Articolo 38
Votazione della legge

1. Tutti i progetti di legge sono presentati al Parlamento. Entro un termine di sei mesi quest'ultimo approva il progetto, con o senza emendamenti. Quando si tratta di un progetto di legge organica, il Parlamento può emendarlo a maggioranza assoluta; per la sua approvazione è richiesta la maggioranza qualificata.

Qualora le maggioranze richieste per l'approvazione del progetto non siano state raggiunte, la Commissione ha il diritto di modificarlo e di ripresentarlo al Parlamento.

2. Il progetto approvato, con o senza emendamenti, dal Parlamento è trasmesso al Consiglio dell'Unione. La Commissione può esprimere, entro un termine di un mese dall'approvazione del Parlamento, un parere che viene parimenti trasmesso al Consiglio.

3. Il Consiglio delibera entro un termine di sei mesi. Qualora esso approvi il progetto a maggioranza assoluta senza emendarlo o lo respinga all'unanimità, la procedura legislativa è terminata.

Qualora la Commissione abbia dato espressamente un parere sfavorevole al progetto o si tratti di un progetto di legge organica, il Consiglio, a maggioranza qualificata, approva il progetto senza emendarlo o lo respinge; in tali casi la procedura legislativa è terminata.

Qualora il progetto sia stato posto in votazione senza ottenere i risultati qui sopra menzionati o qualora il progetto sia emendato a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta per le leggi organiche, viene aperta la procedura di concertazione di cui al paragrafo 4 del presente articolo.

4. Nei casi previsti all'ultimo comma del paragrafo 3 del presente articolo, viene convocato il Comitato di concertazione. Tale Comitato si compone di una delegazione del Consiglio dell'Unione e di una delegazione del Parlamento. La Commissione partecipa ai lavori del Comitato.

Qualora, entro un termine di tre mesi, il Comitato pervenga a un accordo su un testo comune, tale testo viene sottoposto per approvazione al Parlamento e al Consiglio che deliberano a maggioranza assoluta o, per le leggi organiche, a maggioranza qualificata entro un termine di tre mesi.

Comunità Europea Carta Costituzionale

Non è ricevibile alcun emendamento.

Qualora, entro il termine sopra menzionato, il Comitato non pervenga ad un accordo, il testo scaturito dal Consiglio viene sottoposto per approvazione al Parlamento che delibera entro un termine di tre mesi a maggioranza assoluta o, per le leggi organiche, a maggioranza qualificata.

Sono ricevibili unicamente gli emendamenti presentati dalla Commissione. Il Consiglio può, entro un termine di tre mesi, respingere a maggioranza qualificata il testo adottato dal Parlamento. In tal caso non è ricevibile alcun emendamento.

5. Fatto salvo l'articolo 23, paragrafo 3, del presente Trattato, qualora il Parlamento o il Consiglio non pongano in votazione il progetto entro i termini fissati, il testo è considerato adottato dall'istituzione che non si è pronunciata. Tuttavia una legge non può essere considerata adottata se essa non sia stata esplicitamente approvata dal Parlamento ovvero dal Consiglio.

6. Qualora una determinata situazione lo richieda, il Parlamento e il Consiglio possono, di comune accordo prorogare i termini previsti dal presente articolo.

Documenti preparatori

Risoluzione del 6 luglio, paragrafo 8, lettera c).

Doc. PE, 1-575/83/B, relazione ZECCHINO, pp. 40 e 41. Risoluzione del 14 settembre 1983, paragrafo 130, commi 5 e ss.

Emendamento n. 198 alla risoluzione del 14 settembre 1983, presentato dall'on. HÄNSCH, dalla sig.ra FOCKE, dagli on. RADOUX, SCHIELER e SEELER.

1. L'articolo 38 è una delle disposizioni del trattato la cui redazione ha richiesto maggiore attenzione. L'organizzazione della procedura legislativa doveva infatti rispondere a preoccupazioni difficili da conciliare. Era necessario democratizzarla, attribuendo un ruolo maggiore al Parlamento, pur preservando i diritti del Consiglio dell'Unione. Si è cercato un equilibrio tra il Parlamento e il Consiglio, vale a dire tra i rappresentanti dei popoli e quelli degli Stati, favorendo al contempo l'organizzazione di una concertazione effettiva tra le due istituzioni in caso di disaccordo. Era necessario rimanere fedeli all'esigenza di un esecutivo forte in grado di intervenire con autorità nel processo legislativo. I diritti della Commissione sono stati oggetto di un attento esame. Infine, si voleva evitare che gli attuali blocchi si ripetessero all'interno dell'Unione e, a tal fine, trovare un modo per obbligare l'istituzione che intende bloccare

Copyright 2013 Società editrice il Mulino

il processo a pronunciarsi, in senso favorevole o sfavorevole, sul progetto di legge.

Per raggiungere questi risultati, ci si è ispirati alla procedura attuale, introducendo le modifiche rese necessarie dal conferimento al Parlamento del potere di codecisione e riprendendo alcune soluzioni che hanno dato buoni risultati nel quadro della procedura di bilancio, quali le norme relative all'accettazione tacita alla scadenza dei termini. Naturalmente sono state prese in considerazione anche alcune soluzioni nazionali relative alle relazioni tra le due camere dei parlamenti nazionali.

Tutti questi elementi hanno indotto il Parlamento a optare per una procedura legislativa molto elaborata, descritta con grande precisione nella risoluzione del 14 settembre 1983. Al momento della redazione del testo del progetto, non era possibile discostarsi dai principi così definiti, poiché essi erano stati oggetto di un ampio consenso politico. Tuttavia, la risoluzione conteneva alcune imprecisioni e alcune imperfezioni che avrebbero reso la procedura inefficace se il testo del trattato si fosse limitato a riprendere quello della risoluzione.

Ciò spiega perché, su molti punti, si possano notare differenze tra la risoluzione e il progetto di trattato. Il testo del progetto è stato peraltro migliorato in seduta plenaria dagli emendamenti della sig.ra Veil (emendamento n. 47) e del sig. Spinelli (emendamento n. 124). L'articolo 38 può sembrare complesso nella sua formulazione, ma bisogna convenire che tale complessità, più apparente che reale, è dovuta alla molteplicità degli interessi che si voleva tutelare.

Termini entro i quali si svolge la procedura legislativa (articolo 38, paragrafo 5)

2. Ogni lettura dei progetti di legge dinanzi a uno dei rami dell'autorità legislativa è soggetta a termini specifici. Come osservato in precedenza, si è voluto evitare che il silenzio di un'istituzione potesse paralizzare lo svolgimento del procedimento legislativo. La risoluzione prevedeva che, se un'istituzione non si pronunciava entro il termine previsto, il progetto era considerato approvato. Il paragrafo 5 precisa questa regola.

In primo luogo, essa non pregiudica in alcun modo le disposizioni dell'articolo 23, paragrafo 3, che prevede il rinvio della votazione in seno al Consiglio qualora una rappresentanza invochi un interesse nazionale essenziale messo in discussione dalla decisione da adottare e riconosciuto come tale dalla Commissione. Disporre diversamente avrebbe reso vano l'articolo 23, paragrafo 3. L'ammissione di una tale eccezione priva di significato la prescrizione relativa ai termini? Oltre al fatto che l'articolo 23, paragrafo 3, è applicabile solo durante

Copyright 2026 Scuola Superiore di Milano

un periodo transitorio di dieci anni, occorre rilevare che esso non comporta il rigetto del progetto, ma un rinvio della votazione, il che dovrebbe logicamente avere lo scopo di riaprire i termini per un nuovo periodo di sei mesi. Tuttavia, tale questione è strettamente legata all'interpretazione data alle disposizioni dell'articolo 23, paragrafo 3. Se si ritiene che la sua applicazione non possa comportare il rinvio *sine die* della votazione, ma solo la fissazione di una nuova data per la votazione, il termine di sei mesi è riaperto a partire dalla data fissata. Se, invece, il rinvio può avvenire *sine die*, spetta alla Commissione verificare se sussiste ancora l'interesse vitale invocato e il termine di sei mesi ricomincia a decorrere a partire dalla constatazione da parte della Commissione che non è più legittimo invocare un interesse vitale. Questa interpretazione è l'unica che non priva di significato né l'articolo 23, paragrafo 3, né l'articolo 38, paragrafo 5.

3. La regola relativa ai termini si applica in assenza di votazione. Affinché un'istituzione eviti l'accettazione tacita, non è sufficiente che esamini il progetto, ma è necessario che il testo sia stato sottoposto a votazione.

Tuttavia, il meccanismo dei termini avrebbe consentito l'entrata in vigore di un testo dopo l'accettazione implicita da parte dei due rami dell'autorità legislativa. Ma non era questa l'intenzione del Parlamento, che voleva semplicemente che fosse possibile superare l'ostruzionismo di una delle istituzioni, non il disinteresse di entrambe. Per questo motivo, si precisa che nessuna legge è adottata se non è stata approvata esplicitamente da almeno uno dei due rami dell'autorità legislativa. Si possono presentare due casi. Se il Parlamento, che è sempre il primo a essere investito dei progetti, non si pronuncia entro sei mesi, il testo, per essere adottato, deve essere votato espressamente senza emendamenti dal Consiglio. Se il Parlamento adotta il testo in prima lettura, con o senza emendamenti, esso è definitivamente adottato se il Consiglio non procede alla votazione entro il termine di sei mesi che gli è stato assegnato. La stessa regola si applica *mutatis mutandis* in seconda lettura dinanzi al Parlamento o al Consiglio, con problemi specifici che saranno esaminati al momento dell'esame dell'articolo 38, paragrafo 4, primo comma.

Tali termini possono essere prorogati di comune accordo dal Parlamento e dal Consiglio. In occasione della votazione del testo del progetto di trattato in Parlamento, è stato precisato che tale proroga può essere concessa solo «in una situazione determinata», il che significa che non è possibile stabilire una regola generale e che la proroga dovrà essere decisa caso per caso. La decisione è presa a maggioranza semplice in seno a ciascuna istituzione[1].

[1] A nostro avviso, l'approvazione implicita ha effetto solo se non viene espresso alcun parere su un testo identico nella sua formulazione a quello

Copyright © Società Editrice il Mulino

Prima lettura al Parlamento

4. Il Parlamento delibera sempre in prima lettura e dispone di un termine di sei mesi a decorrere dalla presentazione del testo. Si possono verificare quattro situazioni.

1) Il testo è approvato senza emendamenti, a maggioranza semplice per una legge ordinaria (poiché l'articolo 38 non prevede particolari condizioni di maggioranza) o a maggioranza qualificata per una legge organica. È immediatamente trasmesso al Consiglio.

2) Il testo è approvato con emendamenti a maggioranza semplice per una legge ordinaria e a maggioranza qualificata per una legge organica (l'adozione degli emendamenti richiede tuttavia solo la maggioranza assoluta). È immediatamente trasmesso al Consiglio. Si è voluta facilitare la votazione degli emendamenti alle leggi organiche richiedendo solo la maggioranza assoluta. Ma questa differenza tra le maggioranze richieste non potrebbe essere utilizzata per far fallire un progetto votando a maggioranza assoluta un emendamento che renda impossibile l'adozione del testo a maggioranza qualificata?

3) Il testo sottoposto a votazione non è stato approvato. La procedura legislativa si conclude con il fallimento del progetto. La risoluzione prevedeva che il rifiuto potesse essere accompagnato da un rinvio alla Commissione con l'invito a modificare o ritirare il progetto. In realtà, la mancata approvazione comporta la scomparsa del progetto, che non è quindi necessario ritirare. L'articolo 38 prevede la possibilità per la Commissione di modificare il progetto e di ripresentarlo al Parlamento. Nella misura in cui l'esercizio di tale facoltà comporta una nuova presentazione, la Commissione detiene comunque tale diritto in virtù del suo potere di iniziativa legislativa. Il secondo comma del paragrafo 1, primo comma, dell'articolo 38 sembra superfluo in quanto già contenuto nell'articolo 37, paragrafo 1, primo comma, ma il Parlamento ha ritenuto che potesse essere importante, dal punto di vista politico, prevedere che il fallimento di un progetto non comporti una condanna definitiva dello stesso.

Tuttavia, la Commissione può avvalersi del diritto di presentare emendamenti per modificare il proprio progetto tenendo conto dell'orientamento dei dibattiti, in modo da renderlo accettabile per il Parlamento.

4) Il progetto non è stato sottoposto a votazione entro sei mesi dalla sua presentazione. Esso si considera adottato e viene trasmesso al Consiglio.

adottato dall'altra istituzione o se il testo adottato espressamente è identico a quello su cui non è stato espresso alcun parere.

Collana 2020 Copyright editrice Il Mulino

5. Il Consiglio è investito di tutti i progetti *approvati* implicitamente o esplicitamente dal Parlamento. Esso dispone di sei mesi per pronunciarsi. La Commissione ha la facoltà di esprimere un parere sul testo e dispone a tal fine di un termine di un mese. La risoluzione prevedeva che il parere fosse obbligatorio, ma è apparso difficile dare seguito a tale proposta. Infatti, era davvero utile imporre alla Commissione di pronunciarsi se il suo parere era favorevole? Inoltre, a meno di voler conferire alla Commissione un diritto di veto, era necessario fissare un termine per l'obbligo di pronunciarsi e ammettere che il silenzio durante tale periodo equivaleva a un parere favorevole. In tali circostanze, l'obbligo di formulare un parere in ogni caso non aveva molto senso. Esso è stato trasformato in una facoltà, fermo restando che, presumibilmente, la Commissione si sarebbe espressa solo se avesse voluto convincere il Consiglio della necessità di modificare il testo o di formulare un parere sfavorevole al riguardo. Il parere verte sul testo adottato dal Parlamento ed è simile al diritto di messaggio di cui dispone il Presidente degli Stati Uniti. Tuttavia, i suoi effetti sono diversi. Certo, quando il Presidente degli Stati Uniti esprime il suo disaccordo su un testo o su alcuni emendamenti, il Congresso sa che, se respinge il parere del Presidente, potrebbe incorrere in un veto presidenziale, ma di per sé il messaggio non ha conseguenze giuridiche. Quando invece il parere della Commissione è sfavorevole, esso ha l'effetto di rendere più difficile l'adozione del testo e più facile il suo rigetto. A livello formale, per ottenere questo risultato, il parere deve essere globalmente sfavorevole. La Commissione deve quindi formulare un giudizio complessivo: può certamente opporsi all'adozione di alcune disposizioni e raccomandare un voto a favore di altre, ma il suo esame deve concludersi con un giudizio globale favorevole o sfavorevole. Se questa procedura presenta alcune caratteristiche del messaggio, essa è anche simile a un veto sospensivo in quanto rende più delicata la prosecuzione della procedura. L'articolo 38 non precisa se il termine di un mese concesso alla Commissione per formulare il proprio parere debba essere imputato al termine di sei mesi di cui dispone il Consiglio per deliberare o se sia aggiuntivo rispetto a quest'ultimo. La logica porta a concludere a favore della seconda soluzione. Per quanto riguarda la presentazione del testo, il termine previsto per il parere della Commissione figura all'articolo 38, paragrafo 2, e il termine previsto per il Consiglio all'articolo 38, paragrafo 3, il che implica che il secondo termine può decorrere solo dopo la scadenza del primo. Inoltre, e soprattutto, se i due termini non fossero distinti, il Consiglio potrebbe deliberare prima di aver ricevuto il parere della Commissione, il che priverebbe tale

Ottobre 2020 © Wolters Kluwer Italia

parere di ogni effetto. Il termine concesso al Consiglio dovrebbe essere calcolato solo a partire dalla scadenza del termine concesso alla Commissione per formulare il suo parere o a partire dalla trasmissione del presente parere al Consiglio, qualora ciò avvenga entro un mese.

6. La prima lettura in seno al Consiglio può dare luogo a cinque situazioni distinte.

1) In assenza di parere della Commissione o con parere favorevole della stessa, il Consiglio approva il progetto a maggioranza assoluta senza emendarlo. La procedura legislativa è conclusa e il testo è definitivamente adottato. Mentre in prima lettura al Parlamento è richiesta solo la maggioranza semplice, in Consiglio è richiesta la maggioranza assoluta, il che implica che almeno la metà delle delegazioni che rappresentano la maggioranza dei voti ponderati (le astensioni non sono prese in considerazione) devono essersi pronunciate a favore del progetto. Si è voluto che, per entrare in vigore, tale progetto ottenga l'accordo di un numero sufficiente di Stati membri. Se si tratta di una legge organica, è richiesta la maggioranza qualificata (due terzi dei voti ponderati, senza tenere conto delle astensioni, compresa la maggioranza delle rappresentanze).

2) In presenza di un parere sfavorevole della Commissione, il Consiglio può approvare il progetto senza emendamenti solo a maggioranza qualificata. Per superare il parere sfavorevole della Commissione, il Consiglio deve quindi ottenere una maggioranza più ampia, paragonabile a quella richiesta per una legge organica. Tuttavia, se il parere sfavorevole riguarda una legge organica, non modifica la maggioranza richiesta, che rimane in ogni caso la maggioranza qualificata.

3) Il progetto è definitivamente respinto se il Consiglio lo respinge all'unanimità. È quindi estremamente difficile per il Consiglio porre fine alla procedura. Tuttavia, anche in questo caso, il parere sfavorevole della Commissione modifica la maggioranza e rende più facile il rigetto da parte del Consiglio, poiché interviene a maggioranza qualificata. In altri termini, se il Parlamento e la Commissione sono favorevoli a un progetto, solo l'unanimità degli Stati membri può opporsi. Se invece il Consiglio e la Commissione sono contrari a un progetto, per porre fine alla procedura sono necessari solo i due terzi dei voti ponderati e la maggioranza degli Stati membri, il che non significa tuttavia che sia facile ottenere questo risultato, poiché in un'Unione di dieci Stati è sufficiente l'accordo di due grandi Stati e di uno piccolo per impedire la definitiva reiezione del progetto.

4) Se il progetto è stato emendato a maggioranza semplice per le leggi ordinarie o a maggioranza assoluta per le leggi organiche, è necessario procedere alla concertazione. Lo stesso vale quando il progetto è stato sottoposto a votazione senza che il Consiglio

Copyright 2005 Società Editrice Il Mulino

abbia raggiunto una maggioranza sufficiente né per approvarlo né per respingerlo, il che non è un'ipotesi teorica, come ha dimostrato l'esperienza di bilancio delle Comunità. Se il Consiglio adotta emendamenti, è necessario che proceda a una votazione di approvazione del progetto? L'articolo 38, paragrafo 3, non lo impone e l'approvazione complessiva del progetto emendato non modifica lo svolgimento della procedura che porta in ogni caso a una concertazione. Per contro, una votazione di reiezione porrebbe definitivamente fine alla procedura. Il regolamento del Consiglio potrebbe prevedere, dopo la votazione degli emendamenti, la possibilità di votare una mozione di reiezione globale su richiesta di una rappresentanza. A nostro avviso, tuttavia, una votazione di approvazione dell'intero progetto emendato non è priva di interesse nel caso in cui il Parlamento mantenga il silenzio dopo il fallimento della concertazione[2].

5) Infine, se il Consiglio non si è pronunciato entro il termine previsto e se il Parlamento, in prima lettura, ha espressamente approvato il progetto, il silenzio del Consiglio vale voto favorevole e il progetto è definitivamente adottato. Se invece l'approvazione del Parlamento è stata solo implicita, la scadenza del termine di sei mesi senza voto del Consiglio comporta semplicemente la decadenza del progetto. In altre parole, il Consiglio non è tenuto a sottoporre a votazione un progetto che non è stato espressamente approvato dal Parlamento, se non intende adottarlo. Deve invece pronunciarsi in ogni caso se è contrario a un progetto espressamente adottato dal Parlamento.

La procedura prosegue solo in caso di adozione di emendamenti al progetto trasmesso dal Parlamento o di impossibilità, per il Consiglio, di approvare o respingere il testo trasmesso dal Parlamento. Essa sfocia quindi nella fase di concertazione.

La concertazione e le sue conseguenze

7. Lo scopo della procedura di concertazione è quello di raggiungere un accordo tra il Parlamento e il Consiglio su un testo comune. La procedura di concertazione trova origine nella dichiarazione comune del 4 marzo 1975 che la disciplina in caso di disaccordo durante l'elaborazione di «atti comunitari di portata generale che hanno implicazioni finanziarie significative e la cui adozione non è imposta da atti preesistenti». Essa ha inizio quando il Consiglio intende discostarsi dal parere espresso dall'Assemblea e si svolge in seno a una commissione composta da rappresentanti dell'Assemblea e del Consiglio. Il suo scopo è quello di cercare un accordo, ma il Consiglio conserva il diritto di decidere in via definitiva. L'esperienza

[2] Cfr. *infra*, n. 10.

Copyright 2022 Giuffrè Editore

della concertazione non è stata molto positiva e la Commissione delle Comunità ha presentato una proposta di riforma sulla quale il Consiglio non si è ancora pronunciato, nonostante si fosse impegnato a farlo nella dichiarazione solenne sull'Unione europea. Affinché la concertazione sia utile, è quindi necessario che le istituzioni siano incoraggiate a trovare un accordo. La soluzione migliore è sembrata quella di sanzionare la constatazione di disaccordo con conseguenze poco desiderabili per le istituzioni interessate.

La composizione del Comitato di concertazione è stata oggetto di discussioni in seno alla commissione istituzionale. Nella risoluzione del 14 settembre 1983, il Parlamento rinviava la composizione e la procedura del Comitato di concertazione a un regolamento adottato dal Parlamento e dal Consiglio. Tuttavia, un regolamento di questo tipo avrebbe costituito un atto giuridico specifico, la cui procedura di adozione avrebbe dovuto essere prevista nel progetto di trattato. Il regolamento previsto non poteva essere sostituito da una legge organica, poiché, supponendo che tale legge avesse giustificato, in prima lettura, una concertazione, ci si sarebbe trovati in un vicolo cieco. Era quindi necessario che il progetto di trattato contenesse tutte le disposizioni necessarie. Per quanto riguarda la procedura stessa, la commissione istituzionale si è presto resa conto che il Comitato poteva stabilirla autonomamente e che era sufficiente prevedere il termine massimo a disposizione del Comitato per raggiungere un accordo. Per quanto riguarda la composizione del Comitato, si è optato per un organo dotato di una certa stabilità. Infatti, mentre la risoluzione prevedeva che, in caso di divergenza tra il Parlamento e il Consiglio, fosse invitato un comitato di concertazione a proporre un compromesso, l'articolo 38, paragrafo 4, recita che «il comitato di concertazione è convocato», il che implica la permanenza dell'organismo e dei suoi membri. Ciascuna istituzione dovrebbe designare una delegazione per un mandato di durata determinata. Nulla impedisce di immaginare che i rappresentanti del Parlamento abbiano un mandato di durata equivalente a quello del Presidente e dell'Ufficio di presidenza. I rappresentanti del Consiglio avrebbero un mandato analogo, fermo restando che un cambiamento nella composizione di una rappresentanza nazionale in seno al Consiglio potrebbe comportare una modifica nella composizione della delegazione del Consiglio in seno al Comitato di concertazione. La permanenza nella composizione del Comitato lo renderebbe una sorta di Comitato dei saggi i cui membri, abituati alla concertazione, riuscirebbero più facilmente a trovare soluzioni di compromesso. La Commissione non è membro del Comitato di concertazione, ma partecipa ai suoi lavori. Il suo ruolo di mediatore dovrebbe essere essenziale, tenuto conto in particolare del ruolo che le è assegnato nella procedura in caso di fallimento della concertazione.

Copyright © Istituto Europeo di Firenze

Il successo della concertazione

8. In caso di esito positivo della concertazione, il testo di compromesso viene sottoposto alle due istituzioni, che dispongono di tre mesi per approvarlo a maggioranza assoluta o, nel caso delle leggi organiche, a maggioranza qualificata. In tal caso, il testo non può più essere modificato. Le due istituzioni si pronunciano quindi solo sul testo di compromesso. Si tratta di una regola saggia, poiché lo scopo di un compromesso è quello di raggiungere un accordo globale che non possa essere rimesso in discussione. Rimane tuttavia una difficoltà. L'articolo 38, paragrafo 4, prevede che il Parlamento e il Consiglio si pronuncino entro tre mesi. In caso contrario, si applica la norma di cui all'articolo 38, paragrafo 5, e il silenzio equivale ad accettazione. Tuttavia, conformemente all'articolo 38, paragrafo 5, il silenzio simultaneo delle due istituzioni non può equivalere ad accettazione ed è necessario che almeno una di esse approvi espressamente il testo di compromesso. In tal caso, come si svolgerà l'esame del testo? Se l'esame fosse effettuato successivamente dal Parlamento e poi dal Consiglio, il Parlamento avrebbe il controllo del tempo a disposizione del Consiglio e potrebbe essere tentato di impedire al Consiglio di pronunciarsi entro i termini previsti trattenendo il testo. Inoltre, se il Consiglio non si pronunciasse, il testo non potrebbe mai essere sottoposto al suo esame per una decisione. L'esame nelle due istituzioni non può che essere simultaneo e, del resto, il divieto di presentare emendamenti priva di qualsiasi interesse un esame successivo. Alla scadenza dei tre mesi, se una delle istituzioni ha respinto il testo che le è stato sottoposto, la procedura si conclude con una bocciatura. Del resto, non appena una delle istituzioni si è pronunciata negativamente, non è necessario che l'altra si pronunci. Se una delle istituzioni ha approvato il testo con la maggioranza richiesta, la legge è adottata nonostante il silenzio dell'altra istituzione.

Il fallimento della concertazione

9. Affinché le istituzioni facciano tutto il necessario per raggiungere un compromesso, è opportuno che la mancata conclusione di un compromesso comporti conseguenze sfavorevoli per esse. L'articolo 38, paragrafo 4, terzo comma, prevede che, in caso di fallimento della concertazione, il Parlamento può decidere in ultima istanza entro tre mesi a maggioranza assoluta o, per le leggi organiche, a maggioranza qualificata. Il Parlamento ottiene apparentemente il diritto di ultima parola e sembra avere tutto l'interesse a far fallire la concertazione. Non è così. Infatti, in tal caso, il Parlamento si pronuncia sul testo proveniente dal Consiglio, vale a dire il testo che il Consiglio ha modificato in prima lettura. Tale testo non può più essere oggetto

Copyright 2021 Dalloz. Vietata la riproduzione

di emendamenti parlamentari. Non avendo cercato un accordo più favorevole, il Parlamento si trova, se desidera che la legge sia adottata, nella necessità di imporre il testo del Consiglio[3]. Non è forse preferibile, in questo caso, giocare la carta della concertazione?

Tuttavia, alla Commissione è stata lasciata la facoltà di proporre emendamenti, ovvero di tornare al progetto iniziale se ne era l'autrice o di riprendere le proposte che aveva formulato nell'ambito della procedura di concertazione. Questa disposizione testimonia l'importanza che si è voluta attribuire alla Commissione nella procedura legislativa. In caso di accordo tra la Commissione e il Consiglio, il Parlamento esercita il suo diritto di ultima parola solo sul testo risultante dal Consiglio. Tuttavia, tale testo può essere modificato mediante accordo tra la Commissione e il Parlamento.

Anche il Consiglio ravvisa alcuni vantaggi nel successo della concertazione. In caso di fallimento e di accordo tra la Commissione e il Parlamento, quest'ultimo può adottare una soluzione che si discosta sensibilmente da quella auspicata dal Consiglio. Certo, per evitare che una legge si scontri con l'opposizione di una maggioranza degli Stati membri, il Consiglio dispone *in ultima istanza* di un diritto di veto. Nei tre mesi successivi all'adozione del testo da parte del Parlamento, esso può respingerlo a maggioranza qualificata, ma come si è visto in precedenza tale maggioranza ribaltata sarebbe difficile da raggiungere, cosicché essa entrerà in gioco solo in casi di particolare importanza. Il Consiglio non può invocare questo diritto di veto per far fallire la concertazione, poiché può esercitarlo solo in condizioni difficili da riunire.

10. La norma di cui all'articolo 38, paragrafo 5, relativa all'approvazione implicita si applica in caso di fallimento della concertazione? La risposta è espressamente affermativa per quanto riguarda il silenzio del Consiglio, poiché il testo votato dal Parlamento entra in vigore in assenza di veto da parte del Consiglio. L'approvazione esplicita del Consiglio non è mai richiesta. Cosa succede in caso di silenzio del Parlamento? Il Parlamento è chiamato a pronunciarsi su un testo del Consiglio. Se tale testo è stato modificato dal Consiglio senza essere stato approvato globalmente ed espressamente da quest'ultimo, il silenzio del Parlamento non può valere come accettazione, poiché, ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 5, «una legge non può essere considerata adottata se non è stata approvata in modo esplicito dal

[3] Tuttavia, il testo emanato dal Consiglio può essere di fatto il testo adottato in prima lettura dal Parlamento, se il Consiglio non è riuscito né a modificare il testo del Parlamento, né ad approvarlo, né a respingerlo. In tal caso, il Parlamento avrà la meglio, ma ciò costituirà una sanzione dell'impotenza del Consiglio, che ha sempre interesse a modificare un testo che non può respingere.

Copyright 2008 Editrice Giappichelli - Milano

Parlamento o dal Consiglio». Se invece il testo modificato è stato oggetto di un voto di approvazione globale, cosa che dovrebbe verificarsi raramente, il silenzio del Parlamento comporta l'entrata in vigore del testo, a meno che il Consiglio non opponga il veto. Questo effetto della regola dei termini non è stato probabilmente percepito dai parlamentari che hanno redatto il progetto, ma non è illogico poiché, in questo caso, la volontà (espressamente) manifestata dal Consiglio prevale sul silenzio del Parlamento. Per evitare tale effetto, è sufficiente che il Parlamento sottoponga il testo al voto. Se non ottiene la maggioranza richiesta, sarà respinto. Normalmente, l'ipotesi del silenzio, mantenuto dal Parlamento dopo il fallimento della concertazione, dovrebbe essere eccezionale, ma se si verifica, deve essere soggetta al diritto comune[4].

Conclusione

11. L'apparente complessità della procedura potrebbe indurre a considerarla una fonte inesauribile di contenziosi interistituzionali e, a questo proposito, il precedente della procedura di bilancio comunitaria invita alla cautela. Tuttavia, l'articolo 38 tratta contemporaneamente due procedure legislative, quella di adozione delle leggi ordinarie e quella di adozione delle leggi organiche, il che può rendere difficile la sua lettura. Inoltre, l'esperienza della procedura di bilancio comunitaria attuale ha indotto i redattori dell'articolo 38 a prevedere, per quanto possibile, le diverse situazioni e a indicare le soluzioni praticabili, il che ha ulteriormente aumentato la complessità del testo. Ad esempio, era necessario prevedere l'ipotesi in cui il Consiglio non possa né approvare né respingere il testo che gli è stato presentato. L'organizzazione della procedura avrebbe potuto essere molto più semplice se si fosse scelto di attribuire l'ultima parola a una delle istituzioni. Il desiderio di stabilire un equilibrio tra i rispettivi poteri del Parlamento e del Consiglio e di elaborare soluzioni che li costringessero al compromesso, nonché la volontà di attribuire un ruolo importante alla Commissione, hanno portato a organizzare la procedura nei minimi dettagli. Infine, la preoccupazione di evitare blocchi collegando alla scadenza di un termine un effetto di tacita accettazione non poteva che complicare la questione. Si può criticare la lunghezza della procedura, poiché, all'interno di ciascuna istituzione, la prima lettura può durare sei mesi e, in caso di disaccordo, si aggiunge un ulteriore termine di

[4] Quando la Commissione ha fatto votare degli emendamenti, ma il Parlamento, intenzionalmente o meno, non si è pronunciato sul testo approvato con voto globale, tale silenzio non può in alcun caso, ovviamente, portare all'adozione del testo emendato conformemente.

Copyright © Società editrice il Mulino

sei mesi, per un totale di diciannove mesi se si considera che il termine concesso alla Commissione per esprimere il proprio parere non è computato nel termine concesso al Consiglio. Tuttavia, nulla impedisce alle istituzioni di procedere più rapidamente. D'altra parte, il tempo concesso alle discussioni all'interno delle diverse istituzioni può favorire una migliore accettazione della legge. Per quanto riguarda i conflitti che potrebbero sorgere da interpretazioni contraddittorie dell'articolo 38, essi sono inevitabili. Almeno il Parlamento si è sforzato di evitare il ricorso a nozioni così imprecise come quelle che si trovano nell'attuale procedura di bilancio[5] e ha quindi ridotto i rischi più gravi di conflitti.

Una soluzione alternativa

12. Hänsch (socialista tedesco) ha elaborato una concezione della procedura legislativa che si discostava sostanzialmente dalla visione maggioritaria ed è stata respinta due volte dalla commissione istituzionale[6]. Hänsch proponeva di distinguere dal voto della Commissione, poiché tale testo non è mai stato oggetto di una precedente approvazione da parte del Consiglio e il successivo silenzio del Consiglio non può valere come accettazione di un testo non approvato dal Parlamento. Due procedure diverse (A e B), la scelta tra ciascuna di esse dipendeva dall'accordo che si sarebbe raggiunto o meno tra il Parlamento e la Commissione.

Secondo la procedura A, in caso di accordo tra il Parlamento e la Commissione, il Parlamento avrebbe ottenuto il diritto di ultima parola a maggioranza qualificata, mentre il Consiglio avrebbe potuto esercitare il veto per impedire l'entrata in vigore della legge.

Secondo la procedura B, in caso di disaccordo tra il Parlamento e la Commissione o nei casi espressamente previsti dal trattato, il Consiglio avrebbe il diritto di decidere in ultima istanza in seconda lettura, dopo una procedura di conciliazione, mentre il Parlamento avrebbe il diritto di veto per impedire l'entrata in vigore della legge.

La commissione istituzionale ha accolto alcuni dei suggerimenti formulati, in particolare il peso particolare attribuito alla posizione della Commissione e il diritto di veto finale del Consiglio.

Copyright © Società editrice il Mulino

[5] Come quella di spesa obbligatoria.

[6] Per una sintesi delle opinioni di HÄNSCH, cfr. *Parlamento europeo. Bilancio e prospettive*, Bruges, Collegio d'Europa, 1984; HÄNSCH, *The Reform Proposals: The Strategy of Small Steps versus the General Reform*, p. 136, in particolare p. 155 e ss.; il testo dell'emendamento n. 198 alla risoluzione del 14 settembre 1983 è riprodotto a p. 161. Era stato presentato dai sigg. HÄNSCH, SCHIELER, SEELER, RADOUX e dalla sig.ra FOCKE.