



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

IL PARLAMENTO EUROPEO E LA NUOVA PAC

La procedura legislativa ordinaria

Autore: Gian Franco Carrubba

Data: settembre 2011

SOMMARIO

I. EVOLUZIONE DELLA RAPPRESENTATIVITÀ E DEL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO	2
II. LA PROCEDURA LEGISLATIVA.....	5
a. LA PROCEDURA LEGISLATIVA SPECIALE	6
b. LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA	7
III. LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE PER IL PERIODO 2014-2020.....	19

BIBLIOGRAFIA



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

I. EVOLUZIONE DELLA RAPPRESENTATIVITÀ E DEL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il processo di democratizzazione realizzatosi nel corso degli anni all'interno dell'Unione europea trova una chiara testimonianza nell'evoluzione del Parlamento europeo.

Nato dall'estensione dell'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio alle nascenti nuove Comunità (Comunità economica europea e Comunità europea per l'energia atomica), il Parlamento europeo tenne la sua sessione costitutiva il 19 marzo 1958 a Strasburgo con il nome di Assemblea parlamentare europea.

Si trattava di un'Istituzione ben diversa da quella attuale, sia per compiti che per composizione.

L'Assemblea era infatti formata dai *“delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro”* [art. 138 del Trattato di Roma]: la rappresentatività era pertanto indiretta, non essendo previste apposite elezioni al Parlamento europeo.

Lo stesso Trattato di Roma del 1957, tuttavia, già prevedeva [art. 138, paragrafo 3] che l'Assemblea dovesse elaborare *“progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri”*: per molto tempo, in ogni caso, non venne dato seguito alla disposizione.

All'epoca sedevano sugli scranni di Strasburgo 142 parlamentari, di cui 36 italiani: il numero di membri assegnati a ciascun Paese non era proporzionale alla loro popolazione, tanto che il



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Lussemburgo contava ben sei delegati, con un rapporto di 1:6 rispetto all'Italia, a fronte di un rapporto sul numero di abitanti (attuale) pari a 1:120.

Un primo cambiamento, per la verità più simbolico che reale, avvenne il 30 marzo 1962 quando l'Assemblea decise di ribattezzarsi con il nome attuale di Parlamento europeo (PE), sebbene la formalizzazione di tale decisione avvenne solo molto più tardi con l'Atto unico europeo (1986).

Di ben altra portata furono invece le decisioni assunte dal Consiglio europeo con *l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto*, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, che, dando seguito a quanto già previsto dal Trattato di Roma, introdusse l'elezione diretta del PE (ufficialmente ancora Assemblea) ¹.

È interessante osservare come, analogamente a quanto previsto dal Trattato costitutivo, i parlamentari continuavano ad essere indicati nel suddetto Atto del 1976 quali *"rappresentanti, all'Assemblea, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"*, definizione che sottintendeva una suddivisione della rappresentatività degli eletti sulla base del Paese di provenienza.

Solamente con il Trattato di Lisbona i membri del PE diventano *"rappresentanti dei cittadini dell'Unione"*, superando in tal modo qualsiasi riferimento nazionale e completando così il dualismo rappresentativo col Consiglio, nel quale siedono gli Stati membri.

È appena il caso di notare che l'abbandono della logica nazionale non trova pieno riscontro nel numero di parlamentari eletti in ciascun Paese, laddove (per rimanere all'esempio di sopra) ogni 83.000 cittadini viene eletto, in Lussemburgo, un membro del Parlamento europeo, mentre in Italia il rapporto è dieci volte superiore.

¹ Le prime elezioni si tennero tra il 7 ed il 10 giugno 1979.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Al riguardo, infatti, il Trattato di Lisbona [art. 14, paragrafo 2 del TUE] dispone che *“la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale”*².

Viene inoltre stabilito che il numero di parlamentari non possa essere superiore a 750 più il presidente, con un minimo di sei membri per Stato membro ed un massimo di novantasei: all'Italia sono assegnati 72 seggi più il seggio supplementare³ (quello del presidente, che rientra quindi a pieno titolo nel computo totale di 751), così da mantenere la parità di seggi con il Regno Unito.

Se per composizione l'Assemblea originaria era ben diversa dall'attuale, differenze ancora più marcate si registrano nei compiti ad essa affidati, laddove il ruolo assembleare era di tipo esclusivamente consultivo.

Solo con la firma del Trattato che modifica alcune disposizioni sul bilancio comunitario, avvenuta il 22 aprile 1970 a Lussemburgo, l'Assemblea accrebbe il proprio ruolo istituzionale, acquisendo nuovi poteri di controllo che portarono, il 3 dicembre 1974, al primo bilancio generale della CEE votato dal PE.

L'introduzione della procedura di cooperazione, avvenuta nel 1987 a seguito dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, ha rappresentato un primo, fondamentale momento di svolta nell'evoluzione del processo decisionale comunitario: il Parlamento acquisiva la possibilità di entrare nel procedimento legislativo non solo esprimendo il proprio parere (non vincolante) al

² Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2007 sulla composizione del Parlamento europeo (2007/2169(INI)) pubblicata nella G.U.C.E. C 227 E del 4.9.2008, pag. 132: *“il principio di proporzionalità degressiva implica che il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro deve variare in funzione della rispettiva popolazione in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto a ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato e viceversa, ma anche che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato”*.

³ Dichiarazione n. 4 al Trattato di Lisbona.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

testo presentato dalla Commissione, ma anche proponendo emendamenti alla “posizione comune” formulata successivamente dal Consiglio, cui restava tuttavia la decisione finale.

È infatti solo con l’introduzione della procedura di codecisione (oggi “procedura legislativa ordinaria”), in vigore dal 1993 con il Trattato di Maastricht, che il PE assurge a tutti gli effetti al ruolo di colegislatore comunitario con pari poteri rispetto al Consiglio.

Il Trattato di Lisbona completa tale processo di parificazione dei poteri estendendo la procedura legislativa ordinaria, inizialmente limitata ad un numero ristretto di basi giuridiche, alla maggior parte dei settori, compresi quello agricolo e della pesca.



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

II. LA PROCEDURA LEGISLATIVA

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁴ prevede due distinte tipologie di procedura legislativa: quella ordinaria e quella speciale.

La procedura legislativa ordinaria è definita dall'articolo 289, paragrafo 1: essa *“consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione”*.

L'art. 289, paragrafo 2, dispone invece che, nei casi previsti dai trattati, l'adozione di atti vincolanti (regolamenti, direttive e decisioni) possa avvenire mediante una procedura legislativa speciale: in tale ipotesi, l'adozione di un atto è competenza solo di uno dei due legislatori, con la partecipazione dell'altro.

a. LA PROCEDURA LEGISLATIVA SPECIALE

In caso di procedura legislativa speciale è generalmente il Consiglio ad avere la competenza dell'adozione dell'atto, previa consultazione del PE: in tali circostanze *“la consultazione del Parlamento assume il carattere di elemento (o forma) sostanziale della validità dell'atto, che dunque sarà viziato da nullità quando se ne riscontri l'omissione”* ⁵.

⁴ Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sostituisce, abrogandolo, il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).

⁵ Giuseppe Tesaro, Diritto dell'Unione europea, sesta edizione, CEDAM;



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE E INTERNAZIONALI DI MERCATO

In taluni casi il Parlamento è chiamato invece a dare la propria approvazione, che risulta essere non soltanto obbligatoria (come nel caso della consultazione), ma anche vincolante, attribuendo così al PE un diritto di veto sull'adozione dell'atto da parte del Consiglio. In tale casistica ricade, ad esempio, la stipula di accordi internazionali nel settore agricolo [art. 218, paragrafo 6, del TFUE].

Il PE agisce invece come legislatore competente, previa approvazione del Consiglio, solo nei seguenti tre casi:

- adozione del proprio statuto e delle condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri [art. 223, paragrafo 2, del TFUE];
- fissazione delle modalità per l'esercizio del diritto di inchiesta su denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione [art. 226, paragrafo 3, del TFUE];
- adozione dello statuto e delle condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore [art. 228, paragrafo 4, del TFUE].

b. LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

Come accennato, la procedura legislativa ordinaria pone Parlamento e Consiglio su di un piano di parità, disegnando un quadro bicamerale perfetto e facendo sì che nessuno dei due organi decisionali possa legiferare autonomamente senza l'accordo dell'altro.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

La procedura legislativa ordinaria, disciplinata dall'articolo 294 del TFUE, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rappresenta la principale procedura legislativa dell'Unione, applicandosi alla maggior parte dei settori di competenza (sia esclusiva che concorrente ⁶).

Il potere di proposta legislativa spetta alla Commissione, sebbene in taluni casi la procedura possa essere avviata anche "su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia" [art. 294, paragrafo 15, del TFUE].

Il progetto di atto legislativo viene trasmesso contestualmente al PE, al Consiglio ed ai parlamenti nazionali, ai quali ultimi spetta il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà ⁷.

In virtù del potere loro concesso, ciascun parlamento nazionale può trasmettere ai presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali il progetto in esame è ritenuto essere non conforme al principio di sussidiarietà: qualora i pareri motivati rappresentino almeno la maggioranza semplice di quelli attribuiti (pari a 54, due per ogni Paese membro: nel caso di sistemi bicamerali, ad ogni camera viene assegnato un voto), la Commissione dovrà riesaminare la proposta. Qualora, concluso l'esame, ritenga di mantenerla, entro il termine della prima lettura il legislatore - laddove rilevi l'incompatibilità della proposta con

⁶ Ai sensi degli art. 3 e 4 del TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva in materia di unione doganale, regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria nella zona euro, conservazione delle risorse biologiche marine e politica commerciale comune, mentre ha competenza concorrente in materia di mercato interno, politica sociale, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

⁷ Art. 5 (3) del TUE: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione";



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

il principio di sussidiarietà - può respingere il progetto di atto a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo ⁸.

Prima lettura

Ricevuto il progetto di atto legislativo, il presidente del PE lo deferisce alla commissione competente per il merito e, per parere, alle altre commissioni eventualmente interessate (coinvolte su richiesta delle stesse, su richiesta della commissione competente o su iniziativa del presidente del Parlamento europeo).

Il relatore della commissione competente per il merito, nominato su proposta dei coordinatori dei gruppi politici, provvede ad elaborare un progetto di relazione che comprende una proposta di risoluzione legislativa (con la quale indica se il Parlamento approva, respinge od emenda la proposta della Commissione), gli eventuali emendamenti al progetto di atto legislativo e, se del caso, una motivazione che illustra la posizione adottata, nonché l'impatto finanziario della relazione.

Analogamente, le commissioni cointeressate nomineranno ciascuna un relatore che formulerà un progetto di parere, contenente proposte di modifica al progetto di atto legislativo, eventualmente corredate di brevi motivazioni.

⁸ Il dialogo tra Commissione europea e parlamenti nazionali – istituzionalizzato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con l'introduzione del sistema di controllo del principio di sussidiarietà – è stato avviato dall'allora Presidente della Commissione UE Barroso già nel 2006: tale dialogo, peraltro, non si limita al controllo di cui sopra, ma sottintende un più ampio scambio di opinioni e pareri tra le Istituzioni coinvolte.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

I membri della commissione interessata per parere possono presentare emendamenti al progetto di parere predisposto (votati a maggioranza semplice in commissione) che sarà quindi sottoposto ad una prima approvazione da parte della commissione stessa.

I pareri delle commissioni all'uopo coinvolte, il progetto di relazione ed eventuali ulteriori emendamenti al progetto di atto legislativo presentati dagli altri membri della commissione competente nel merito sono sottoposti all'approvazione di quest'ultima con votazione a maggioranza semplice: i deputati votano in successione i diversi singoli emendamenti⁹, il progetto di relazione così modificato nonché il progetto di risoluzione.

La commissione competente vota inoltre, a maggioranza dei suoi membri, un mandato ai negoziati al fine di pervenire ad un accordo nel corso della procedura con il Consiglio, il quale, contestualmente ai lavori in commissione del PE, ha avviato il proprio esame della proposta di atto legislativo in sede di gruppo di lavoro.

Tale fase negoziale - che si svolge tra l'adozione della risoluzione in commissione e l'esame in plenaria - ha lo scopo di pervenire ad un accordo tra le due Istituzioni così da poter licenziare l'atto già al termine della prima lettura.

Vale la pena di evidenziare che agli incontri dei legislatori partecipa anche la Commissione europea (come d'altronde avviene nelle riunioni del PE o del Consiglio): da qui l'uso del termine *trilogo* per le riunioni negoziali.

⁹ Laddove le condizioni lo consentano, il relatore può proporre degli emendamenti di compromesso in luogo di singoli emendamenti che intervengono sulle stesse disposizioni. Tali emendamenti di compromesso sono sottoposti a votazione analogamente agli altri.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Incontri tra le Istituzioni possono essere avviati, peraltro, anche prima del voto sul mandato negoziale non appena inizino a delinearsi le posizioni dei due legislatori sulle questioni più delicate del fascicolo.

Raggiunta l'intesa nei triloghi, ovvero verificata l'impossibilità di raggiungere un accordo, la parola passa alla plenaria del PE, che esamina la proposta di atto legislativo sulla base della relazione adottata dalla commissione competente.

L'Assemblea vota quindi, a maggioranza dei suffragi espressi, su eventuali emendamenti presentati in plenaria alla relazione della commissione competente (anche al fine di adeguarla, nel caso, all'accordo raggiunto nei triloghi), sulla relazione stessa (così come eventualmente modificata), nonché sulla risoluzione legislativa nel suo complesso.

Qualora la risoluzione sia rigettata, la proposta è rinviata alla commissione competente per un nuovo esame.

Qualora, invece, sia approvata una proposta di rielezione del progetto di atto predisposto dalla Commissione (che può essere presentata dalla commissione competente nel merito o da almeno quaranta deputati), il presidente del PE invita l'Esecutivo a ritirare la propria proposta: se l'invito non viene accolto, la questione viene rinviata alla commissione competente, salvo che - su richiesta di quest'ultima, di un gruppo politico e di almeno quaranta deputati - non si decida di procedere comunque alla votazione sul progetto di risoluzione legislativa.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Qualora la risoluzione legislativa che prevede la posizione contraria del PE al progetto di atto legislativo ottenga la maggioranza dei voti espressi, l'atto si considera non adottato ¹⁰.

Generalmente, tuttavia, la prima lettura del PE termina con l'approvazione di una risoluzione che accoglie favorevolmente, con o senza emendamenti, la proposta della Commissione: il testo della proposta è quindi trasmesso, quale posizione del PE, al Consiglio ed alla Commissione stessa.

Il Consiglio – previa esame del Comitato Speciale Agricoltura (ovvero del Comitato dei Rappresentanti Permanenti) che partecipa ai triloghi con propri delegati, insieme al presidente del gruppo di lavoro e ad incaricati della Direzione generale competente, e definisce quindi in prima istanza la posizione del Consiglio – esamina la posizione espressa in prima lettura dal PE, approvandola o meno: nel primo caso l'atto è adottato nella formulazione già approvata dal PE, nel secondo il Consiglio adotta una propria posizione in prima lettura sulla proposta di atto legislativo presentata dalla Commissione, posizione che andrà a rappresentare l'oggetto della seconda lettura del PE.

Anche il Consiglio, tuttavia, può respingere *tout court* il progetto di atto legislativo della Commissione, che in tal caso si considera non adottato ¹¹.

Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

¹⁰ Sebbene la rielezione in prima lettura da parte del PE non sia espressamente prevista dal Trattato (contrariamente a quanto avviene per la seconda lettura: art. 294, paragrafo 7, lettera b), del TFUE), nella pratica diverse proposte della Commissione sono state rigettate senza che il PE attendesse la posizione del Consiglio.

¹¹ Vale il discorso fatto per il PE: sebbene il Trattato non lo preveda, è accettato che il Consiglio possa rigettare la proposta della Commissione già in prima lettura.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Va evidenziato che la fase della prima lettura non è soggetta a vincoli temporali, cosicché i due legislatori hanno tutto il tempo necessario per tentare un ravvicinamento delle proprie posizioni al fine di pervenire ad un accordo.

Seconda lettura

Contrariamente alla prima fase, per la seconda lettura il PE ha tempo tre mesi (prorogabili su richiesta a quattro) per esprimere la propria nuova posizione in plenaria, termine calcolato a partire dalla data di annuncio in aula, da parte del presidente del PE, dell'avvenuto ricevimento della posizione del Consiglio.

Il fascicolo viene quindi deferito alla commissione competente nel merito, che generalmente affida al medesimo relatore della prima lettura la stesura della nuova relazione. La commissione di merito può proporre emendamenti alla posizione del Consiglio esclusivamente al fine di ripristinare la posizione approvata in prima lettura dal PE, di raggiungere un compromesso tra le Istituzioni ovvero di modificare una parte del testo della posizione del Consiglio che non figura nella proposta presentata in prima lettura dal PE.

Solo i membri della commissione competente nel merito (contrariamente a quanto avviene in prima lettura), siano essi titolari o sostituti permanenti, possono presentare emendamenti o proposte di reiezione alla posizione del Consiglio, sempre con le finalità di cui sopra.

Prima della votazione, gli emendamenti depositati sono esaminati con i rappresentanti di Consiglio e Commissione allo scopo di favorire un accordo in seconda lettura.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

La commissione parlamentare quindi, votando a maggioranza dei voti espressi, può adottare una proposta di raccomandazione che chiede di approvare, emendare o respingere la posizione adottata in prima lettura dal Consiglio.

In seduta plenaria il PE, alla luce anche della proposta di raccomandazione, può approvare a maggioranza dei presenti la posizione del Consiglio, cosicché l'atto in questione si considera adottato nella formulazione da esso approvata in prima lettura; analoga conclusione si ha se il PE non si pronuncia entro i termini fissati.

Il PE può in alternativa, a maggioranza dei membri che lo compongono, respingere (in tal caso l'atto proposto si considera non approvato) ovvero proporre emendamenti alla posizione del Consiglio (con la formulazione degli emendamenti in seconda lettura del PE).

Ricevuti gli emendamenti – sui quali la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio avviso – il Consiglio ha tre mesi di tempo (prorogabili a quattro) per approvarli o meno, deliberando a maggioranza qualificata (ma all'unanimità sugli emendamenti che abbiano ricevuto un parere negativo da parte della Commissione).

Qualora il Consiglio approvi tutti gli emendamenti proposti dal PE, l'atto si considera adottato così come modificato; in caso contrario il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento, convoca entro sei settimane (prorogabili a otto) il Comitato di conciliazione.

Comitato di conciliazione e terza lettura

Anteriormente alla prima riunione del Comitato di conciliazione si svolgono gli incontri di negoziazione preliminari tra i rappresentanti del Consiglio e del PE, su mandato delle rispettive Istituzioni, con la partecipazione della Commissione (triloghi): a quest'ultima spetta il compito, in



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

tale fase, di favorire un ravvicinamento tra le Istituzioni, anche attraverso la proposta di testi di compromesso.

Le delegazioni che partecipano ai triloghi (cosiddetto gruppo negoziale) sono ristrette ad un numero limitato di membri rispetto al Comitato di conciliazione, in genere non più di dieci per ciascuna Istituzione, tra cui, per il Consiglio, il Presidente del Comitato Speciale Agricoltura (o del Comitato dei Rappresentanti Permanenti), per il PE il relatore ed il presidente della commissione parlamentare competente.

Talvolta i triloghi possono essere preceduti da riunioni più tecniche cui partecipano i segretariati delle Istituzioni.

Oggetto dell'esame nei triloghi è un documento di lavoro a quattro colonne, riportante la posizione in prima lettura del Consiglio, gli emendamenti in seconda lettura del PE, la reazione del Consiglio al relativo emendamento (riportante il parere o, eventualmente, un testo di compromesso) e, in ultimo, la posizione del PE a seguito della reazione del Consiglio.

Le delegazioni di PE e Consiglio che partecipano al Comitato di conciliazione si riuniscono separatamente dopo i triloghi per essere aggiornate dal gruppo negoziale sullo stato di avanzamento delle trattative e, se del caso, per aggiornare il mandato (votando sui compromessi raggiunti).

Quando un accordo appare vicino – comunque entro sei settimane (otto in caso di proroga) dalla conclusione della seconda lettura del Consiglio – viene convocato il Comitato di conciliazione, al quale partecipano i membri del Consiglio (o i loro rappresentanti) ed altrettanti membri del PE, per



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

un totale di cinquantaquattro, nonché la Commissione, generalmente presente con il Commissario responsabile.

Il Comitato è copresieduto da un vicepresidente del PE e dal ministro del Paese che detiene la Presidenza di turno dell'UE.

In sede di Comitato di conciliazione – ma anche in sede di riunioni separate delle singole delegazioni – le deliberazioni sono assunte a maggioranza qualificata dai membri del Consiglio ed a maggioranza dei membri rappresentanti per il PE (quattordici).

In caso di mancato accordo su un testo condiviso (“progetto comune”) entro i termini previsti (sei settimane, prorogabili ad otto, a partire dalla convocazione del Comitato), l’atto si considera non adottato.

Qualora, invece, in sede di Comitato di conciliazione si riesca a raggiungere l’accordo su un progetto comune, questo è trasmesso a PE e Consiglio che hanno sei settimane di tempo (prorogabili ad otto), a partire dalla sua adozione in Comitato, per approvarlo.

Nella circostanza il PE delibera a maggioranza dei voti espressi, il Consiglio a maggioranza qualificata.

Perché una proposta di atto legislativo possa essere adottata in terza lettura, sia il PE che il Consiglio debbono approvare il progetto comune entro i termini prescritti.

In terza lettura nessuno dei due legislatori può emendare il compromesso raggiunto.

La firma congiunta del progetto comune così adottato (denominato Lex) da parte dei presidenti di PE e Consiglio – che avviene generalmente in occasione della prima seduta plenaria del PE successiva alla fine della terza lettura – pone termine alla procedura.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

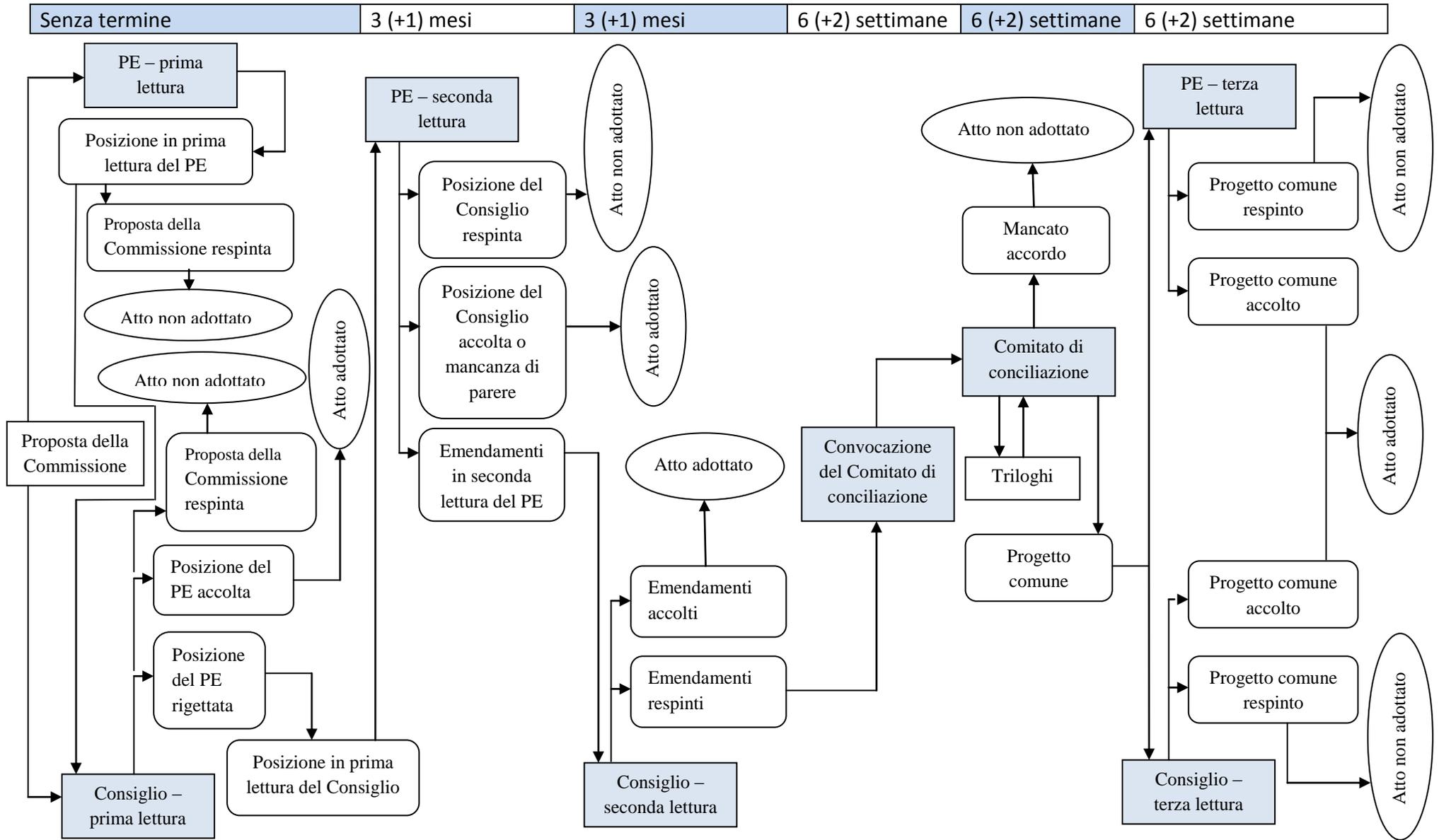
DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Principali differenze tra le varie fasi della procedura

<i>Prima lettura</i>	<i>Seconda lettura</i>	<i>Terza lettura</i>
Non è previsto alcun vincolo temporale	Il PE ha tre mesi di tempo (prorogabili a quattro) per esprimersi, altrettanti ne ha il Consiglio	Sono previste 6(+2) settimane per la convocazione del Comitato di conciliazione, 6(+2) sett. per i suoi lavori e 6(+2) sett. per la terza lettura (alla cui scadenza deve essersi espresso anche il Consiglio) ¹²
L'esame della proposta è svolto in sede di PE dalla commissione competente nel merito e da eventuali altre commissioni interessate per parere	L'esame è svolto solo dalla commissione competente nel merito	L'esame si svolge in Comitato di conciliazione con il Consiglio: le commissioni parlamentari non intervengono
Non sono previsti particolari criteri di ricevibilità per gli emendamenti presentati in sede di PE	La ricevibilità degli emendamenti è vincolata al rispetto di rigorosi criteri	Non sono ammessi emendamenti al progetto comune adottato dal Comitato di conciliazione
Il PE delibera a maggioranza dei voti espressi	Il PE delibera a maggioranza dei membri che lo compongono, ma in caso di approvazione è sufficiente la maggioranza dei voti espressi. La mancanza di parere equivale ad approvazione	Il PE delibera a maggioranza dei voti espressi
Il Consiglio vota a maggioranza qualificata	Il Consiglio vota a maggioranza qualificata ovvero, nel caso la Commissione abbia espresso parere contrario ad emendamenti del PE, all'unanimità	Il Consiglio vota a maggioranza qualificata

¹² La Dichiarazione n. 34 al Trattato di Amsterdam (tuttora in vigore) prevede, tuttavia, che il periodo effettivo che intercorre tra la seconda lettura del Parlamento europeo e l'esito della procedura del Comitato di conciliazione non dovrebbe in alcun caso essere superiore a nove mesi

PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA – SCHEMA RIEPILOGATIVO (rielaborazione da fonte Consiglio UE)





*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

III. LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE PER IL PERIODO 2014-2020

Come in precedenza accennato, il Trattato di Lisbona ha esteso la procedura legislativa ordinaria al settore agricolo: quella attualmente in discussione è pertanto la prima riforma della PAC che vede il Parlamento europeo coinvolto appieno nella sua veste di colegislatore con il Consiglio.

Vale tuttavia la pena ricordare, al riguardo, che già in occasione della cosiddetta verifica sullo stato di salute della PAC, o *health check*, l'allora Commissario all'agricoltura, la danese Mariann Fisher Boel, coinvolse il Parlamento al di là del ruolo formale in quel momento assegnatogli dai vigenti trattati, in virtù del fatto che il Trattato di Lisbona – entrato in vigore, dopo la ratifica dei ventisette Paesi membri, il 1° dicembre 2009 – era già stato firmato il 13 dicembre 2007.

Nel merito della discussione sull'attuale riforma, il Parlamento europeo è intervenuto adottando due risoluzioni di iniziativa, l'8 luglio 2010 (sulla base di un progetto di relazione affidata all'On. George Lyon) ed il 23 giugno 2011 (su progetto di relazione dell'On. Albert Deß).

Se la prima risoluzione risulta essere il frutto di un dibattito pressoché interno al Parlamento, la seconda è stata invece adottata come reazione alla Comunicazione della Commissione "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio" [COM(2010)0672], collocandosi quindi in una fase più avanzata del dibattito interistituzionale.

È a quest'ultima risoluzione, pertanto, che si farà riferimento di seguito riportando sommariamente la posizione espressa dal Parlamento europeo sui diversi aspetti inerenti la riforma della PAC.



Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Budget

Il PE si esprime a favore del mantenimento del bilancio agricolo – valido per il prossimo periodo finanziario 2014-2020 – ad un livello almeno pari a quello fissato per l’esercizio 2013, senza però specificare se tale corrispondenza debba essere riferita a prezzi costanti o a prezzi reali.

Chiarisce, tuttavia, che la dotazione di bilancio dovrà essere all’altezza degli obiettivi ambiziosi che la PAC si pone.

Pagamenti diretti

Il risultato del dibattito parlamentare su tale questione, più che sugli altri punti, riflette necessariamente i molteplici e contrapposti interessi degli eurodeputati.

Se da un parte, infatti, il PE chiede un’equa ripartizione degli stanziamenti sia tra gli Stati membri che tra gli agricoltori all’interno di uno stesso paese, opponendosi ai netti divari nella ripartizione dei massimali nazionali, dall’altra si oppone ad un *flat rate* unico europeo.

Per il PE la richiamata equità verrebbe raggiunta garantendo ad ogni Stato membro almeno il 90% della media UE dei pagamenti diretti, con il progressivo abbandono, al termine di un periodo transitorio non meglio definito, del sistema dei pagamenti storici a favore di aiuti meglio ripartiti tra i paesi, tra diversi comparti agricoli e tra gli agricoltori.

Per il PE dovrebbe anche essere fissato un massimale per i pagamenti diretti, attraverso l’introduzione di un sistema di aiuti degressivi, legato alle dimensioni aziendali delle aziende agricole, che tenga conto dei livelli occupazionali garantiti e delle pratiche sostenibili adottate.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Il PE si esprime inoltre per il mantenimento dei premi accoppiati da destinare a determinate zone e comparti produttivi, nonché per la destinazione dei pagamenti ai soli agricoltori attivi, ad esclusione di coloro per i quali i costi amministrativi dell'erogazione risultino superiori all'importo corrisposto.

Aspetti ambientali - greening

A seguito di un ampio e, a tratti, aspro dibattito, il PE ha accolto la proposta della Commissione di introdurre un sistema di incentivazione per la sostenibilità delle aziende agricole e la sicurezza alimentare a lungo termine attraverso una componente ecologica dei pagamenti diretti.

L'accesso a tali aiuti dovrebbe essere consentito agli agricoltori mediante l'attuazione di un determinato numero di misure selezionate da un elenco nazionale o regionale, stilato dallo Stato membro sulla base di un più ampio elenco europeo.

Strumenti di mercato

È forse la problematica sulla quale – almeno per le questioni generali – maggiore è apparsa la sintonia tra PE e Commissione, sebbene tale concordanza appaia dovuta più a mancanza di idee innovative che ad un effettivo disegno prospettico.

I parlamentari si sono espressi, infatti, a favore di una rete di sicurezza e per strumenti di intervento rapido che possano contrastare la volatilità dei prezzi, chiedendo (questo sì) una specifica linea di bilancio di riserva.

Il PE ipotizza poi strumenti di gestione dell'offerta nonché misure per promuovere la costituzione di nuove organizzazioni dei produttori.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Per quanto riguarda i singoli comparti, il PE chiede la proroga del regime del mercato dello zucchero attualmente vigente, il mantenimento dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo, l'introduzione di strumenti di intervento per il latte ed i prodotti lattiero-caseari, ma anche misure a favore delle filiere territoriali corte ed il mantenimento del sistema di sostegno agli indigenti.

Sviluppo rurale

Analogamente a quanto auspicato per i pagamenti sul primo pilastro, il PE chiede una migliore ripartizione anche per i fondi per lo sviluppo rurale, a condizione che siano evitate brusche variazioni nella nuova ripartizione delle risorse.

Secondo il PE, la questione relativa alla distribuzione dei fondi, peraltro, dovrebbe essere considerata nel proprio insieme anziché separatamente tra i due pilastri.

Il PE chiede inoltre una maggiore flessibilità per consentire agli Stati membri ed alle regioni di adottare misure volontarie con il cofinanziamento dell'UE, ad un tasso che tenga conto delle condizioni specifiche delle regioni di convergenza.

Il PE ipotizza infine la possibilità che fondi privati partecipino al cofinanziamento nazionale, così come l'esenzione per le cooperative dai limiti degli aiuti previsti per le imprese che superano la soglia delle PMI.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE COMUNITARIE
E INTERNAZIONALI DI MERCATO

Partendo dalle posizioni espresse nella risoluzione 23 giugno 2011 - di cui sopra si è cercato di riportare un breve sunto - il Parlamento sarà chiamato ad esprimere la propria posizione in prima lettura alle proposte legislative che la Commissione, nel corso di una riunione straordinaria della commissione agricoltura e sviluppo rurale del PE, illustrerà agli europarlamentari il 12 ottobre 2011: si avvierà così formalmente la procedura legislativa ordinaria sulla prima riforma della PAC che vedrà il Parlamento europeo - e con esso tutti i cittadini comunitari - assoluto protagonista.

BIBLIOGRAFIA

“Guida alla procedura legislativa ordinaria” – Segretariato generale del Consiglio, ottobre 2010.

“Codecisione e conciliazione” – Segretariato delle conciliazioni e della codecisione del Parlamento europeo, novembre 2009.

“Regolamento del Parlamento europeo – 7^a legislatura”, luglio 2011.

“Diritto dell’Unione europea”, Giuseppe Tesauo – Ed. CEDAM, sesta edizione.