



# **Il Processo Decisionale dell'Unione Europea: la Procedura Legislativa Ordinaria nella Prassi Recente**

*ANTONIO TANCA*

# *Introduzione*

- Fondamenti giuridici ed istituzionali della Procedura Legislativa Ordinaria
- Evoluzione della procedura: considerazioni di carattere sostanziale derivanti dall'esperienza pratica
- Sviluppi recenti e questioni specifiche

# *Procedura Legislativa Ordinaria*

## *(Articoli 289 e 294 TFUE)*

- E' la procedura standard per l'adozione di atti legislativi
- Tre letture (Prima, Seconda, Conciliazione + Terza)
- Adozione da parte del Parlamento Europeo (PE) e del Consiglio di un atto legislativo basato su una proposta:
  - della Commissione (artt. 289 e 294 TFUE)
  - di un quarto degli Stati Membri (art 76 TFUE) in materia di *Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation*
  - della Banca Centrale Europea (art. 129 TFUE) o della Corte di Giustizia (artt. 257 e 281 TFUE)

# *Procedura Legislativa Ordinaria: Limiti di tempo*

- **Prima lettura**: nessun limite di tempo, né per Parlamento, né per il Consiglio.
- **Seconda Lettura**: 3 (+1) mesi a disposizione del Parlamento per approvare, rigettare o emendare la posizione del Consiglio; 3 (+1) mesi a disposizione del Consiglio per approvare o rigettare gli emendamenti del Parlamento
- **Conciliazione/Terza Lettura**: 6+2 settimane per convocare il comitato di conciliazione; 6+2 settimane a disposizione del comitato per pervenire ad un accordo su un testo comune; 6+2 settimane a disposizione dei co-legislatori per pervenire all'adozione del testo comune (in Terza Lettura)

## *Procedura Legislativa Ordinaria: Possibilità di Accordo*

- Accordo in Prima Lettura vuol dire che il Consiglio approva senza modifiche il testo adottato dal Parlamento come posizione in Prima Lettura.
- Accordo in Seconda Lettura vuol dire che il Consiglio adotta senza modifiche il testo adottato dal Parlamento come posizione in Seconda Lettura.
- Se non si perviene ad un accordo in queste fasi si va in Conciliazione. Parlamento e Consiglio adottano in Terza Lettura il testo approvato dal Comitato di Conciliazione

# *Prima Lettura: fasi preliminari (1)*

Nessun limite di tempo !!!

Council e Parlamento lavorano in parallelo:

- Consiglio: Gruppi di lavoro, Coreper
- Parlamento: Commissioni parlamentari
- La Presidenza del Consiglio valuta le possibilità di un accordo tra le delegazioni degli Stati Membri, organizza i primi contatti informali con in Parlamento.
- La Commissione Parlamentare competente nomina un relatore (accompagnato da “relatori ombra”) che prepara un progetto di relazione); possibilità di opinioni di altre commissioni. La commissione parlamentare adotta un rapporto che generalmente consiste in una serie di emendamenti alla proposta della Commissione (a meno che non proponga di rigettare la proposta o di accettarla in toto)

## *Prima Lettura: Fasi preliminari (2)*

- **Consiglio**: quando la discussione in seno al gruppo di lavoro è matura, i negoziati con il Parlamento possono iniziare. La Presidenza ha bisogno di un mandato di negoziazione. Questo può promanare dal Coreper o dal Consiglio ("*General Approach*" o "Orientamento Generale")
- **Parlamento**: la relazione adottata in commissione oppure gli emendamenti adottati in Plenaria costituiscono il mandato del Parlamento. La commissione parlamentare adotta una decisione formale per dare inizio ai negoziati. Questi possono iniziare a seguito di una "ratifica" della decisione da parte della Plenaria (la Plenaria ha in effetti svariate opzioni: potrebbe rigettare la decisione, modificare il contenuto del mandato or perfino concludere la Prima Lettura del Parlamento)

# Triloghi (1): formato

- Il metodo di lavoro per i negoziati tra Consiglio e Parlamento durante la 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> lettura è il "**trilogo**"
- Partecipanti:
  - Per il Consiglio: presidente del gruppo di lavoro competente (talvolta il presidente del Coreper) supportato dal Segretariato del Consiglio;
  - Per il Parlamento: presidente della commissione parlamentare competente, relatore, relatori ombra, assistenti parlamentari e consiglieri dei gruppi politici, supportati da funzionari del Segretariato del Parlamento
  - Per la Commissione: direttore o Capo Unità competente, Desk Officers
- Consiglio: Riferisce al Coreper o al gruppo di lavoro, richiedendo se necessario al Coreper modifiche al mandato
- Parlamento: riferisce alla commissione competente dopo ogni trilogo.
- I negoziati continuano fino a che non si perviene ad un accordo provvisorio oppure ad una constatazione di fallimento.



## *Triloghi (2): gestione*

- Contatti stretti vengono tenuti tra Consiglio e Parlamento al livello di funzionari del segretariato; si decide un calendario.
- Le riunioni del trilogio possono tenersi sia al Consiglio che al Parlamento. Sono solitamente presiedute dal rappresentante della istituzione ospitante.
- L'ordine del giorno viene deciso in anticipo di comune accordo. Riunioni preparatorie vengono tenute in ambedue le istituzioni.
- Il documento di base per le riunioni è il cd "documento a colonne".
- Durante il trilogio si usano tecniche negoziali classiche.

## *Triloghi (3): buone pratiche*

- I negoziatori:
  - hanno un mandato chiaro;
  - si focalizzano sul contenuto;
  - discutono dei rispettivi interessi e su questioni concrete piuttosto che fare dichiarazioni di principio.
- Riunioni informali di chiarificazione a livello politico e riunioni preparatorie a livello tecnico possono essere utili
- Per le “riunioni tecniche” la trasparenza è molto importante; le decisioni più politiche vengono prese/confermate al trologo

## *Accordo in Prima Lettura*

- La Presidenza fa approvare l'accordo provvisorio in Coreper, il cui presidente manda una lettera di conferma al presidente della Commissione Parlamentare corrispondente, con il testo in allegato.
- La Commissione Parlamentare discute l'accordo provvisorio e lo vota; il testo passa in Plenaria. In Prima Lettura si vota a maggioranza semplice (maggioranza dei membri presenti in aula). Questo prende il nome di "Posizione del Parlamento in Prima Lettura"
- Il Consiglio adotta a sua volta senza modifiche il della Posizione del Parlamento.

## *Accordo "rapido" in Seconda Lettura*

- Se il Parlamento ha adottato una posizione che non è condivisa dal Consiglio i negoziati riprendono.
- Essi si tengono dopo il voto della Plenaria, ma prima dell'adozione da parte del Consiglio della propria Posizione in Prima Lettura
- Si tratta di una "Posizione del Consiglio in Prima Lettura" negoziata con il Parlamento, denominata anche "Accordo rapido in Seconda Lettura"
- Se si perviene ad un accordo provvisorio il Presidente della Commissione parlamentare lo conferma con lettera al Presidente del Coreper
- Procedura: la Posizione del Consiglio in Prima Lettura viene approvata dalla Plenaria del Parlamento in Seconda Lettura senza emendamenti

## *Se non c'è accordo tra Consiglio e Parlamento allo stadio della Prima Lettura*

- Voto in Plenaria – il Parlamento adotta la propria Posizione ai sensi dell' Art. 294 TFUE
- Il Consiglio raggiunge un "accordo politico" sul proprio testo. Dopo revisione giuridico-linguistica, questo diventa formalmente una "Posizione del Consiglio in Prima Lettura", che termina la Prima Lettura al Consiglio.
- La Posizione viene trasmessa al Parlamento con uno *statement of reasons* e l'opinione della Commissione europea.
- L'annuncio in Plenaria della ricezione della posizione del Consiglio dà il via formalmente alla Seconda Lettura.

## *Accordo "classico" in Seconda Lettura*

- Ultima chance di accordo per evitare una conciliazione
- Scadenza tassativa per il voto in Plenaria (3 mesi + 1 extra). Regola di voto: maggioranza assoluta (376 Membri)
- Per evitare la conciliazione Consiglio e Parlamento devono trovare un accordo prima della scadenza tassativa per la Seconda Lettura del Parlamento. Il Consiglio adotterà poi senza modifiche il testo della Seconda Lettura del Parlamento
- I negoziati avvengono mediante trologo anche in questa fase
- Ad accordo raggiunto: lettera dal Presidente del Coreper al Presidente della Commissione parlamentare

# *Procedura di Conciliazione*

- Se non c'è accordo in Seconda Lettura, la prassi è di utilizzare da subito il periodo a disposizione del Consiglio per la sua Seconda Lettura (3 mesi + 1) per iniziare a preparare la Conciliazione.
- Metodo di Lavoro: trilogo condotto dal Vice Presidente del Parlamento ed il Presidente del Coreper
- Si inizia molto prima della chiusura ufficiale della Seconda Lettura del Consiglio
- La delegazione del Parlamento comprende un Vice-Presidente, il relatore, il presidente della commissione parlamentare, rappresentanti di ciascun Gruppo Politico

# *Comitato di Conciliazione e Terza Lettura*

- Il Ministro competente e il Vice-Presidente del Parlamento presiedono congiuntamente la riunione; è presente anche il Commissario competente
- Prima della riunione: svariati triloghi nella stessa serata
- Riunioni in parallelo delle delegazioni del Consiglio e del Parlamento
- Se si perviene ad un accordo durante queste riunioni informali, la procedura si conclude con una riunione formale del Comitato di Conciliazione (27+27)
- Il testo dell'accordo viene poi adottato da Consiglio e Parlamento in Terza Lettura entro 6+2 settimane



# *Considerazioni Generali e Statistiche*

Nota del Consiglio del 31.7.2023: statistiche a partire dal 1999 (Trattato di Amsterdam)

- Prevalenza seconde letture e conciliazioni nei primi anni (fino al 2005 grosso modo)
- Declino delle conciliazioni e aumento degli accordi in prima lettura (dal 2005 in poi, con un forte aumento dopo Lisbona)
- Cessazione totale delle conciliazioni e quasi generalizzazione degli accordi in prima lettura a partire grosso modo dal 2016

Ragioni:

- Entrata in vigore del Trattato di Lisbona
- Maggiore focalizzazione del Parlamento sulla sostanza delle proposte rispetto alla difesa delle proprie prerogative
- Maggiore comodità sui tempi
- Buon funzionamento dei triloghi

# *Cambiamenti introdotti in ragione della pandemia*

## In generale:

- Videoconferenze con tecnologie più avanzate
- Cambiamenti nelle procedure di negoziato e presa di decisione

## Al Consiglio:

- Quasi generalizzazione della procedura scritta
- Emendamento di natura temporanea alle regole di procedura: il Coreper può decidere l'uso della procedura scritta con la stessa maggioranza necessaria per l'adozione dell'atto (invece che all'unanimità)
- Uso delle videoconferenze (che restano di carattere informale) per preparare le decisioni
- Applicazione della nuova pratiche anche e soprattutto agli atti legislativi (in PLO)
- Il Coreper ha continuato a riunirsi in presenza
- Tre fasi nelle pratiche dei gruppi di lavoro (uso di commenti scritti; video conferenze; riunioni in presenza con formato ridotto)

## *Cambiamenti alle pratiche della Procedura Legislativa Ordinaria*

- Periodo iniziale (legislazione urgente): accordo tra Coreper e rappresentanti del Parlamento sulla proposta della Commissione con pochissimi emendamenti.
- Regole di procedura del PE: attivazione della regola 163 (procedura d'urgenza) ed emendamenti alle regole 237 a) - d) (voto digitale).
- Triloghi: tre formati: in remoto; in formato ibrido e in persona con limitazione dei partecipanti.

## *Osservazioni Conclusive*

- Quasi generalizzazione degli accordi in prima lettura.
- Maggior peso dei vari aspetti di questa fase: orientamenti generali, mandati delle commissioni parlamentari, triloghi
- Questa fase si sviluppa abbastanza "nell'ombra"
- La natura del Consiglio ed i suoi metodi di lavoro non favoriscono la trasparenza
- Le pratiche introdotte durante la pandemia non hanno aiutato in tal senso (anche se siamo ormai ritornati alla normalità)
- Come migliorare la trasparenza del processo?

## Ulteriori informazioni:

“Guide to the ordinary legislative procedure”:

<https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/handbook-on-the-ordinary-legislative-procedure>

“European Parliament Legislative observatory”:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do?lang=en>

“Council of the EU legislative data base”

<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

“Joint Declaration on Practical Arrangements for the Codecision Procedure” (OJ C 145, 30.6.2007, p.5)

“The European Council and Council of the EU: What Lessons from Covid-19 Decision-making”?, P. Culley, D.Oldenburger, S. Vanhoonacker (CEPS Policy Insights, No 2022-21)

# Sommario (1)

- 1<sup>a</sup> lettura Parlamento- mandato per i triloghi, non ci sono limiti di tempo per il Parlamento

1<sup>a</sup> lettura Consiglio; Parlamento vota a maggioranza semplice

- in caso di accordo in 1<sup>a</sup> lettura, il Consiglio approva la posizione del Parlamento senza modifiche.

- “Accordi precoci in 2<sup>a</sup> lettura” – se l’accordo in 1<sup>a</sup> lettura fallisce, è un’altra chance per concludere abbastanza rapidamente

## Sommario (2)

- 2a lettura – triloghi come nella 1<sup>a</sup> lettura, Parlamento: voto a maggioranza assoluta
  - 3+1 mesi a disposizione del PE per reagire alla posizione del Consiglio in prima lettura
  - 3+1 mesi a disposizione del Consiglio per approvare tutti gli emendamenti del PE in 2<sup>a</sup> lettura (accordo classico in 2<sup>a</sup> lettura)
- Conciliazione/3a lettura
  - 6+2 settimane per convocare il comitato di conciliazione
  - 6+2 settimane per pervenire and un accordo su “testo comune”
  - 6+2 settimane l’adozione in 3a lettura dell’atto da parte del PE e del Consiglio sulla base del testo comune