



SCHOOL OF GOVERNMENT
LUISS Guido Carli

Working Paper Series

LA DISCIPLINA DELLE PROCEDURE NEGOZIALI
INFORMALI NEL “TRIANGOLO DECISIONALE”
UNIONALE: DAGLI ACCORDI
INTERISTITUZIONALI ALLA RIFORMA
DELL’ARTICOLO 70 DEL REGOLAMENTO DEL
PARLAMENTO EUROPEO

SOG-WP10/2013

ISSN: 2282-4189

Lorenzo Donatelli

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

© 2013 Lorenzo Donatelli

Printed in Italy, October 2013

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: sog@luiss.it

web: www.sog.luiss.it



ABSTRACT

This paper examines the progressive shifting towards a formal discipline of the so called trilogues meetings, which culminated in the 2012 revision of article 70 of the EP Rules of procedure. After a synthetic analysis of how the establishment of the ordinary legislative procedure – which involves, on equal status, the Council and the Parliament – paved the way for the development of informal meetings between the three institutions concerned, the article deals with the positive and negative effects of this institutional praxis, with specific regard to the “early agreements”. Then, it’s analyzed the EP’s effort to democratize the EU decision-making process through a progressively open and inclusive regulation, based on the values of accountability and transparency of the procedure. This effort, which firstly led to the adoption of common declarations and interinstitutional agreements, recently culminated in the reform of the internal rules: a clear sign of the Parliament’s will to formalize “democratic” requirements for the negotiation. In conclusion, the impact of the new rules, whose consequences on the efficiency of the legislative process remain to be seen, is examined in the perspective of the interinstitutional relationships that determine the EU “form of government”.

Keywords: trilogues, interinstitutional agreements, European Parliament

AUTHOR INFORMATION

Lorenzo Donatelli attended the Master Programme in Parliament and Public Policies at the LUISS SoG in the A.Y. 2012/2013

Contact Information:

LUISS School of Government,
Via di Villa Emiliani, 14, 00197 Rome - Italy
Tel. +39-06-85225051
Fax +39-06-85225056
Email: sog@luiss.it

INDICE

1. Introduzione	1
2. Lo sviluppo dei negoziati informali e la pratica degli early agreements nel contesto delle evoluzioni delle procedure decisionali europee	2
3. Triloghi ed accordi in prima lettura: quali conseguenze sulla posizione del Parlamento europeo nella procedura legislativa ordinaria e sugli assetti interni dell'istituzione parlamentare	7
4. La revisione dell'art. 70 del regolamento interno del Parlamento: cosa cambia	14
4.1 La decisione sull'avvio dei negoziati e il mandato della squadra negoziale	17
4.2 La composizione della squadra negoziale	19
4.3 Gli obblighi di informazione e feedback	20
4.4 L'esame in commissione dell'accordo raggiunto	21
5. Conclusioni	23
Bibliografia	27

1. Introduzione

Con modifica approvata in plenaria lo scorso 20 novembre 2012, il Parlamento europeo ha provveduto, in esito a un dibattito da ultimo sfociato nella lettera dell'Aprile 2011 dell'allora Presidente Buzek al presidente della commissione Affari costituzionali, ad apportare modifiche di significativo rilievo all'articolo 70 del proprio regolamento, peraltro già revisionato nel 2009 in parallelo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹. Il processo di riforma, avviato nell'autunno del 2011, ha avuto come obiettivo esplicito la regolamentazione di un fenomeno ormai ordinario nel processo di legiferazione unionale, ossia quello dei c.d. *triloghi* (dialoghi a tre) svolti tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria². Il nuovo articolo 70, precedentemente composto di soli tre paragrafi, svolge ora nei suoi sei paragrafi - accompagnati da un nuovo articolo 70 bis - una più dettagliata regolamentazione della possibilità di giungere, attraverso i richiamati triloghi, ad accordi nel corso della prima lettura, significativamente aumentati nel corso delle ultime due legislature e particolarmente criticati per le distorsioni da essi portate alle modalità di coinvolgimento del Parlamento nella procedura legislativa. Nella prospettiva del mantenimento di quei vantaggi in termini di efficienza decisionale che pure hanno consentito al sistema istituzionale unionale di attraversare una fase così difficile come quella segnata dall'elevazione dell'assemblea parlamentare al rango di co-legislatore³, il Parlamento ha in effetti cercato di dare, in questo modo, una risposta agli interrogativi riguardanti il tasso - invero assai basso - di trasparenza ed inclusività di tali prassi informali, affermatesi come ordinaria amministrazione nelle dinamiche codecisionali. Se e quanto vi sia riuscito, quali prospettive si aprano per il procedimento legislativo europeo e in che misura il Parlamento possa trarre vantaggi in termini di influenza su di esso, sono tutte domande alle quali difficilmente si può rispondere senza un inquadramento più ampio della recente revisione regolamentare: un inquadramento, cioè, che consenta di analizzarla nell'ambito del processo di emersione di lungo periodo delle richiamate pratiche di negoziato informale, avendo riguardo da un lato, a come esse siano state strumento delle istituzioni dell'Unione per facilitare il processo di produzione degli atti normativi; dall'altro, a come i suoi singoli protagonisti - Consiglio e Commissione, ma soprattutto Parlamento - si siano posti rispetto ad esse, cercando di trarne potenziali vantaggi rispetto alla posizione da essi ricoperta nel generale rapporto di forza nella produzione di decisioni. Solo alla

¹ Ex art. 65 del regolamento (*Negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*).

² Art. 294 TFUE.

³ Si pensi, inoltre, alle conseguenze in termini di attori partecipanti al processo decisionale derivanti dal grande allargamento del 2004.

luce di questa premessa di natura storico-giuridica, che non può peraltro fare a meno di suggestioni di natura financo politologica sui rapporti interistituzionali all'interno dell'Unione, sarà così possibile indagare più da vicino sia le dinamiche che hanno luogo nei negoziati a tre, sia le ragioni del grande sviluppo dei c.d. *early agreements*. Ciò che permetterà di procedere ad un'analisi più specifica di come la revisione dell'art. 70 del regolamento interno si sia inserita in un più generale contesto di messa in discussione delle prassi negoziali, costituendo essa un tentativo di “governare” meccanismi decisionali informali fino ad ora oggetto di norme e linee guida di natura spesso ambigua o non cogente: tentativo che però, forse inevitabilmente, non riesce a sciogliere i nodi di fondo di un equilibrio sempre fragile tra efficientamento e democratizzazione della procedura legislativa ordinaria.

2. Lo sviluppo dei negoziati informali e la pratica degli *early agreements* nel contesto delle evoluzioni delle procedure decisionali europee

Se, come si è detto, non è possibile affrontare la questione delle procedure negoziali informali e degli accordi di cui sono esito senza uno sguardo più ampio alla storia istituzionale dell'Unione, una necessaria premessa alla problematica in esame non può che essere dedicata alla procedura di formazione degli atti europei, in particolare lungo il processo di espansione del ruolo del Parlamento tra l'inizio degli anni '90 e l'ultima modifica dei Trattati con Lisbona. Com'è noto, il punto di svolta nel coinvolgimento dell'assemblea rappresentativa della cittadinanza europea nella produzione di atti legislativi unionali⁴ è rappresentato dal Trattato di Maastricht del 1992, benché una prima influenza dell'istituzione nella procedura di approvazione degli atti comunitari fosse già stata riconosciuta con l'introduzione, operata dall'Atto Unico europeo, della oramai scomparsa procedura di cooperazione⁵. Nel lungo periodo, assume valore particolare l'elezione a

⁴ Come da più parti ricordato (cfr. ad es. CERULLI IRELLI V., BARAZZONI F., *Gli atti dell'Unione*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008), in effetti, una delle tante vittime del processo di “ripulitura” del testo del nuovo Trattato nel 2007 da qualsivoglia elemento considerato suscettibile di avallare una lettura “costituzionale” dello stesso – “ripulitura” notoriamente conseguente allo sfortunato esito del Trattato costituzionale del 2005 – è stata proprio la terminologia di “legge europea”, rimanendo così invariato nel diritto primario l'utilizzo del termine “atto giuridico dell'Unione”: categoria all'interno della quale ritroviamo poi la distinzione tra atti vincolanti e non vincolanti e, nell'ambito degli atti vincolanti, quella tra atti legislativi (direttive, regolamenti, decisioni), non legislativi di portata generale (atti delegati ex art. 290 TFUE) e, infine, atti di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti (ex art. 291 TFUE).

⁵ La procedura di cooperazione segnava in effetti un timido ma non irrilevante passo in avanti rispetto alle modalità tradizionali con cui si era consentita l'espressione della voce del Parlamento (fino al 1986 formalmente “Assemblea

suffragio universale diretto del Parlamento introdotta nel 1979: è questa, infatti, a consentire all'istituzione parlamentare comunitaria di poter vantare quella rappresentanza diretta dei cittadini europei⁶ che legittimerà, nei decenni successivi, un suo progressivo maggior coinvolgimento nella decisione sugli atti unionali, verificandosi così nel tempo quell'approdo a procedure di tipo codecisionale che già aveva trovato spazio nel celebre Progetto Spinelli del 1984. L'introduzione della procedura di codecisione con il Trattato di Maastricht, fonte di contrasti interistituzionali tra un Parlamento deciso ad affermare il proprio ruolo paritario nella decisione sugli atti legislativi anche al di là della lettera dei Trattati e un Consiglio altrettanto fermo nel tentativo di conservare il proprio diritto all'ultima parola, ha finito in realtà per inaugurare un processo di accrescimento del coinvolgimento parlamentare che nel giro di pochi anni è stato sancito dal Trattato di Amsterdam e dall'aumento continuo delle materie sottoposte a codecisione, per culminare da ultimo nel già citato Trattato di Lisbona. Con l'entrata in vigore di quest'ultimo la portata delle materie sottoposte alla codecisione – ridenominata dall'art. 294 TFUE (ex art. 251 TCE) *procedura legislativa ordinaria* per distinguerla dalle altre *procedure legislative speciali* – è praticamente raddoppiata, passando dai quarantaquattro settori di applicazione previsti dal Trattato di Nizza ai ben ottantacinque settori attuali, risultato peraltro non solo della generalizzazione del meccanismo codecisionale (arrivato così a coprire materie precedentemente sottoposte ad altre procedure o del tutto estranee a un coinvolgimento parlamentare) ma anche della nascita di nuove basi giuridiche (ossia ambiti di azione dell'Unione nuovi o in passato fondati sull'attivazione della c.d. clausola di flessibilità⁷: si pensi ad esempio all'iniziativa dei cittadini ex art. 11, par. 4 TUE e 24, c. 1 TFUE⁸). Di fronte a un tale aumento dei casi di applicazione della codecisione – rimanendo in gran parte invariata la scansione delle tre letture pre-Lisbona⁹ – non stupisce che si siano andate consolidando, per quanto

parlamentare”) sulla produzione degli atti della Comunità, all'epoca generalmente riservati alla consultazione (oggi procedura legislativa speciale ai sensi dell'art. 289, par. 2 TFUE). Sul punto, nonché per un'analisi della procedura di consultazione e di quella, parimenti introdotta con l'Atto Unico, di parere conforme, cfr. CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M., *The European Parliament*, London, 2011, VIII ed., nonché COSTA O., SAINT MARTIN F., *Le parlement européen*, II ed., Paris, La Documentation Française, 2011.

⁶ Sul punto è appena il caso di ricordare che la rappresentanza della cittadinanza europea (status quest'ultimo introdotto solo a Maastricht) da parte del Parlamento, non più mera assemblea di delegazioni nazionali, sarà riconosciuta nei Trattati solo con Lisbona (figurando peraltro all'art. I-20, comma 2 del naufragato Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa). Oggi è presente all'art. 14 del TUE, ai sensi del quale “il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione” (par. 2). Per un approfondimento della questione in rapporto alle modalità di elezione del Parlamento europeo, cfr. fra gli altri FABBRINI F., *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 787-802.

⁷ Art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE).

⁸ Sul punto cfr. ad es. FERRARO F., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, p. 727 – 745, nonché DOUGAN M., *What Are We To Make of the Citizens Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1807-1848.

⁹ Ciò non toglie che nella nuova formulazione del Trattato siano comparsi elementi del tutto inediti: pensiamo ad esempio al tradizionale monopolio detenuto dalla Commissione europea sull'iniziativa legislativa, scalfito seppur

in maniera non sempre organica a seconda delle commissioni parlamentari interessate, pratiche negoziali informali con la Commissione e il Consiglio che già all'inizio degli anni '90 avevano accompagnato l'introduzione della codecisione; né che nel corso delle ultime legislature del Parlamento europeo il numero di dossier sottoposti alla procedura e oggetto di accordi nelle prime fasi della stessa sia andato aumentando, arrivando a coprire una quota crescente dei progetti di atto approvati. Basti pensare che la percentuale di fascicoli chiusi in prima lettura è salita dal 28% del periodo 1999-2004 al 72% del 2004-2009, per arrivare al 78% alla metà dell'ultima legislatura¹⁰. Possiamo dedurre, conseguentemente, non solo che il progressivo maggior coinvolgimento del Parlamento nella procedura di approvazione degli atti unionali sia stato caratterizzato ed accompagnato dall'emersione di una pratica di negoziati in sedi informali con i rappresentanti di Commissione e Consiglio, ma anche che tali negoziati siano stati all'origine, soprattutto negli ultimi dieci anni, di un vertiginoso aumento delle proposte legislative approvate mediante un compromesso tra le tre istituzioni concluso ancor prima che il Parlamento abbia espresso la propria posizione comune, ai sensi dell'art. 294, par. 3, in prima lettura. Entrambe tali "risultati indiretti" dell'affermarsi della codecisione si sono peraltro imposti in maniera tutt'altro che pacifica nei rapporti interistituzionali, ed anzi significative perplessità sono state sollevate all'interno e all'esterno del Parlamento europeo rispetto all'uscita di una parte di fatto integrante la procedura legislativa ordinaria *al di fuori* dell'impianto normativo previsto dalle regole formali dei Trattati e del regolamento interno.

Ciò, naturalmente, non deve far dimenticare come proprio l'instaurarsi di rapporti negoziali informali diretti tra Parlamento e Consiglio sia stato in origine uno dei risultati dell'azione di

indirettamente dal già citato diritto di iniziativa dei cittadini europei (pure per certi aspetti maggiormente assimilabile ai poteri di "proposta" di cui all'art. 225 TFUE per il Parlamento e 241 TFUE per il Consiglio, in particolare per quanto riguarda il seguito da dare all'iniziativa da parte della Commissione: sul punto, cfr. FABBRINI F., *La composizione del Parlamento europeo dopo Il Trattato di Lisbona*, cit.) nonché dalle altre ipotesi in cui i Trattati prevedano specificamente l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, la raccomandazione della Banca centrale europea o la richiesta della Corte di giustizia (ipotesi cui si richiama conseguentemente l'art. 294, par. 15 TFUE); oppure, ancora, al nuovo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo di sussidiarietà in attuazione del Protocollo n. 2, e al più ampio "dialogo politico" che si è instaurato su iniziativa della Commissione Barroso (tema su cui la letteratura è ampia: cfr., fra gli altri, GIANNITI L., MASTROIANNI R., *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008; MANZELLA A., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in MICOSSI S., TOSATO G. L. (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio, per l'Europa»*, Bologna, 2008, p. 333 s.; OLIVETTI M., voce *Parlamenti nazionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, 2012, Par. III, sottopar. 21-37; RUSSO A. M., *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2012; FASONE C., *I parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, *amministrazioneincammino.it*, 22.07.2008).

¹⁰ Dati reperibili in PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle Conciliazioni, Unità Conciliazioni e Codecisione, *Codecisione e Conciliazione, Guida a come il Parlamento colegifera nel quadro del Trattato di Lisbona*, Gennaio 2012.

pressione dell'istituzione parlamentare per l'acquisizione di un ruolo più forte nelle procedure decisionali. Anzi, il consolidarsi della prassi dei triloghi è stato definito da alcuni un vero e proprio "pacification process"¹¹, ovvero il risultato di una progressiva accettazione da parte del Consiglio della nuova posizione protagonista dell'assemblea parlamentare nella procedura di approvazione degli atti legislativi. Un processo di pacificazione del nuovo ruolo parlamentare che è stato segnato dal succedersi di una serie di dichiarazioni comuni, accordi interistituzionali e corrispondenti modifiche del regolamento interno del Parlamento, e che è stato possibile innanzitutto per il realizzarsi di una serie di condizioni congiunturali favorevoli (in primis l'allargamento del 2004)¹². Primo segno tangibile di questa riappacificazione sarebbe, seguendo questo filone interpretativo, la *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione* di Parlamento e Consiglio risalente al 1999, non a caso in chiusura di un decennio segnato dalla battaglia dell'Assemblea di Strasburgo per l'instaurazione di un dialogo strutturato con le due controparti del processo di co-legiferazione e, soprattutto, dalla prima vittoria rappresentata dalla modifica dei Trattati introducendo la possibilità di accordi in prima lettura (Trattato di Amsterdam).¹³ Nella Dichiarazione in esame le due istituzioni si sono impegnate a cooperare lealmente al fine di riavvicinare il più possibile le proprie posizioni, enunciando esplicitamente l'obiettivo di concludere, laddove ve ne siano le condizioni, la procedura di approvazione sin dalla prima lettura. E' da questo momento che inizia il progressivo aumento dell'approvazione di testi legislativi nelle prime fasi della procedura, ponendosi le basi per l'esplosione successiva dei c.d. *early agreements*; è da questo momento – e in particolare a seguito del seguente accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del dicembre 2003, il quale già rispondeva ai primi timori rispetto alla mancanza di trasparenza delle dinamiche negoziali interistituzionali e fissava alcuni principi generali di chiarezza e legittimazione democratica del processo legislativo – che il Consiglio muta in maniera decisiva il proprio atteggiamento rispetto alle negoziazioni informali con il Parlamento, iniziando a partecipare con regolarità ad incontri

¹¹ Il riferimento è a COSTA O., DEHOUSSE R., TRAKALOVA A., *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, Notre Europe – Etudes et recherches, 2011, www.notre-europe.eu.

¹² Condizioni al venir meno delle quali, non a caso, nuovi dubbi sarebbero stati poi sollevati sulle prassi emerse per agevolare procedure decisionali altrimenti difficili da rendere fluide ed efficienti.

¹³ Come dettagliatamente riportato in COSTA O., DEHOUSSE R., TRAKALOVA A., *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, cit., la questione si era subito posta all'indomani dell'introduzione della procedura, nel 1993; successivamente, dinanzi alle istanze di considerazione paritaria del Parlamento, il Consiglio si era opposto ad un siffatto riconoscimento nell'ambito della stessa procedura di conciliazione prevista in caso di disaccordo tra le due istituzioni. Dopo uno scontro istituzionale che ha visto il Parlamento irrigidirsi nel porre il veto su varie proposte di atto, il Consiglio ha dovuto infine accettare un dialogo diretto e riconoscere il nuovo ruolo parlamentare, come sancito nello stesso Trattato di Amsterdam: ad esso troviamo allegata una dichiarazione (n. 34) nella quale si invitano le due istituzioni ad adoperarsi per far sì che la procedura possa svolgersi il più rapidamente possibile (sul punto, comunque, si avrà modo di tornare nel paragrafo seguente).

trilaterali con i rappresentanti dell'Assemblea e della Commissione per pervenire a un compromesso nel corso della procedura legislativa. Nati in ambito di conciliazione – dunque nella fase finale della procedura di approvazione – i suddetti triloghi tenderanno da allora a spostarsi progressivamente nelle prime due fasi dell'esame degli atti. La successiva *Dichiarazione comune* del 2007, che è andata a sostituire la precedente dichiarazione del 1999 e che costituisce ora l'Allegato XX al regolamento interno del Parlamento europeo, rappresenta in questo senso un altro momento fondamentale nel reciproco riconoscimento, da parte dei due co-legislatori unionali, della proficuità della prassi dei triloghi, considerati capaci di facilitare accordi in prima lettura¹⁴. Affermando che “si è dimostrata valida l'attuale prassi dei contatti tra la presidenza del Consiglio, la Commissione e i presidenti delle commissioni competenti o i relatori del Parlamento europeo” (art. 1), le tre istituzioni coinvolte concordano sull'opportunità di continuare ad incoraggiare tale prassi, rinviando sì all'organizzazione interna di ciascuna di esse la fissazione delle modalità più appropriate per partecipare ai negoziati¹⁵ ma, al tempo stesso, provvedendo a dichiarare la volontà comune di rispettare nella procedura di codecisione i principi di trasparenza, responsabilità ed efficienza in coerenza con quanto definito in “*Legiferare meglio*”. In una visione complessiva fortemente favorevole alla conclusione di accordi in prima lettura (“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”, art. 4; “Le istituzioni collaborano lealmente, allo scopo di riavvicinare al massimo le loro posizioni affinché, per quanto possibile, l'atto possa essere adottato in prima lettura”, art. 11), la Dichiarazione sancisce peraltro l'impegno reciproco delle istituzioni a rispettare una serie di buone prassi nello svolgimento di tali negoziati, per esempio procedendo a formalizzare la chiusura di un accordo in prima lettura con uno scambio di lettere tra il Presidente del Coreper e il presidente della commissione parlamentare competente. Ai sensi dell'art. 14 della Dichiarazione, infatti, “Qualora venga raggiunto un accordo, mediante negoziati informali, in sede di consultazione a tre, il presidente del Coreper trasmette, con lettera al presidente della commissione parlamentare competente, i dettagli del contenuto dell'accordo, sotto forma di emendamenti alla proposta della Commissione. Detta lettera indica la volontà del Consiglio di accettare tale risultato, previa verifica

¹⁴ “La collaborazione tra le istituzioni, nel contesto della codecisione, spesso assume la forma di riunioni tripartite (“consultazioni a tre”). Tali consultazioni a tre si sono dimostrate valide e flessibili, aumentando notevolmente le possibilità di giungere ad un accordo nella fase di prima e di seconda lettura ed anche contribuendo alla preparazione dei lavori del comitato di conciliazione” (*Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (Articolo 251 del trattato CE)*, punto 7, GU C 145 del 30.6.2007).

¹⁵ “Ogni istituzione, conformemente alle rispettive regole di procedura, designa i propri partecipanti per ogni riunione, definisce il mandato per i negoziati e informa tempestivamente le altre istituzioni in merito agli accordi relativi alle riunioni” (art. 8 della Dichiarazione).

effettuata dai giuristi linguisti, qualora esso fosse confermato dal voto in seduta plenaria. Copia della lettera è trasmessa alla Commissione”¹⁶. Già nella Dichiarazione comune del 2007, si noti, si possono intravedere primi segnali di quelle istanze che più di recente troveranno sbocco nella modifica del regolamento del Parlamento europeo, per esempio in materia di informazione adeguata della commissione di merito¹⁷. E’ tuttavia nella fase nuova apertasi con l’entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona che posizioni più critiche all’interno dello stesso Parlamento europeo hanno incoraggiato una decisa messa in discussione dell’assenza pressoché totale di regole specifiche in materia di dialoghi a tre con il Consiglio e la Commissione e, soprattutto, di accordi in prima lettura: in primo luogo, nel contesto più ampio del processo di adattamento regolamentare alle disposizioni del nuovo Trattato; in secondo luogo, più di recente, nell’ambito di un’attenzione del tutto particolare riservata ad una prassi che si vedeva stabilizzarsi nonostante le crescenti critiche rivolte al suo deficit di democraticità e *accountability*.

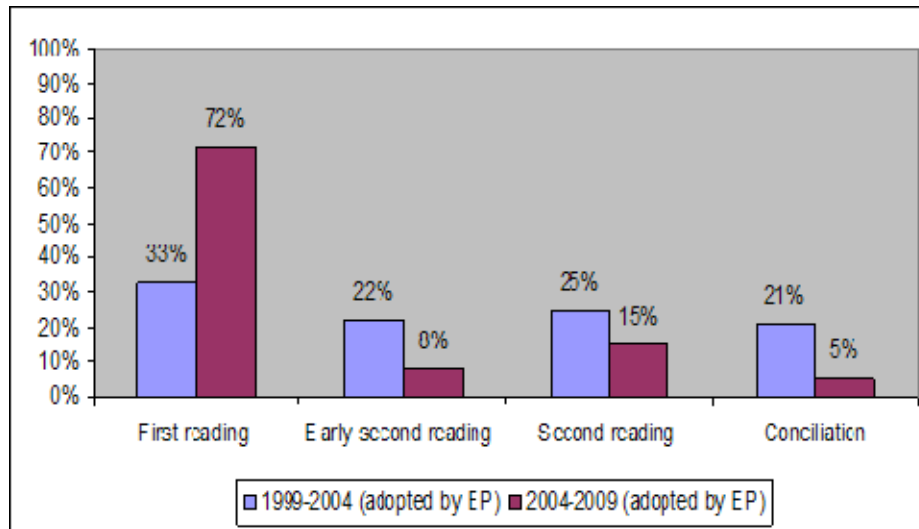
3. Triloghi ed accordi in prima lettura: quali conseguenze sulla posizione del Parlamento europeo nella procedura legislativa ordinaria e sugli assetti interni dell’istituzione parlamentare

Secondo l’attuale art. 295 TFUE “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante”. Si tratta in realtà della conferma di una previsione introdotta nei Trattati sin dal 1997, con il Trattato di Amsterdam. E’ da allora che, come ricordato, il fenomeno degli “*early agreements*” – con ciò intendendosi gli accordi in prima lettura e quelli in fase di posizione comune del Consiglio, o “*early second agreements*” – ha assunto delle proporzioni sempre maggiori. Naturalmente, l’aumento delle percentuali di tali accordi non può essere semplicemente ricondotto alla mera istituzionalizzazione della possibilità di concludere “*first-*

¹⁶ Uno scambio di lettere analogo è previsto per gli accordi in seconda lettura, mentre naturalmente, nel caso dei c.d. “*early second agreements*” (cioè nella fase di posizione comune del Consiglio in prima lettura), le parti di Coreper e commissione parlamentare si invertono (essendo il presidente della commissione parlamentare ad esser gravato dell’onere di trasmettere con lettera al presidente del Coreper il contenuto dell’accordo raggiunto in sede di trilogio, confermando la propria volontà di raccomandare alla plenaria l’adozione del testo in seconda lettura senza emendamenti).

¹⁷ Cfr. ad es. gli impegni, pure vaghi, in capo alla Presidenza del Consiglio di cui all’art. 10 o quelli, ancor più generici, di informazione sulla volontà di concludere un accordo in prima lettura ex art. 15. Come vedremo, tali pratiche hanno ricevuto un’applicazione assai variabile tra le diverse commissioni parlamentari, e solo con la modifica del 2012 dell’art. 70 reg. PE si può parlare effettivamente di obblighi di informazione specifici delle squadre negoziali nei confronti degli altri membri della commissione interessata.

reading agreements” operata ad Amsterdam. Abbiamo già visto come la prassi di triloghi informali tra Parlamento, Consiglio e Commissione sia emersa in risposta al crescente coinvolgimento dell’istituzione parlamentare nella procedura di approvazione degli atti dell’Unione, procedura che, nella gran parte dei casi, ha assunto i tratti della codecisione proprio in esito al Trattato di Lisbona. Originariamente, peraltro, i triloghi si erano tenuti prevalentemente in terza lettura: non a caso, infatti, sono stati assimilati ad altre procedure di risoluzione informale dei conflitti intercamerali sviluppatesi in altri paesi, procedure spesso nate proprio per aggirare vincoli formali allo svolgimento dei negoziati nelle sedi ufficiali¹⁸. Successivamente essi si sono estesi a tutte le fasi della procedura di codecisione, ciò che ha portato ad un aumento vertiginoso, come si diceva, degli accordi in prima lettura. Tale evoluzione è particolarmente evidente confrontando la quinta e la sesta legislatura del Parlamento europeo.



Fonte: <http://ec.europa.eu/codecision/images/statistics.gif&imgrefurl>

Si tratta di una tendenza assolutamente confermata nel corso della settima legislatura, che ha visto approvati in prima lettura ben il 78% dei fascicoli sottoposti a procedura legislativa ordinaria,

¹⁸ A tal proposito cfr. KARDASHEVA R., *Trilogues in the EU legislature*, King’s College London, Department of European and International Studies, Research paper, 30 April 2012, secondo il quale sarebbe possibile operare una comparazione tra l’emersione dei triloghi rispetto alla procedura di conciliazione ex art. 294, parr. 10-14 e il successo del c.d. “ping pong” method (amendment exchange) tra la Camera e il Senato americani rispetto alla più costrittiva convocazione di una *conference committee*. Allo stesso modo, nel corso degli anni 2000 la convocazione in ambito unionale del Comitato di conciliazione (composto da ben 27 membri del PE e 27 rappresentanti del Consiglio - 28 dopo l’ingresso della Croazia - con un termine temporale di sei settimane prorogabili a otto dalla convocazione) si è fatta sempre più rara, fino a rimanere come eventualità quasi virtuale di una procedura spesso concludentesi in prima lettura.

rispetto a un 32% varati in seconda lettura e a solo un 4% di fascicoli giunti in conciliazione¹⁹. Sulla spiegazione di un tale fenomeno si è spesa una parte consistente della letteratura in materia, non casualmente di taglio più politologico. In via generale è senz'altro possibile affermare come l'accesso a negoziati informali tra rappresentanti non predeterminati e meno numerosi rispetto a quelli previsti, ad esempio, dai Trattati per la fase di conciliazione abbia costituito, per Parlamento e Consiglio, un'opportunità per ridurre l'incertezza rispetto alle reciproche posizioni politiche, semplificando notevolmente le procedure di contrattazione e ponendole al riparo da specifici requisiti di pubblicità e rendicontazione delle negoziazioni. Fino alla recente riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento, occorre notare che non solo era assente una specifica disciplina della composizione delle squadre negoziali, ma che lo stesso inizio dei negoziati, anche in prima lettura, avveniva spesso senza che vi fosse alcun mandato specifico da parte delle commissioni, il cui atteggiamento in materia riscontrava una significativa variabilità. Sfruttando i silenzi e le ambiguità del regolamento, la procedura legislativa ordinaria si è fatta così più "consociativa", giovandosi del progressivo apprendimento dei meccanismi della codecisione e del progressivo aumento e miglioramento qualitativo dei contatti tra le istituzioni coinvolte. Non deve inoltre essere sottovalutato il ruolo del Consiglio (e dell'introduzione del criterio generale della maggioranza qualificata in seno ad esso da parte di Lisbona, con conseguenti maggiori margini di manovra del Parlamento nella negoziazione di un compromesso) e soprattutto della sua Presidenza a rotazione semestrale, la cui tendenza a privilegiare i negoziati in prima lettura può essere ricollegata alla volontà di dare attuazione alle proprie priorità entro la fine del periodo in questione²⁰. Difficile invece ricercare spiegazioni sistematiche del fenomeno nell'ambito della tipologia degli atti

¹⁹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle Conciliazioni, Unità Conciliazioni e Codecisione, *Codecisione e Conciliazione, Guida a come il Parlamento colegifera nel quadro del Trattato di Lisbona*, Gennaio 2012.

²⁰ Sul punto tuttavia il dibattito è più che mai aperto: nell'ambito delle procedure concluse con un *first-reading agreement* il peso delle priorità della Presidenza del Consiglio è un elemento considerato da alcuni decisivo (cfr. lo stesso PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle Conciliazioni, Unità Conciliazioni e Codecisione, *Codecisione e Conciliazione, Guida a come il Parlamento colegifera nel quadro del Trattato di Lisbona*, cit., e ripreso in COSTA O., DEHOUSSE R., TRAKALOVA A., *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, cit.), da altri sostanzialmente privo di effetti statisticamente rilevanti (cfr. in particolare REH C., HERITIER A., BRESSANELLI E., KOOP C., *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, *Comparative Political Studies*, September 2013, 46 (9): 1112-1142 (first published on Dec. 5, 2011): i quali in effetti rilevano una relazione più forte con il carico di lavoro – risultato questo dell'estensione a nuovi settori della procedura di codecisione -, con il numero crescente di attori coinvolti – conseguenza dell'allargamento – e con la stessa complessità tecnica del contenuto della legislazione: tutti elementi che aumentano i "costi di transazione" di una negoziazione pubblica e inclusiva).

sottoposti alla codecisione²¹, dato che la frequente conclusione di *early agreements* su proposte di carattere tecnico non ha impedito che atti ad alto tasso di rilevanza politica e mediatica venissero sottoposti a negoziati informali e approvati nelle prime fasi della procedura legislativa²². In generale, ad ogni modo, i vantaggi di efficientamento economico ed istituzionale sembrano aver giocato a favore dell'espansione degli accordi in prima lettura, i quali hanno fortemente contribuito a dimostrare la flessibilità della procedura legislativa ordinaria e la capacità di cooperare profittevolmente da parte di Parlamento e Consiglio. In tale contesto, sarebbe ben difficile comprendere le origini delle citate istanze di regolamentazione del fenomeno da parte del Parlamento senza analizzare la particolare posizione che esso si è trovato a ricoprire nelle negoziazioni informali, senza osservare il particolare sistema di incentivi e disincentivi creato dalle regole formali imposte nelle diverse letture dai Trattati – sistema che peraltro contribuisce a spiegare perché la stessa istituzione parlamentare abbia privilegiato negli anni la prima lettura per giungere ad accordi di compromesso con il Consiglio – e senza, infine, avere riguardo alle distorsioni conseguenti del procedimento legislativo che, in presenza di regole di portata spesso assai generale e talvolta di rango giuridico poco chiaro, hanno infine portato molti a considerare insostenibile la situazione attuale, spingendo l'Assemblea a modificare profondamente il proprio regolamento.

La prassi dei triloghi, in effetti, pur essendosi affermata (come abbiamo visto) nei termini di una vittoria del Parlamento europeo rispetto alle resistenze del Consiglio, non necessariamente si è tradotta in una posizione di vantaggio del primo nei confronti del secondo, essendo invece assai variabile, in particolare rispetto alla lettura coinvolta, la forza negoziale reciproca delle due istituzioni. Da questo punto di vista, mentre la proliferazione dei *first-reading agreements* non ha suscitato particolare dibattito all'interno del Consiglio, il quale esprime attraverso i propri negoziatori (il presidente del gruppo di lavoro sul progetto di atto e/o membri del Coreper, assistiti da un funzionario del Segretariato generale del Consiglio) una posizione unica – quella raggiunta nel compromesso tra gli Stati membri, senza che le singole posizioni possano emergere nel negoziato con il Parlamento – più complessa è la posizione dell'Assemblea di Strasburgo, la quale si ritrova paradossalmente più forte nell'ultimo stadio della procedura (potendo in essa far valere il proprio veto). Ciò costituisce la conseguenza di una serie di fattori. Innanzitutto, in prima lettura il Parlamento si ritrova a confrontarsi con una posizione del Consiglio che esprime la convergenza

²¹ Nonostante l'inserimento di specifiche indicazioni in proposito nell'Allegato XXI al regolamento interno del Parlamento.

²² Cfr. ancora REH C., HERITIER A., BRESSANELLI E., KOOP C., *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, cit..

degli Stati membri (perlomeno della maggioranza), mentre esso esprime attraverso la propria squadra negoziale – fino alla recente riforma generalmente composta dal relatore e da personale del segretariato della commissione parlamentare interessata o dei gruppi politici, peraltro in assenza di uno specifico obbligo in capo alla commissione o alla plenaria di votare un mandato specifico – semplicemente la posizione di un gruppo ristretto di parlamentari, i quali non possono vantare la rappresentanza formale della posizione parlamentare. Il che, è quasi superfluo notare, ha creato altresì delle dinamiche Parlamento-Consiglio che hanno finito inevitabilmente per favorire la posizione dei gruppi maggiori, i quali necessariamente risultano gli unici a poter fornire “garanzie” relativamente all’approvazione del compromesso raggiunto²³. E’ stato inoltre posto l’accento su come la mancanza di trasparenza nell’ambito degli accordi in prima lettura vada a tutto svantaggio della posizione mediatica del Parlamento stesso, sostanzialmente “eclissato” rispetto all’attenzione del pubblico e dei media da concertazioni di carattere riservato che si svolgono a prescindere dall’espressione di una propria presa di posizione da parte dell’Assemblea²⁴. In seconda lettura, del resto, la posizione del Parlamento tende a farsi se possibile ancor più fragile, in ragione di un contesto normativo molto più costrittivo (quanto ad ammissibilità degli emendamenti²⁵ e quanto a maggioranza richiesta per l’approvazione del compromesso, non più a maggioranza semplice ma a maggioranza assoluta dei componenti dell’assemblea²⁶; senza dimenticare i termini temporali ex art. 294, par. 8 TFUE²⁷, totalmente assenti in prima lettura). Di qui la tendenziale preferenza del Parlamento per le negoziazioni in prima lettura, dato che, laddove l’atto arrivi in seconda lettura, l’Assemblea si trova generalmente “costretta” a riavvicinare le proprie posizioni a quelle del Consiglio. Non va inoltre sottovalutato l’elemento dell’esperienza e della competenza tecnica nello

²³ Sul punto cfr. di nuovo KARDASHEVA R., *Trilogues in the EU legislature*, cit..

²⁴ Ne trae invece un guadagno in termini di visibilità e ruolo di preminenza la figura del relatore, il che pone la questione dell’emersione di una “gerarchia” di parlamentari “specializzati” nelle trattative con il Consiglio.

²⁵ Gli emendamenti non sono infatti ricevibili che a determinate condizioni: essi devono essere volti a ristabilire totalmente o parzialmente la posizione del Parlamento in prima lettura, a raggiungere un compromesso rispetto alla posizione espressa dal Consiglio, a modificare degli elementi della posizione comune del Consiglio non appartenenti alla proposta legislativa originaria o, da ultimo, a “tener conto di un fatto o di una nuova situazione giuridica intervenuti dopo la prima lettura” (art. 66, par. 2, lett. *a-d* reg. PE).

²⁶ Ai sensi dell’art. 294, par. 7, lett. *b e c* TFUE, l’assemblea deve votare a maggioranza assoluta dei membri che la compongono per respingere o emendare la posizione espressa dal Consiglio in prima lettura. Si noti peraltro che, in base al paragrafo 9 dello stesso articolo, il Consiglio è chiamato ad esprimersi all’unanimità sugli emendamenti sui quali la Commissione abbia dato parere negativo: in tal modo è possibile che si verifichi un restringimento ulteriore dei margini di negoziazione parlamentare, in quei casi in cui il Consiglio possa obiettare alle proposte di compromesso dei rappresentanti negoziali del Parlamento la difficoltà di un voto unanime da parte degli Stati membri in presenza di una posizione contraria della Commissione europea. Va detto però che analogo rischio lo si corre anche in sede di prima lettura, laddove la Commissione non dia il proprio assenso al compromesso Consiglio-Parlamento e non attivi, corrispondentemente, la facoltà di cui all’art. 293, par. 2 TFUE di adattare la proposta legislativa iniziale alla posizione votata dall’Assemblea di Strasburgo: con ciò, ancora, obbligando il Consiglio a deliberare all’unanimità.

²⁷ Tre mesi, estendibili a quattro ex art. 294, par 14 TFUE.

svolgimento dei negoziati, che spesso in passato ha favorito il Consiglio: quest'ultimo, infatti, è reso strategicamente più forte nelle negoziazioni non solo dalla possibilità di esprimere il supporto della maggioranza degli Stati membri²⁸ alla posizione ufficiale dei negoziatori (ciò che, come ricordato, non può dirsi per una squadra negoziale assai ristretta ed eventualmente priva di mandato quale quella parlamentare), ma anche dalla possibilità di appoggiarsi alle competenze e alle conoscenze degli esperti nazionali e del Consiglio. Non casualmente, a tal proposito, la Conferenza dei Presidenti ha iniziato a incoraggiare, nell'ambito dell'amministrazione parlamentare, lo sviluppo di un'attività di supporto scientifico e di formazione per i membri del Parlamento e per le commissioni.

Sia consentita inoltre, a completamento del quadro, una breve parentesi sul ruolo giocato dal terzo attore della procedura legislativa ordinaria, ossia la Commissione europea: l'esecutivo unionale, considerato a torto da parte della letteratura come "grande perdente" dell'aumento degli *early agreements*, ne ha saputo in realtà beneficiare: più a lungo si dipana il processo di approvazione dell'atto proposto più, infatti, aumentano le possibilità che ci si allontani dalla proposta originaria, soprattutto nel caso in cui si arrivi fino alla terza lettura (esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 293, par. 1 TFUE e, dunque, contemplante la partecipazione della Commissione in un ruolo - pur non irrilevante - di semplice mediazione). D'altro canto, lo stesso esecutivo di Bruxelles ha poco interesse ad un "accordo al ribasso" tra Consiglio e Parlamento in prima lettura, magari sull'onda della fretta della Presidenza semestrale di dare attuazione alle proprie priorità programmatiche: per questo ha assunto tradizionalmente un atteggiamento poco favorevole ai *first-reading agreements* e più propenso al passaggio in seconda lettura, quando subentra un contesto normativo nei Trattati ad essa più favorevole (con la combinazione tra un Parlamento più "vincolato" e la possibilità, ai sensi dell'art. 293 TFUE, di costringere il Consiglio a deliberare all'unanimità). In definitiva, dunque, la posizione dell'Assemblea di Strasburgo nei confronti delle altre istituzioni del "triangolo negoziale" non è così favorevole come potrebbe lasciar intendere il grande aumento degli accordi in prima lettura nell'ultimo decennio. La mancanza di una posizione negoziale sufficientemente solida rispetto al Consiglio ha sollevato in proposito non pochi dubbi sulla possibilità che le pratiche negoziali a tre, pure indubitabilmente essenziali nell'accompagnare un coinvolgimento parlamentare nelle procedure di approvazione degli atti unionali altrimenti suscettibile di ingolfarsi o bloccarsi nello scontro interistituzionale, si traducano effettivamente nella possibilità del Parlamento di far valere il proprio punto di vista nell'ambito delle materie

²⁸ Il che rafforza la posizione del Consiglio, ma tende ugualmente ad "ingessarla" limitando i margini di manovra nel negoziato (cfr. sul punto COSTA O., DEHOUSSE R., TRAKALOVA A., *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, cit.).

sottoposte al meccanismo codecisionale. Non solo, però, lo sfociare dei triloghi in una più frequente prassi di accordi in prima lettura ha suscitato critiche relative al pericolo di uno squilibrio tra le istituzioni rispetto a quanto definito formalmente dai Trattati (critiche che peraltro devono fare i conti con l'estrema variabilità degli esiti di siffatti negoziati tra le diverse commissioni parlamentari e persino tra le diverse personalità in essi coinvolti); anche altri timori, se possibile più forti, hanno additato la pratica dei *first-reading agreements* quali potenziali motori di uno squilibrio che in primo luogo si verifica all'interno, e non solo nei rapporti con l'esterno, dell'istituzione parlamentare. Da questo punto di vista, si è fatto notare come tali negoziati informali, specie se sfocianti in un accordo in prima lettura, deprivano *de facto* la procedura legislativa della possibilità di svolgere un dibattito politico aperto ed in sedi pubbliche, ciò che risulta essenziale ai fini di una corretta *accountability* dell'operato degli eurodeputati nell'ambito di una matura democrazia europea. La mancanza di trasparenza e il ricorso crescente a luoghi informali di confronto interistituzionale, inoltre, ha innescato dei processi di gerarchizzazione decisionale a favore dei negoziatori (in particolare i relatori, nella maggior parte dei casi espressione dei gruppi di dimensioni maggiori), con un'assemblea ridotta al ruolo di mera ratifica di decisioni prese in altre sedi. Inevitabilmente, insomma, l'aumento degli *early agreements* si è riversato in una marginalizzazione progressiva delle commissioni, rispetto alle quali le squadre negoziali hanno potuto svolgere il proprio compito piuttosto liberi da vincoli di mandato, e delle minoranze politiche, non di rado emarginate nelle dinamiche negoziali con il Consiglio²⁹. Rispetto allo scarso controllo della commissione e della plenaria rispetto a tali dinamiche, peraltro tradizionalmente vissute con diffidenza da un Parlamento assai poco incline a trattative tra esperti tecnici e convinto della necessità di una contrattazione di natura prettamente politica con i rappresentanti del Consiglio, una sensibilizzazione crescente dell'Assemblea di Strasburgo ha portato infine ad un processo di revisione del proprio regolamento interno, con l'obiettivo di segnare una svolta nella gestione parlamentare dei negoziati interistituzionali.

²⁹ Sul punto cfr. FARRELL H., HERITIER H., *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2003: 7. I tre gruppi più grandi – popolare, socialista e liberale – sono titolari, in virtù del sistema di assegnazione dei relatori (per il quale si rinvia a LUPO N., MANZELLA A., voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, vol. V, pp. 4112-4124) della maggior parte dei rapporti, ed è statisticamente comprovato che nel caso di relatori appartenenti a tali gruppi la probabilità di concludere in prima lettura la procedura legislativa sia significativamente più elevata rispetto ad altri gruppi politici.

4. La revisione dell'art. 70 del regolamento interno del Parlamento: cosa cambia

In realtà, un primo segno degli sforzi del Parlamento di fornire una qualche regolamentazione del fenomeno dei triloghi e degli *early agreements* risale già al 2004, quando la Conferenza dei Presidenti, dando seguito agli inviti formali rivoltigli sin dal 2001 dai membri permanenti della delegazione parlamentare presso il comitato di conciliazione, decideva di varare le prime linee guida volte a uniformare le prassi seguite in materia dalle diverse commissioni parlamentari e ad accrescere la trasparenza dei negoziati interistituzionali. Nonostante tali linee guida raccomandassero di far precedere l'avvio dei negoziati informali da un voto, da parte delle commissioni interessate, degli emendamenti proposti dal Parlamento, di coinvolgere l'insieme dei gruppi attraverso la relativa informazione o partecipazione alle dinamiche negoziali, di sottoporre all'esame della commissione il compromesso raggiunto con il Consiglio³⁰, la prassi successiva si è dimostrata ancora una volta piuttosto variegata tra le singole commissioni, rivelandosi le indicazioni fornite dalla Conferenza decisamente insufficienti ad incoraggiare una sistematizzazione dell'avvio dei triloghi in vista di accordi nelle prime fasi della procedura legislativa. Tra il 2007 e il 2009, nel contesto più generale del processo di adattamento del regolamento interno al nuovo Trattato di Lisbona incoraggiato dall'allora Presidente Pötering e in esito ad un gruppo di lavoro istituito dalla stessa Conferenza dei Presidenti, un *Codice di condotta per la negoziazione nel contesto delle procedure di codecisione*³¹ è stato allegato al corpo del regolamento (oggi Allegato XXI), con l'obiettivo di uniformare le prassi seguite dai membri e dal personale del Parlamento nella conduzione dei negoziati interistituzionali. Tale Codice di condotta, ispirato ai principi di trasparenza e responsabilità democratica, individua nella commissione parlamentare la sede di "indirizzo e controllo" dei negoziati informali, in maniera del resto coerente con la complessiva valorizzazione delle commissioni conseguente il nuovo Trattato³², ed enuncia una serie di principi volti a garantire una maggiore inclusività dei triloghi (anche qui in corrispondenza del

³⁰ Per un approfondimento sulle richiamate linee guida della Conferenza dei Presidenti cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione di attività da luglio 2004 a dicembre 2006 (prima metà della sesta legislatura) delle delegazioni al comitato di conciliazione presentata da Alejo Vidal-Quadras, Antonios Trakatellis, Dagmar Roth-Behrendt*, Allegato B, Linee guida sugli accordi in prima e seconda lettura nel quadro della procedura di codecisione.

³¹ Oggi *Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria*.

³² Sul punto cfr. FASONE C., LUPO N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, Studi sull'integrazione europea, VII (2012): non solo le commissioni sono ora espressamente menzionate nel corpo dei Trattati (artt. 121 e 284 TFUE) ma ricoprono anche un ruolo che inevitabilmente risulta valorizzato dall'aumento del carico di lavoro gravante sul Parlamento europeo a causa della generalizzazione della codecisione, aumento che necessariamente ha richiesto un rafforzamento delle sedi decentrate e specializzate di lavoro.

riconoscimento, operato dal regolamento interno all'art. 192, par. 4, del ruolo dei relatori ombra). Esso, stabilendo che “di norma, il Parlamento ricorre a tutte le possibilità offertegli in tutte le fasi della procedura legislativa ordinaria” (art. 2), configura la possibilità di pervenire ad accordi in prima lettura come meramente eccezionale, affermando che tale possibilità dovrebbe essere sancita da un voto della commissione “tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ogni singolo dossier”: essa sarà dunque “politicalmente giustificata” nei casi di proposte legislative di carattere “non controverso o tecnico” o avanzate rispetto ad una “situazione urgente” (peraltro valutando “quale sia l’atteggiamento di una determinata Presidenza” per quanto concerne il dossier in questione)³³. Non vi sono obblighi specifici in materia di composizione della squadra negoziale del Parlamento, benché “in via di principio” dovrebbe essere rispettato “l’equilibrio politico” rappresentando “tutti i gruppi politici” (art. 3); né sono più chiare le indicazioni riguardo al mandato negoziale, dato che ci si limita a fissare il principio per cui “di norma” gli emendamenti “approvati in commissione o in Aula” costituiscono la base del mandato della squadra negoziale del Parlamento, aggiungendo poi che la commissione “può anche determinare le priorità e stabilire un termine temporale per i negoziati” (art. 4). Sono previsti anche alcuni criteri di informazione e rendicontazione dei negoziati da parte della squadra negoziale, in modo da consentire alla commissione di aggiornare il mandato negoziale e di esaminare l’eventuale accordo di compromesso raggiunto, e si precisa al riguardo che tra la fine dei negoziati e la votazione in Aula dovrebbe essere garantito un “periodo di tempo sufficiente per consentire ai gruppi politici di preparare la loro posizione finale”, all’insegna di un dibattito politico aperto ed informato. Espressioni quali “in via di principio”, “nella misura del possibile”, “qualora ciò non sia possibile” contribuiscono tuttavia a confermare la scarsa capacità delle regole del Codice, anche in materia di organizzazione dei triloghi e di *feedback* alle commissioni, di imporsi in maniera univoca e vincolante nella pratica ordinaria delle commissioni parlamentari. Una situazione che non è stata incisivamente modificata dalla parallela (prima) revisione dell’allora articolo 65 reg. PE, oggi art. 70, del 2009 (*Negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*). Anche nel testo allora modificato dell’articolo in esame si ritrovavano i principi di approvazione preventiva del mandato negoziale da parte della commissione parlamentare competente (art. 70, vecchio par. 2) e di consultazione della stessa, a seguito dell’eventuale raggiungimento di un compromesso con il Consiglio, prima del voto in Aula (art. 70, vecchio par. 3). Tuttavia, l’apertura dei negoziati per

³³ Si noti la vaghezza della lettera dell’art. 2 del Codice di condotta, la quale ha favorito una frequente non applicazione dello stesso (tanto più alla luce del rango giuridico incerto, per alcuni riconducibile a orientamenti non vincolanti ex art. 215 reg. PE). Sul punto cfr. OBHOLZER L., REH C., *How to Negotiate under Co-decision in the EU, Reforming Trilogues and First-Reading Agreements*, CEPS Policy briefs no. 270, May 2012.

pervenire ad accordi in fasi precoci della procedura legislativa rimaneva regolamentata solo a grandi linee e senza scendere nello specifico (si pensi alle scarse tre righe del secondo comma, significativamente formulato nello stile “ambiguo” del Codice richiamato).

Un più deciso tentativo di formalizzazione e controllo da parte del Parlamento della prassi dei triloghi è giunto invece a conclusione con la più recente revisione dello stesso art. 70, avvenuta nel novembre del 2012. Già nell’ottobre 2010³⁴ in una riunione della Conferenza dei presidenti di commissione era emersa l’opportunità, condivisa dai segretari generali dei principali gruppi politici, di affrontare la questione dei negoziati interistituzionali aventi luogo nel contesto della procedura legislativa ordinaria. Sulla scia dello scambio di opinioni avvenuto in sede di Conferenza dei presidenti di commissione, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi ha deciso, nella sua riunione del 10 marzo 2011, di invitare la commissione affari costituzionali (AFCO) del Parlamento a rivedere l’articolo 70 del regolamento interno all’insegna di quei principi di efficienza, trasparenza e inclusività già affermati nel Codice di condotta per le negoziazioni nel contesto della procedura legislativa ordinaria³⁵, in modo da recepirne e specificarne le disposizioni essenziali nel corpo vincolante del regolamento. I lavori hanno avuto inizio nell’autunno 2011, secondo un approccio volto a ricollegare l’esigenza di maggior trasparenza e controllo parlamentare sui negoziati interistituzionali informali alle esigenze poste dal principio di responsabilità democratica, considerato nel contesto più ampio dei principi della democrazia rappresentativa a livello europeo di cui agli artt. 10 TUE e 15 TFUE³⁶. Un’esigenza, quest’ultima, condivisa dallo stesso attuale Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, il cui discorso inaugurale dinanzi all’Assemblea di Strasburgo non ha mancato di sottolineare la necessità di un esame critico degli accordi in prima lettura ai fini di una maggiore visibilità del Parlamento. Il processo di riforma è infine sfociato in

³⁴ Riunione del 19 ottobre 2010.

³⁵ Di qui la lettera del Presidente Buzek al presidente della commissione AFCO Casini: cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Documento di lavoro sulla revisione dell’articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 472.201v01-00, 14 Settembre 2011.

³⁶ Cfr. art. 10 TUE: “Il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”, nonché art. 15, par. 1 TFUE: “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile”. Seguendo il primo documento di lavoro presentato dal relatore Guerrero Salom, “fin dagli inizi della democrazia parlamentare esiste un nesso tra il carattere pubblico delle discussioni e delle votazioni e la responsabilità democratica: se gli elettori non hanno la possibilità di sapere che cosa hanno detto e come hanno votato i rappresentanti da loro eletti, non saranno in condizione di chiamarli a rispondere del loro operato quando si tornerà a votare. In questo contesto l’introduzione di norme vincolanti applicabili ai negoziati che si svolgono nel quadro delle procedure legislative per accrescere la trasparenza e quindi la responsabilità degli eletti costituirebbe un passo in avanti verso il rafforzamento della democrazia rappresentativa a livello europeo” (PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Documento di lavoro sulla revisione dell’articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 472.201v01-00, 14 Settembre 2011, p. 2).

una profonda revisione dell'art. 70, il quale è ormai arrivato ad occupare ben due pagine del regolamento e ad essere affiancato da un nuovo art. 70 bis³⁷. Per comprendere la portata delle modifiche apportate, modifiche che – come si vedrà – sono giunte ad uniformare e regolamentare nello specifico le procedure con cui le commissioni parlamentari e le relative squadre negoziali gestiscono le negoziazioni con il Consiglio in vista di accordi in prima lettura, è pertanto opportuno analizzare una ad una le principali novità introdotte nelle disposizioni dell'articolo 70, divise a seconda che riguardino la *decisione sull'avvio dei negoziati* e il *mandato* della squadra negoziale, la relativa *composizione*, gli *obblighi di informazione e feedback*, *l'esame in commissione dell'accordo raggiunto*.

4.1 La decisione sull'avvio dei negoziati e il mandato della squadra negoziale

Ai sensi del nuovo paragrafo 2, comma 1 dell'art. 70 reg. PE, i negoziati informali con il Consiglio non sono avviati³⁸ “prima che la commissione competente abbia adottato, caso per caso per ciascuna procedura legislativa interessata e a maggioranza dei suoi membri, una decisione sull'avvio dei negoziati”. Ciò significa che per pervenire ad un accordo con il Consiglio, d'ora in avanti, grava su ogni commissione parlamentare³⁹ l'onere di approvare a maggioranza assoluta dei componenti l'avvio dei negoziati trilaterali, decisione che ai sensi del richiamato paragrafo deve stabilire il mandato e la composizione della squadra negoziale. Il mandato deve essere di fatto costituito da una relazione della commissione rispetto al progetto di atto, come già in parte avveniva prima della riforma regolamentare (art. 70, par. 2, comma 2); si prevede peraltro la sottoposizione della stessa all'esame dell'Aula, lasciando aperta la possibilità per la commissione, come avvenuto in passato, di richiedere una discussione e/o un voto della plenaria sugli emendamenti da essa approvati (senza naturalmente procedere al voto finale sulla risoluzione legislativa)⁴⁰. In generale, la

³⁷ Le nuove regole sono entrate in vigore il 10 dicembre 2012.

³⁸ Con disposizione valida, si noti, anche per l'avvio dei negoziati in fasi successive della procedura legislativa ordinaria.

³⁹ Laddove, come si è detto, precedentemente il comportamento delle singole commissioni in materia variava significativamente. Si noti al riguardo che alcune commissioni avevano già prima della riforma l'abitudine di votare la relazione contenente le posizioni del Parlamento, se non addirittura di sottoporla all'esame dell'Aula, prima dell'avvio dei triloghi.

⁴⁰ In altri termini, la possibilità per la commissione di richiedere alla plenaria di esprimersi sul mandato anche nell'ambito della procedura ordinaria di approvazione dei negoziati ex art. 70 appare funzionale a consentirle di consolidare o rafforzare la propria posizione rispetto al Consiglio: sarà infatti tutta l'Assemblea, e non solo i membri della commissione competente, ad essersi pronunciata sul mandato.

commissione AFCO ha optato, nella stesura definitiva, per una soluzione che costituisca adeguato bilanciamento tra efficienza decisionale – garantita dalla riconferma della commissione competente quale sede adatta alla valutazione della sussistenza delle condizioni per intraprendere la strada di un accordo con il Consiglio – e i principi di inclusività e trasparenza, riconfermati attraverso l’affermazione dell’obbligatorietà del voto della commissione stessa (peraltro a maggioranza assoluta dei propri membri). Più complesso era stato il dibattito in materia di eventuale coinvolgimento della plenaria, secondo alcuni necessario nei casi politicamente più importanti per assicurare una maggiore legittimità democratica alla posizione della squadra negoziale⁴¹. Da questo punto di vista la commissione AFCO ha privilegiato un approccio il più flessibile possibile, restringendo il coinvolgimento automatico dell’Aula all’eventualità eccezionale di cui all’art. 70 bis del regolamento e accompagnandolo al principio del “chi tace acconsente”. In effetti, attraverso l’articolo 70, par. 2, comma 2 si è voluta prendere in considerazione l’eventualità, “in via eccezionale” e qualora la commissione lo ritenga “debitamente giustificato”, che quest’ultima possa approvare l’avvio dei negoziati *anteriormente* all’approvazione di una relazione, lasciando peraltro in tal caso la possibilità che il mandato sia costituito da una serie di emendamenti o anche da un insieme di obiettivi, priorità o orientamenti “chiaramente definiti”. Se tale eventualità si concretizza, si applica quanto ora previsto dall’art. 70 bis, che crea una sorta di “procedura straordinaria di avvio dei negoziati” in grado di controbilanciare la mancata approvazione di una vera e propria relazione con il coinvolgimento della plenaria. In realtà, come si diceva, la regola generale fatta propria dalla commissione AFCO è stata quella del silenzio assenso: la decisione della commissione viene infatti annunciata dal Presidente di assemblea all’Aula, procedendosi ad un voto (con eventuale approvazione di emendamenti al mandato negoziale) solo in seguito ad apposita decisione della Conferenza dei Presidenti di iscrivere il punto nel progetto di ordine del giorno della tornata successiva alla trasmissione⁴² (par. 1, comma 2) oppure laddove nelle quarantotto ore seguenti l’annuncio in Aula almeno un gruppo politico o quaranta deputati lo richiedano (comma 3). Si crea insomma una duplice possibilità per autorizzare l’avvio dei negoziati interistituzionali da parte della commissione parlamentare competente: attraverso l’ordinario voto di

⁴¹ Cfr. OBHOLZER L., REH C., *How to Negotiate under Co-decision in the EU, Reforming Trilogues and First-Reading Agreements*, cit., nel quale si propone altresì un metodo di coinvolgimento della plenaria sui contenuti più controversi del mandato, adottando una classificazione per punti A e punti B modulata sull’esempio dei lavori del Consiglio.

⁴² Ai sensi dell’art. 70 bis, par. 1, comma 1, “Ogni decisione di una commissione relativa all’avvio di negoziati prima dell’approvazione di una relazione in commissione è tradotta in tutte le lingue ufficiali, trasmessa a tutti i deputati al Parlamento e sottoposta alla Conferenza dei Presidenti”. Si noti che nell’ambito della procedura “straordinaria” di cui all’art. 70 bis i negoziati interistituzionali non possono avere inizio finché la plenaria non adotta la sua decisione, in maniera tacita o espressa; viceversa, nel caso della procedura “ordinaria” ex art. 70, par. 2 i negoziati possono essere avviati dopo la mera notifica della decisione della commissione al Presidente di assemblea.

una relazione, cui può seguire se del caso un esame da parte dell'Assemblea; attraverso l'autorizzazione a procedere al negoziato senza che si approvi una relazione ma semplicemente tramite la definizione di una serie di emendamenti o di obiettivi, priorità, orientamenti, circostanza questa considerata eccezionale e conseguentemente sottoposta all'approvazione (tacita o espressa) della plenaria.

4.2 La composizione della squadra negoziale

Rispetto alla questione di chi debba far parte della delegazione parlamentare, il principio guida seguito dalla commissione AFCCO è stato quello della composizione politicamente equilibrata della squadra negoziale, in rottura esplicita con la prassi precedente che vedeva in una posizione di fatto egemonica la figura del relatore (in genere espressione dei tre gruppi parlamentari più grandi). In assenza di un riferimento esplicito alla composizione della squadra nella precedente versione dell'art. 70, nonché a fronte della sopra richiamata ambiguità dell'art. 3 del Codice di condotta, la posizione dei gruppi di minoranza è stata spesso sacrificata, e ciò nonostante l'introduzione della figura dei relatori ombra riconosciuta oggi dall'art. 192 reg. PE. Ugualmente, la presenza frequente alle negoziazioni del presidente di commissione non trovava riconoscimento nella lettera dell'art. 70, che conseguentemente appariva sottovalutare la necessità di una rappresentanza collegiale della commissione competente. La variabilità della composizione delle squadre negoziali tra commissione e commissione non ha, inoltre, certo favorito l'individuazione dei responsabili del Parlamento nella negoziazione dei singoli dossier, riducendo la prevedibilità dei processi e degli incarichi. I principi di responsabilità democratica, trasparenza e inclusività delle minoranze ne sono risultati corrispondentemente inficiati, soprattutto nei casi in cui l'Assemblea è giunta a ratificare in prima lettura l'accordo raggiunto con il Consiglio. Con la revisione del 2012 il ruolo protagonista del relatore non è certo stato scalfito, ma i ricordati principi sono stati maggiormente garantiti dalla nuova obbligatorietà della partecipazione ai triloghi di "almeno i relatori ombra di ogni gruppo politico" (art. 70, par. 3), nonché da un nuovo ruolo assegnato al presidente di commissione. Dovendo in effetti il mandato essere approvato a maggioranza dei componenti dall'intera commissione, la commissione AFCCO ha convenuto che la stessa squadra dovesse più opportunamente contemplare una posizione di primo piano per il presidente, il quale rappresenta in maniera imparziale l'intera commissione: in tal modo affiancandolo, nello svolgimento dei triloghi, a una figura percepita (come spesso lo è oggi il relatore) come espressione di un gruppo politico. Così, lo stesso paragrafo 3 prevede oggi che la squadra negoziale sia "guidata dal relatore e

presieduta dal presidente della commissione competente o da un vicepresidente designato dal presidente”.

4.3 Gli obblighi di informazione e feedback

La questione della trasparenza e della pubblicità dei negoziati interistituzionali nel quadro della procedura legislativa ordinaria è tradizionalmente uno dei punti di critica più forti rispetto ai triloghi. Il precedente art. 70, par. 3, prevedeva, come ricordato, un obbligo di consultazione della commissione interessata al raggiungimento di un accordo con il Consiglio, ma nulla diceva in materia di informazione nel corso dei negoziati. La prassi più frequente era quella di informare, spesso per iscritto, i relatori ombra in conclusione ad ogni trilogo, rendicontando alla commissione sui lavori solo dopo vari *round* negoziali: dal che si evince chiaramente quanto, in un contesto di assenza totale di pubblicità dei triloghi, gli spazi di *accountability* e discussione democratica risultassero particolarmente compressi nel caso di *first-reading agreements*. A tal proposito il nuovo paragrafo 4 dell’art. 70 provvede ad introdurre nuovi e più stringenti obblighi di informazione, finalizzati essenzialmente a che la commissione possa assumere una decisione consapevole e informata sui risultati dei negoziati con il Consiglio. Si stabilisce infatti che “dopo ogni trilogo, la squadra negoziale riferisce alla commissione competente in occasione della riunione successiva di quest’ultima”, e che “i documenti che riflettono l’esito del trilogo più recente sono messi a disposizione della commissione” (art. 70, par. 4, comma 2). La commissione può così aggiornare il mandato alla luce dei negoziati in svolgimento con il Consiglio, mantenendo per quanto possibile una qualche forma di controllo sull’atteggiamento dei negoziatori parlamentari: il che dovrebbe dunque costituire garanzia della posizione assunta collettivamente in sede di approvazione dei negoziati⁴³. Tuttavia, recependo in questo l’impostazione già propria del Codice di condotta, l’art. 70, par. 4, comma 3 contempla la possibilità, “qualora non risulti possibile convocare in tempo utile una riunione della commissione”, che la squadra negoziale riferisca direttamente “al presidente, ai relatori ombra e ai coordinatori della commissione, a seconda del caso”, sembrando individuare in un consesso più ristretto ma comunque rappresentativo dei vari gruppi un surrogato eccezionale in grado di garantire l’inclusività delle scelte tra le differenti sensibilità politiche in essa presenti⁴⁴.

⁴³ In merito non sono, tuttavia, stabiliti requisiti specifici riguardanti le modalità di voto o la pubblicità o meno dell’aggiornamento (lasciandosi conseguentemente un ampio margine di flessibilità alle commissioni).

⁴⁴ Questa seconda eventualità risulterà probabilmente utile in caso di seconda lettura, quando le trattative tra le tre istituzioni saranno costrette da vincoli temporali stringenti; ad ogni modo, occorrerà osservare nella pratica come le

Non mancano, inoltre, alcune disposizioni in materia di testi di lavoro utilizzati nei triloghi e di relativa circolazione tra le istituzioni interessate, in particolare con l'obiettivo di assicurare un'informazione tempestiva alla squadra negoziale del Parlamento rispetto alle posizioni di Consiglio e Commissione⁴⁵.

4.4 L'esame in commissione dell'accordo raggiunto

La consultazione della commissione competente a seguito della conclusione dei negoziati era già prevista dalla precedente stesura dell'art. 70 (par. 3), e viene ora non solo ribadita ma anche regolata più attentamente. Se i negoziati sfociano in un compromesso, il nuovo par. 5 dell'art. 70 prevede che la commissione sia informata "senza indugio" e che il testo concordato con il Consiglio le sia sottoposto per essere esaminato e approvato. Ciò significa che, ricevuta la lettera del Coreper sull'accordo raggiunto come già oggi previsto in attuazione della Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della codecisione (Allegato XX al reg. PE, artt. 14, 18 e 23), la commissione è chiamata a esaminare il contenuto del compromesso negoziato e a deliberare con un voto che, a differenza di quanto avviene per la decisione sull'avvio dei negoziati, non richiede la maggioranza assoluta dei componenti ma solamente quella dei votanti. Se approvato dalla commissione, il testo è dunque sottoposto all'Aula per l'approvazione definitiva. Si notino a tal proposito alcune disposizioni concernenti la forma del testo trasmesso alla plenaria, considerate dalla commissione AFCO particolarmente importanti alla luce della circostanza che, in seguito all'approvazione del Parlamento, il progetto concordato diviene atto legislativo. Per questo motivo, si stabilisce che il progetto di atto sia trasmesso all'Aula "nella forma appropriata, inclusi gli emendamenti di compromesso", e che esso possa essere presentato sotto forma di testo consolidato "purché mostri chiaramente le modifiche alla proposta di atto legislativo in esame", seguendo peraltro la prassi già invalsa in questo senso nei lavori parlamentari.

Infine, un ultimo accenno deve essere dedicato all'eventualità in cui si sia in presenza di procedura con commissioni associate o con riunioni congiunte ai sensi, rispettivamente, degli artt. 50 e 51 reg.

commissioni decideranno di servirsi di tale possibilità, potendosi configurare l'ipotesi, ad esempio, di commissioni che ne facciano utilizzo in maniera sistematica lungo tutte le fasi della procedura legislativa ordinaria.

⁴⁵ Onde evitare il ripetersi (oggi frequente) del recapito all'ultimo minuto prima del trilogio dei documenti con le posizioni del Consiglio e della Commissione. Nel nuovo art. 70, par. 4, comma 1 si prevede al riguardo che i documenti che saranno oggetto di discussione nel negoziato a tre – i quali dovranno assumere la forma di "documenti che indicano le rispettive posizioni delle istituzioni interessate come pure le soluzioni di compromesso possibili", come ad es. i c. d. documenti a quattro colonne richiamati dall'art. 5, comma 2 del Codice di condotta – siano trasmessi alla squadra negoziale entro termini prestabiliti e stringenti (48 ore o, in casi eccezionali, 24 ore prima del trilogio in questione).

PE. In questo caso i due articoli richiamati dovranno, secondo quanto previsto dall'art. 70, par. 6, comma 1, essere applicati sia alla decisione sull'avvio dei negoziati sia allo svolgimento degli stessi, integrando ad esempio la squadra negoziale con il relatore e il presidente della commissione associata. Tuttavia, per ragioni di efficienza e rapidità del processo decisionale, il comma 2 dello stesso paragrafo attribuisce al presidente della Conferenza dei presidenti di commissione il potere di decidere in merito alle modalità di applicazione dei citati articoli nel caso in cui emerga un disaccordo tra le commissioni interessate.

5. Conclusioni

In definitiva, la recente revisione dell'art. 70 reg. PE si pone come culmine di un processo di lungo periodo, processo che ha visto progressivamente affermarsi il Parlamento europeo quale attore paritario della procedura di approvazione degli atti legislativi unionali. Come abbiamo visto il riconoscimento, da parte dei Trattati, di questo ruolo è andato di pari passo con la nascita e lo sviluppo di prassi informali di negoziazione tra l'Assemblea di Strasburgo, la Commissione europea e il Consiglio, quest'ultimo in una posizione di congiunturale debolezza all'epoca dell'allargamento del 2004 e dunque più propenso a ricercare nella collaborazione del Parlamento una sponda per lo sblocco del processo decisionale unionale. Il consolidamento di tali prassi è stato poi accompagnato, assieme al lento declino dell'utilizzo della procedura di conciliazione, dalla proliferazione di accordi nelle prime fasi della codecisione, i quali hanno conosciuto una crescita esponenziale tra la V e la VII legislatura del Parlamento europeo. Le proporzioni raggiunte dai fenomeni richiamati, nonché il loro stabilizzarsi in una serie di prassi non regolamentate anche negli anni successivi al superamento della "fase critica" degli anni 2000, hanno successivamente incoraggiato una più attenta riflessione sui vantaggi e gli svantaggi della posizione dell'istituzione parlamentare all'interno del triangolo istituzionale, oltre che sugli squilibri interni tra commissioni e Aula e tra singoli deputati e negoziatori dei triloghi. Possiamo dire, alla luce della contestualizzazione sopra delineata della riforma dell'art. 70 del regolamento interno, che essa è il risultato di una presa di coscienza da parte del Parlamento della necessità di un nuovo bilanciamento tra l'efficienza e la rapidità delle procedure decisionali, da un lato, e la democraticità, la trasparenza e l'inclusività dei processi dall'altro. Consapevole, in altri termini, del contributo pure apportato dalla prassi dei triloghi e degli *early agreements* allo sblocco di una procedura legislativa più esposta ai veti e ai contro-veti delle istituzioni in essa coinvolte – ciò di cui sono testimoni i pur ridotti margini di flessibilità ancora presenti nell'applicazione delle nuove disposizioni regolamentari, in particolare quanto a coinvolgimento della plenaria – l'Assemblea di Strasburgo ha ritenuto ora opportuno, in un clima di assestamento istituzionale cui non di rado forniscono incentivo le frequenti modifiche del regolamento interno, riequilibrare il principio di efficienza con quelli di visibilità delle procedure parlamentari e con quello di allargamento della rappresentatività degli attori coinvolti. A questa duplice logica, considerata funzionale alla realizzazione di un'Unione fondata, ai sensi dell'art. 10, par. 1 TUE, sulla democrazia rappresentativa, possono essere ricondotte le modifiche apportate all'art. 70 reg. PE, le quali da un lato operano sì una scelta di fondo a favore delle commissioni quali sedi di indirizzo e controllo verso le squadre negoziali, ma dall'altro regolano in modo serrato le modalità attraverso cui esse si rapportano alla fase dei negoziati interistituzionali, rendendo più stringenti gli obblighi di

autorizzazione e rendicontazione delle squadre negoziali e fissando per queste ultime requisiti minimi di rappresentatività politica⁴⁶. Resta da vedere quanto gli usuali spazi di contrattazione a disposizione dei negoziatori del Parlamento risulteranno corrispondentemente ridotti dall'introduzione delle nuove regole, le quali sembrano effettivamente creare una "procedura nella procedura" legislativa con l'obiettivo di raggiungere gli ingranaggi del meccanismo codecisionale che fino ad ora erano rimasti meno "costretti" dal diritto parlamentare formale ed erano stati anzi "fluidificati" dalle richiamate prassi non formalizzate. In conclusione, tuttavia, una riflessione sul concetto di "democratizzazione" delle procedure seguite dal Parlamento europeo nel contesto della codecisione si impone a chi allarghi la prospettiva dei processi decisionali unionali ad uno sguardo d'insieme sul sistema istituzionale dell'Unione. Al di là degli interrogativi portanti sul *trade-off* tra efficienza da un lato e trasparenza e inclusività dall'altro, in altre parole, occorre chiedersi quale sia il significato e la direzione di una programmatica democratizzazione del funzionamento delle istituzioni unionali nell'attuale stato del processo di integrazione europea. Se, infatti, si individua la prospettiva di una parlamentarizzazione della forma di governo unionale e si parte da questa prospettiva nella valutazione delle dinamiche interistituzionali europee, il tema dei negoziati trilaterali tra Parlamento e Consiglio rischia di rivelarsi come un altro degli aspetti intrinseci, potremmo dire strutturali del funzionamento dell'Unione che fanno da ostacolo alle istanze di avvicinamento al "modello" di democrazia parlamentare nazionale, nell'ambito del quale riveste assoluta centralità la suddivisione della rappresentanza parlamentare in gruppi politici che poi vanno ad assumere posizioni di maggioranza e di opposizione, facendo dello scontro fra posizioni divergenti il cuore dell'attività parlamentare. Viceversa, in un sistema in cui la produzione legislativa non è incardinata in un'istituzione rappresentativa della volontà popolare, ma consegue alla negoziazione tra posizioni diverse da parte di enti titolari di una legittimità politica differenziata, la dinamica fondamentale del processo di "legiferazione" non è lo scontro tra posizioni contrapposte all'interno dell'istituzione parlamentare, ma il confronto tra la posizione di quest'ultima e quella del Consiglio, in un quadro di fondo che vede l'Assemblea di Strasburgo tanto più capace di far valere l'opinione del Parlamento quanto più ampia e trasversalmente condivisa è la posizione assunta da quest'ultimo. La stessa pratica dei triloghi e degli accordi in prima lettura dimostra quanto l'assenza di una reale dinamica maggioranza-opposizione e la prevalenza continua di un assetto largamente consociativo (il "grande patto" tra socialisti e popolari⁴⁷) nell'assemblea

⁴⁶ Con ciò intendendosi, come abbiamo visto, sia una rappresentatività delle varie sensibilità politiche in cui è diviso il Parlamento, sia una rappresentatività della posizione collegialmente espressa dalla commissione al momento dell'autorizzazione a procedere ai negoziati.

⁴⁷ Sul punto, tuttavia, la discussione in letteratura è aperta: cfr., fra gli altri, HIX S., NOURY A., ROLAND G., *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, London, LSE Research Online, 2005

sia connaturata e funzionale a un “funzionamento equilibrato” dell’Unione, potendosi ritrovare solo in una posizione condivisa tra i maggiori gruppi presenti in Parlamento la forza necessaria per un confronto vero con gli Stati membri. La stessa revisione dell’art. 70 reg. PE, nel formalizzare e regolamentare i negoziati interistituzionali informali, appare consolidare, anziché mettere in discussione, l’idea che la miglior strada per un’istituzione parlamentare che “fa valere” la rappresentanza del complesso della cittadinanza dell’Unione non sia la competizione-scontro tra le forze parlamentari sulle proposte della Commissione, ma la ricerca del consenso e della compartecipazione “allargata” all’interno dell’Assemblea alle decisioni da assumere. Ciò che deve valere, dunque, sia rispetto alle proposte legislative sia rispetto all’atteggiamento negoziale da tenere nei confronti delle altri attori della procedura codecisionale (e in questo sia il requisito della maggioranza assoluta dei componenti per l’approvazione del mandato sia l’obbligo di includere i relatori ombra nelle trattative con il Consiglio appaiono certamente eloquenti). Da questo punto di vista, la riforma regolamentare sembra forse suggerire un’equazione opposta a quella usualmente proposta tra consociativismo nell’attività parlamentare e logica compromissoria e opaca nei rapporti interistituzionali⁴⁸: potendosi invece individuare nell’incentivo alla ricerca di una condivisione ampia delle scelte un corrispettivo della volontà di far pesare maggiormente la posizione del Parlamento (rappresentativa dei cittadini europei) nell’ambito del processo di produzione legislativa unionale. Questo è forse, in definitiva, l’aspetto più dilemmatico e interessante della recente riforma dell’art. 70 reg. PE, o meglio dello spirito che vi è alla base: che in essa possono intravedersi non soltanto i tradizionali quesiti attinenti la perpetua tensione tra democraticità ed efficienza delle procedure decisionali, ma forse anche i termini basilari dell’enigma stesso delle prospettive di evoluzione della costruzione comunitaria, il cui sistema istituzionale si ritrova oggi in un problematico oscillare tra i principi tipici delle democrazie parlamentari continentali e una propensione ad atteggiarsi a “parlamento consensuale di controllo” secondo dinamiche

(available at <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000635>), nonché KREPPEL A., HIX S., *From Grand Coalition to Left-Right Confrontation. Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament*, Comparative Political Studies, Vol. 36, No. ½, February/March 2003, 75-96.

⁴⁸ Equazione ad esempio proposta in VOSA G., *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, amministrazioneincammino.it, 21.12.2009, pp. 26-27: “Un “Parlamento” si realizza nel confronto “scontro” fra opinioni divergenti, tutte egualmente lecite ed ammissibili, espresse e diffuse in base a regole precise: un organo intergovernativo “puro” persegue l’“incontro”, l’accordo a prescindere dai mezzi, trova la sua soddisfazione nel mero “risultato” e ad esso sacrifica la trasparenza e la pari dignità sostanziale delle opinioni. Una contaminazione fra i due modelli qui espressi con notevole approssimazione è quantomeno auspicabile in vista di quella “parlamentarizzazione” dell’UE invocata da più parti e a gran voce. Per contro, la *best (?) practice* interna è nettamente spostata verso il perseguimento dell’efficienza, a prescindere dalle procedure: invece di “parlamentarizzare” l’UE, il Parlamento europeo si è “consiliarizzato” esso stesso. Mettersi d’accordo a porte chiuse è più rapido e più facile; ancora meglio se a decidere sono in pochi, a nome dell’intero organo, secondo processi non del tutto trasparenti e in buona parte non esplicitati”.

caratteristiche di altri sistemi. Il che risulta coerente, del resto, con l'originaria natura del Parlamento europeo nella storia dell'integrazione comunitaria.

Bibliografia

- CERULLI IRELLI V., BARAZZONI F., *Gli atti dell'Unione*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008
- CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M., *The European Parliament*, London, 2011, VIII ed.
- COSTA O., SAINT MARTIN F., *Le parlement européen*, II ed., Paris, La Documentation Française, 2011
- COSTA O., DEHOUSSE R., TRAKALOVA A., *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, Notre Europe – Etudes et recherches, 2011, www.notre-europe.eu
- DOUGAN M., *What Are We To Make of the Citizens Initiative?*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1807-1848
- FABBRINI F., *La composizione del Parlamento europeo dopo Il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 787-802
- FABBRINI S., *After the Euro Crisis: The President of Europe. A new paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, *EuropEos Commentary* no. 12, 1 June 2012
- FARRELL H., HERITIER H., *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2003: 7
- FASONE C., *I parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, amministrazioneincammino.it, 22.07.2008
- FASONE C., LUPO N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, *Studi sull'integrazione europea*, VII (2012)
- FERRARO F., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, p. 727 – 745
- GIANNITI L., MASTROIANNI R., *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008
- HÄGE F., KAEDING M., *Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures*, *Journal of European Integration*, Volume 29, Issue 3, 2007, 341-361
- HIX S., NOURY A., ROLAND G., *Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, London, LSE Research Online, 2005 (available at <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000635>)
- KARDASHEVA R., *Trilogues in the EU legislature*, King's College London, Department of European and International Studies, Research paper, 30 April 2012
- KREPPEL A., HIX S., *From Grand Coalition to Left-Right Confrontation. Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament*, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. ½, February/March 2003, 75-96
- LUPO N., MANZELLA A., voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, vol. V, pp. 4112-4124
- MANZELLA A., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in MICOSSI S., TOSATO G. L. (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio, per l'Europa»*, Bologna, 2008, p. 333 s.

OBHOLZER L., REH C., *How to Negotiate under Co-decision in the EU, Reforming Trilogues and First-Reading Agreements*, CEPS Policy briefs no. 270, May 2012

OLIVETTI M., voce *Parlamenti nazionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, 2012, Par. III, sottopar. 21-37

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione di attività da luglio 2004 a dicembre 2006 (prima metà della sesta legislatura) delle delegazioni al comitato di conciliazione presentata da Alejo Vidal-Quadras, Antonios Trakatellis, Dagmar Roth-Behrendt*

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione di attività dal 1° maggio 2004 al 13 luglio 2009 delle delegazioni al comitato di conciliazione presentata da Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Alejo Vidal-Quadras e Mechtild Rothe*, PE427.162v01-00

PARLAMENTO EUROPEO, *Discorso di investitura del Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz*, Strasburgo, 17 Gennaio 2012, http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-it/press/press_release_speeches/speeches/sp-2012/sp-2012-january/html/inaugural-speech-by-martin-schulz-following-his-election-as-president-of-the-european-parliament

PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Direzione del Coordinamento legislativo e delle Conciliazioni, Unità Conciliazioni e Codecisione, *Codecisione e Conciliazione, Guida a come il Parlamento colegifera nel quadro del Trattato di Lisbona*, Gennaio 2012

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Relazione sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 473.959v04-00, 25 Settembre 2012

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Documento di lavoro sulla revisione dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 472.201v01-00, 14 Settembre 2011

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Progetto di relazione sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 473.959v03-00, 8 Marzo 2012

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Documento di lavoro sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 489.470v01-00, 10 Maggio 2012

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione Affari Costituzionali, *Emendamenti 10-48, Progetto di relazione sulla modifica dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento concernente i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative*, PE 492.564v01-00, 20 Giugno 2012

RASMUSSEN A., TOSHKOV D., *Time to Decide: The Effect of Early Agreements on Legislative Duration in the EU*, European Integration Online Papers, Vol. 16 (2012)

REH C., HERITIER A., BRESSANELLI E., KOOP C., *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, Comparative Political Studies, September 2013, 46 (9): 1112-1142 (first published on Dec. 5, 2011)

RUSSO A. M., *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2012

VOSA G., *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, *amministrazioneincammino.it*, 21.12.2009

VOTEWATCH EUROPE, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision making dynamics*, CEPS Special Report no. 63, July 2012

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit www.sog.luiss.it

SUBMISSION GUIDELINES

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

SOG WORKING PAPER SERIES

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Barbara BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round*,, SOG-Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.



Working Paper Series
