuate in conformità dei paragrafi da 1 a 4 o l'applicazione dell'articolo 69.

Il testo della risoluzione legislativa e la posizione del Parlamento, se del caso, sono trasmessi dal Presidente al Consiglio e alla Commissione.

Qualora non sia stata presentata una proposta di rieiezione o modifica della posizione del Consiglio, essa si considera approvata.

## **Articolo 68: Ricevibilità degli emendamenti alla posizione del Consiglio**

1. La commissione competente per il merito, un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa possono presentare emendamenti alla posizione del Consiglio per esame in seduta plenaria.

2. Un emendamento alla posizione del Consiglio è ricevibile soltanto se è conforme alle disposizioni degli articoli 180 e 181 e mira a:

a) ripristinare completamente o parzialmente la posizione approvata dal Parlamento in prima lettura, ovvero

b) raggiungere un compromesso tra Consiglio e Parlamento, ovvero

c) modificare una parte del testo della posizione del Consiglio che non figura nella proposta presentata in prima lettura o vi compare con diverso tenore, ovvero

d) tener conto di un fatto o di una nuova situazione giuridica intervenuti dopo l'approvazione della posizione del Parlamento in prima lettura.

La decisione del Presidente in merito alla ricevibilità di un emendamento è inoppugnabile.

3. Qualora abbiano avuto luogo nuove elezioni dopo la prima lettura, ma non sia stata chiesta l'applicazione dell'articolo 61, il Presidente può decidere di derogare alle limitazioni in materia di ricevibilità di cui al paragrafo 2.

## **Articolo 69: Accordo in seconda lettura**

Se non sono presentate proposte di rieiezione o emendamenti alla posizione del Consiglio a norma degli articoli 67 e 68 entro i termini per la presentazione e la votazione di emendamenti o di proposte di rieiezione, il Presidente annuncia in Aula che l'atto proposto è stato approvato.

## **Articolo 70: Disposizioni generali**

I negoziati con le altre istituzioni al fine di pervenire ad un accordo nel corso di una procedura legislativa possono essere avviati solo a seguito di una decisione adottata in conformità dell'articolo 71, dell'articolo 72 o dell'articolo 73 o a seguito di un rinvio, da parte del Parlamento, per l'avvio di negoziati interistituzionali. Tali negoziati sono condotti sulla base del Codice di condotta stabilito dalla Conferenza dei presidenti<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria (cfr. [Compendio](#), sezione C.2.)

## **Articolo 71: Negoziati precedenti alla prima lettura del Parlamento**

1. Se una commissione ha approvato una relazione legislativa a norma dell'articolo 51, può decidere, a maggioranza dei suoi membri, di avviare negoziati sulla base di tale relazione.

2. Le decisioni sull'avvio di negoziati sono annunciate all'inizio della tornata successiva alla loro approvazione in commissione. Entro la fine del giorno successivo all'annuncio in Aula, un numero di deputati o uno o più gruppi politici pari almeno alla soglia media possono chiedere per iscritto di porre in votazione la decisione della commissione sull'avvio di negoziati. Il Parlamento procede a tale votazione durante la stessa tornata.

Qualora una tale richiesta non pervenga entro la scadenza del termine di cui al primo comma, il Presidente informa al riguardo il Parlamento. Ove tale richiesta sia formulata, il Presidente può dare la parola a un oratore a favore e a un oratore contrario alla decisione di avviare negoziati subito prima della votazione. Ciascun oratore può fare una dichiarazione di durata non superiore ai due minuti.

3. Se il Parlamento respinge la decisione della commissione sull'avvio di negoziati, il progetto di atto legislativo e la relazione della commissione competente sono iscritti all'ordine del giorno della tornata successiva e il Presidente fissa un termine per la presentazione di emendamenti. Si applica l'articolo 59, paragrafo 4.

4. I negoziati possono avere inizio in qualsiasi momento dopo la scadenza del termine di cui al paragrafo 2, primo comma, se non è stata formulata alcuna richiesta di procedere a una votazione in Parlamento sulla decisione in merito all'avvio di negoziati. Qualora tale richiesta sia stata formulata, i negoziati possono avere inizio in qualsiasi momento dopo che la decisione della commissione sull'avvio di negoziati sia stata approvata dal Parlamento.

### **Articolo 72: Negoziati precedenti alla prima lettura del Consiglio**

Qualora il Parlamento abbia approvato la propria posizione in prima lettura, quest'ultima costituisce il mandato per eventuali negoziati con altre istituzioni. La commissione competente può decidere, a maggioranza dei suoi membri, di avviare negoziati in qualsiasi momento successivo. Tali decisioni sono comunicate in Aula durante la tornata successiva alla votazione in commissione e sono menzionate nel processo verbale.

### **Articolo 73: Negoziati precedenti alla seconda lettura del Parlamento**

Se la posizione del Consiglio in prima lettura è stata deferita alla commissione competente, la posizione del Parlamento in prima lettura costituisce, nel rispetto dell'articolo 68, il mandato per eventuali negoziati con altre istituzioni. La commissione competente può decidere di avviare negoziati in qualsiasi momento successivo.

Qualora la posizione del Consiglio in prima lettura contenga elementi che non sono contemplati dal progetto di atto legislativo o dalla posizione del Parlamento in prima lettura, la commissione può adottare orientamenti per la squadra negoziale, anche sotto forma di emendamenti alla posizione del Consiglio.

## **Articolo 74: Svolgimento dei negoziati**

1. La squadra negoziale del Parlamento è guidata dal relatore ed è presieduta dal presidente della commissione competente o da un vicepresidente designato dal presidente. Essa comprende almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico che desidera parteciparvi.

2. Tutti i documenti che si prevede di discutere in una riunione con il Consiglio e con la Commissione ("trilogo") sono trasmessi alla squadra negoziale almeno 48 ore, o in caso di urgenza, almeno 24 ore prima del trilogo in questione.

3. Dopo ogni trilogo, il presidente della squadra negoziale e il relatore, a nome della squadra negoziale, riferiscono alla commissione competente in occasione della riunione successiva di quest'ultima.

Qualora non risulti possibile convocare in tempo utile una riunione della commissione, il presidente della squadra negoziale e il relatore, a nome della squadra negoziale, riferiscono in occasione di una riunione dei coordinatori della commissione.

4. Se i negoziati sfociano in un accordo provvisorio, la commissione competente è informata senza indugio. I documenti che riflettono l'esito del trilogo conclusivo sono messi a disposizione della commissione competente e sono pubblicati. L'accordo provvisorio è presentato alla commissione competente, la quale decide se approvarlo mediante votazione unica, a maggioranza dei voti espressi. Se approvato, l'accordo provvisorio è sottoposto all'esame in Aula e presentato in modo da indicare chiaramente le modifiche al progetto di atto legislativo.

5. In caso di disaccordo tra le commissioni interessate di cui agli articoli 57 e 58, le disposizioni dettagliate per l'avvio dei negoziati e la condotta di tali negoziati sono definite dal presidente della Conferenza dei presidenti di commissione conformemente ai principi enunciati nei suddetti articoli.

## **Articolo 75: Proroga dei termini**

1. Il Presidente, su richiesta della delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione, proroga i termini fissati per la terza lettura conformemente all'articolo 294, paragrafo 14, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. Il Presidente notifica al Parlamento ogni proroga dei termini decisa, a norma dell'articolo 294, paragrafo 14, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, su iniziativa del Parlamento o del Consiglio.

## **Articolo 76: Convocazione del Comitato di conciliazione**

Qualora il Consiglio comunichi al Parlamento di non essere in grado di accogliere tutti gli emendamenti del Parlamento alla sua posizione, il Presidente concorda con il Consiglio la data e il luogo di una prima riunione del Comitato di conciliazione. Il

termine di sei settimane o, qualora tale termine sia stato prorogato, di otto settimane, previsto dall'articolo 294, paragrafo 10, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, decorre dal giorno in cui il Comitato si riunisce per la prima volta.

### **Articolo 77: Delegazione al Comitato di conciliazione**

1. La delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione è composta da un numero di membri pari a quello dei membri della delegazione del Consiglio.
2. La composizione politica della delegazione riflette la ripartizione per gruppi politici del Parlamento. La Conferenza dei presidenti fissa il numero preciso di deputati dei vari gruppi politici figuranti quali membri della delegazione del Parlamento.
3. I membri della delegazione sono nominati dai gruppi politici per ogni caso specifico di conciliazione, preferibilmente tra i membri della commissione competente, a eccezione di tre membri che sono nominati come membri permanenti di delegazioni consecutive per un periodo di dodici mesi. I tre membri permanenti sono designati dai gruppi politici fra i Vicepresidenti e rappresentano almeno due diversi gruppi politici. Il presidente e il relatore per la seconda lettura della commissione competente come pure il relatore per parere di ogni commissione associata sono in ogni caso membri della delegazione.
4. I gruppi politici rappresentati in seno alla delegazione nominano sostituti.
5. Ciascuno dei gruppi politici non rappresentati in seno alla delegazione può inviare un rappresentante a ogni riunione preparatoria interna della delegazione. Qualora la delegazione non comprenda alcun deputato non iscritto, uno di questi può partecipare a ogni riunione preparatoria interna della delegazione.
6. La delegazione è guidata dal Presidente o da uno dei tre membri permanenti.
7. La delegazione decide a maggioranza dei suoi membri. Le sue discussioni non sono pubbliche.

La Conferenza dei presidenti stabilisce ulteriori orientamenti procedurali per i lavori della delegazione al Comitato di conciliazione.

8. I risultati della conciliazione sono trasmessi dalla delegazione al Parlamento.

### **Articolo 78: Progetto comune**

1. Qualora in sede di Comitato di conciliazione si raggiunga l'accordo su un progetto comune, la questione è iscritta all'ordine del giorno di una seduta del Parlamento compresa nelle sei o, in caso di proroga, otto settimane dalla data di approvazione del progetto comune da parte del Comitato di conciliazione.



2. Il presidente o un altro membro designato della delegazione al Comitato di conciliazione fa una dichiarazione sul progetto comune, che è corredato di una relazione.
3. Non possono essere presentati emendamenti al progetto comune.
4. Il progetto comune nel suo insieme forma oggetto di una votazione unica. Il progetto comune è approvato qualora raccolga la maggioranza dei voti espressi.
5. Qualora in sede di Comitato di conciliazione non si raggiunga un accordo su un progetto comune, il presidente o un altro membro designato della delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione fanno una dichiarazione. Tale dichiarazione è seguita da discussione.
6. Durante la procedura di conciliazione tra il Parlamento e il Consiglio a seguito della seconda lettura non vi può essere rinvio in commissione.
7. Gli articoli 51, 52 e 56 non si applicano alla terza lettura.

# **ALLEGATO III – Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria<sup>1</sup>**

## **1. Introduzione**

Il presente Codice di condotta fornisce orientamenti interni al Parlamento europeo relativi al modo in cui condurre i negoziati durante tutte le fasi della procedura legislativa ordinaria, inclusa la terza lettura, e va letto in combinato disposto con gli articoli da 70 a 74 del regolamento.

Il Codice è complementare alle pertinenti disposizioni dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016<sup>2</sup>, concernenti la trasparenza e il coordinamento del processo legislativo, nonché alla Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione<sup>3</sup>, concordata tra Parlamento, Consiglio e Commissione il 13 giugno 2007.

## **2. Principi generali e preparazione dei negoziati**

I negoziati interistituzionali nel contesto della procedura legislativa ordinaria sono basati sui principi di trasparenza, responsabilità ed efficienza, al fine di garantire che il processo decisionale sia affidabile, tracciabile e trasparente, sia all'interno del Parlamento che nei riguardi del pubblico.

Di norma, il Parlamento deve ricorrere a tutte le possibilità offerte in tutte le fasi della procedura legislativa ordinaria. La decisione di avviare negoziati, in particolare al fine di raggiungere un accordo in prima lettura, è valutata caso per caso, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ogni singolo progetto d'atto legislativo.

La possibilità di avviare negoziati con il Consiglio è presentata dal relatore alla commissione al completo, la quale delibera in conformità dell'articolo applicabile del regolamento. Il mandato è costituito dalla relazione legislativa della commissione o dagli emendamenti approvati dall'Aula per i negoziati in prima lettura, dalla posizione del Parlamento in prima lettura per i negoziati in vista di un accordo rapido in seconda lettura o per i negoziati in seconda lettura, e dalla posizione del Parlamento in seconda lettura per i negoziati in terza lettura.

Le decisioni di avviare negoziati sono comunicate all'Aula e sono sottoposte al suo controllo. Per conseguire la massima trasparenza nel processo legislativo, la presidenza della Conferenza dei presidenti di commissione informa su base regolare la Conferenza dei presidenti, fornendole sistematicamente informazioni tempestive su tutte le

---

<sup>1</sup> Quale approvato dalla Conferenza dei presidenti il 28 settembre 2017.

<sup>2</sup> GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1.

<sup>3</sup> GU C 145 del 30.6.2007, pag. 5.

decisioni delle commissioni di avviare negoziati e sullo stato di avanzamento delle procedure nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Qualsiasi accordo raggiunto durante i negoziati è considerato provvisorio fintanto che non è stato approvato dall'Aula.

Per i negoziati in prima lettura, i negoziati in vista di un accordo tempestivo in seconda lettura e i negoziati in seconda lettura, il principale organo responsabile di condurre i negoziati è la commissione parlamentare competente, rappresentata dalla squadra negoziale conformemente all'articolo 74. In terza lettura il Parlamento è rappresentato nei negoziati dalla sua delegazione al comitato di conciliazione, presieduta da uno dei Vicepresidenti responsabili per la conciliazione. Nell'intero corso dei negoziati deve essere rispettato l'equilibrio politico e tutti i gruppi politici hanno il diritto di essere rappresentati, quanto meno a livello di personale.

Il presente Codice di condotta si applica mutatis mutandis se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 57 sulla procedura con le commissioni associate e all'articolo 58 sulla procedura con le commissioni congiunte, segnatamente per quanto riguarda la composizione della squadra negoziale e lo svolgimento dei negoziati. I presidenti delle commissioni interessate devono concordare anticipatamente le modalità della loro cooperazione nell'intero corso dei negoziati interistituzionali.

### **3. Svolgimento dei negoziati e finalizzazione dell'accordo**

In linea di principio, ai fini di una maggiore trasparenza il Parlamento predispone gli strumenti necessari per una corretta informazione del pubblico lungo tutto l'iter legislativo, cooperando strettamente con le altre istituzioni, per agevolare la tracciabilità del processo legislativo. Fra tali strumenti rientra l'annuncio congiunto della conclusione positiva delle procedure legislative, anche mediante conferenze stampa congiunte o qualsiasi altro mezzo ritenuto appropriato.

I negoziati in sede di trilogo sono basati su un documento comune (di solito un documento a più colonne), che presenta la posizione di ogni istituzione rispetto alle modifiche proposte dalle altre istituzioni, e che inoltre comprende i testi di compromesso sui quali è stato raggiunto un accordo provvisorio. Questo documento comune è un documento condiviso dalle istituzioni, e la versione distribuita in vista di un trilogo deve essere, in linea di principio, approvata dai legislatori. Dopo ogni trilogo, il presidente della squadra negoziale e il relatore riferiscono alla commissione competente o ai suoi coordinatori in merito allo stato di avanzamento dei negoziati.

Qualora venga raggiunto un accordo provvisorio con il Consiglio, il presidente della squadra negoziale e il relatore informano esaurientemente la commissione competente circa l'esito dei negoziati, che viene pubblicato. Il testo dell'accordo provvisorio raggiunto è trasmesso per esame alla commissione competente ricorrendo a una presentazione da cui risultano chiaramente le modifiche rispetto al progetto di atto legislativo. La commissione competente decide in conformità dell'articolo 74.

L'accordo provvisorio raggiunto durante i negoziati è confermato per iscritto mediante una lettera ufficiale. Nel caso degli accordi in prima e in seconda lettura, il presidente del Coreper conferma per iscritto l'accordo provvisorio in una lettera al presidente della commissione competente, mentre nel caso di un accordo rapido in seconda lettura il presidente della commissione competente informa il Consiglio del fatto che intende raccomandare alla plenaria di accettare senza emendamenti in seconda lettura la posizione del Consiglio in prima lettura corrispondente al testo dell'accordo provvisorio<sup>1</sup>.

Tra l'approvazione dell'accordo provvisorio da parte della commissione e la votazione in Aula è previsto un periodo di tempo sufficiente per consentire ai gruppi politici di definire la loro posizione finale.

L'accordo provvisorio è oggetto di una messa a punto giuridico-linguistica in conformità dell'articolo 203 del regolamento. Nessuna modifica può essere apportata a un accordo provvisorio senza l'accordo esplicito, al livello adeguato, sia del Parlamento che del Consiglio.

#### **4. Assistenza alla squadra negoziale**

La squadra negoziale è dotata di tutte le risorse necessarie per poter svolgere adeguatamente il proprio lavoro. Essa è assistita da un "gruppo amministrativo responsabile del progetto" coordinato dalla segreteria della commissione competente e dovrebbe includere quanto meno l'Unità Affari legislativi, il Servizio giuridico, la Direzione degli Atti legislativi, il servizio stampa del Parlamento nonché, a seconda dei casi, altri servizi pertinenti. I consiglieri dei gruppi politici sono invitati alle riunioni preparatorie o di follow-up dei triloghi. L'Unità Affari legislativi coordina la prestazione di assistenza amministrativa alla delegazione del Parlamento al comitato di conciliazione.

---

<sup>1</sup> Cfr. punto 18 della Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione.

## **ALLEGATO IV – Ordine delle presidenze del Consiglio<sup>1</sup>**

*Divisione dell'ordine delle presidenze in gruppi di tre Stati membri  
(trio di presidenza)*

Croazia	gennaio-giugno	2020
Germania	luglio-dicembre	2020
Portogallo	gennaio-giugno	2021
Slovenia	luglio-dicembre	2021
Francia	gennaio-giugno	2022
Repubblica ceca	luglio-dicembre	2022
Svezia	gennaio-giugno	2023
Spagna	luglio-dicembre	2023
Belgio	gennaio-giugno	2024
Ungheria	luglio-dicembre	2024
Polonia	gennaio-giugno	2025
Danimarca	luglio-dicembre	2025
Cipro	gennaio-giugno	2026
Irlanda	luglio-dicembre	2026
Lituania	gennaio-giugno	2027
Grecia	luglio-dicembre	2027
Italia	gennaio-giugno	2028
Lettonia	luglio-dicembre	2028
Lussemburgo	gennaio-giugno	2029
Paesi Bassi	luglio-dicembre	2029
Slovacchia	gennaio-giugno	2030
Malta	luglio-dicembre	2030

---

<sup>1</sup> [GU L 208 del 2.8.2016, pag. 42.](#)