



## IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Insieme al Parlamento europeo, il Consiglio è l'istituzione preposta all'adozione della legislazione dell'UE, attraverso regolamenti e direttive, e all'elaborazione di decisioni e di raccomandazioni non vincolanti. Per le materie di sua competenza, il Consiglio delibera a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità, a seconda della base giuridica dell'atto che richiede la sua approvazione.

### BASE GIURIDICA

Nel quadro istituzionale unico dell'Unione europea, il Consiglio esercita le attribuzioni che gli sono conferite dall'articolo 16 del trattato sull'Unione europea (in appresso «TUE») e dagli articoli da 237 a 243 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso «TFUE»).

### RUOLO

#### A. Legislazione

Sulla base delle proposte presentate dalla Commissione, il Consiglio adotta la legislazione dell'UE sotto forma di regolamenti e direttive, o insieme al Parlamento europeo, in conformità dell'articolo 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria), o da solo, previa consultazione del Parlamento (cfr. scheda [1.2.3](#)). Il Consiglio adotta anche decisioni individuali e raccomandazioni non vincolanti (articolo 288 TFUE) ed emette risoluzioni. Il Consiglio e il Parlamento stabiliscono le regole generali per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione o riservate allo stesso Consiglio (articolo 291, paragrafo 3, TFUE).

#### B. Bilancio

Il Consiglio è uno dei due rami dell'autorità di bilancio, l'altro è il Parlamento, che adotta il bilancio dell'Unione europea (cfr. scheda [1.2.5](#)). Il Consiglio inoltre, secondo una procedura legislativa speciale e deliberando all'unanimità, adotta decisioni che stabiliscono le disposizioni applicabili al sistema delle risorse proprie dell'UE e al quadro finanziario pluriennale (articoli 311 e 312 TFUE). Per quest'ultimo occorre l'approvazione del Parlamento, che si pronuncia a maggioranza dei suoi membri. Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 è stato approvato dal Parlamento nel novembre 2013. Il Consiglio condivide la sezione II del bilancio dell'UE (articolo 43, lettera b), del regolamento finanziario) con il Consiglio europeo, anche se le due istituzioni sono distinte.



## C. Altri poteri

### 1. Accordi internazionali

Il Consiglio conclude gli accordi internazionali dell'Unione europea, che vengono negoziati dalla Commissione e richiedono nella maggior parte dei casi l'approvazione del Parlamento europeo (articolo 218, Paragrafo 6, TFUE).

### 2. Nomine

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata (dall'entrata in vigore del trattato di Nizza), nomina i membri della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

### 3. Politica economica

Il Consiglio garantisce il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (articolo 121 TFUE) e, fatte salve le attribuzioni della Banca centrale europea, adotta decisioni politiche in campo monetario. Sono previste regole specifiche per i membri dell'Eurogruppo, che eleggono un presidente il cui mandato dura due anni e mezzo (articoli 136 e 137 TFUE). Generalmente i ministri delle Finanze dell'Eurogruppo si riuniscono il giorno precedente la riunione del Consiglio «Economia e finanza».

Il Consiglio esercita altresì una serie di funzioni attinenti alla governance economica nel quadro del semestre europeo. In autunno, all'inizio del ciclo, esamina le raccomandazioni specifiche destinate alla zona euro, sulla base dell'analisi annuale della crescita, e successivamente in giugno e luglio adotta le raccomandazioni specifiche per paese, previa loro approvazione da parte del Consiglio europeo.

L'articolo 136 TFUE è stato modificato dalla decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo e tale modifica è entrata in vigore il 1° maggio 2013, in seguito alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Tale articolo costituisce attualmente la base giuridica dei meccanismi di stabilità come il meccanismo europeo di stabilità (MES) (cfr. scheda [2.6.8](#)).

### 4. Politica estera e di sicurezza comune ([5.1.1](#)) e ([5.1.2](#))

Con il trattato di Lisbona l'Unione europea, che ha sostituito la Comunità europea, ha acquisito personalità giuridica. Il nuovo trattato ha anche abolito la struttura a tre pilastri. Il settore della giustizia e degli affari interni è diventato un settore strategico dell'UE pienamente integrato, per il quale si applica la procedura legislativa ordinaria nella quasi totalità dei casi. In materia di politica estera e di sicurezza, invece, il Consiglio continua a deliberare secondo regole speciali quando adotta posizioni comuni e azioni comuni o elabora convenzioni.

La vecchia formula della troika è stata sostituita da un nuovo sistema: presieduto in permanenza dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il Consiglio «Affari esteri» opera adesso in stretta collaborazione con la Commissione ed è assistito dal segretariato generale del Consiglio e dal Servizio europeo per l'azione esterna.



## ORGANIZZAZIONE

### A. Composizione

#### 1. Membri

Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, «abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta» (articolo 16, paragrafo 2, TUE).

#### 2. Presidenza

Ad eccezione del Consiglio «Affari esteri», il Consiglio è presieduto dal rappresentante dello Stato membro che esercita la Presidenza dell'Unione europea: quest'ultima cambia ogni sei mesi, secondo un ordine definito dal Consiglio mediante deliberazione all'unanimità (articolo 16, paragrafo 9, TUE). La presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, eccettuata quella «Affari esteri», è assicurata da gruppi prestabiliti di tre Stati membri per periodi di 18 mesi nell'ambito dei quali ogni membro esercita la presidenza per sei mesi.

L'ordine delle presidenze per i prossimi cinque anni è il seguente: Finlandia nella seconda metà del 2019, Croazia e Germania nel 2020, Portogallo e Slovenia nel 2021, Francia e Repubblica ceca nel 2022, e Svezia e Spagna nel 2023. Il Consiglio europeo può modificare tale ordine (articolo 236, lettera b), TFUE).

#### 3. Organi preparatori

Un comitato composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper) prepara i lavori del Consiglio ed esegue i compiti che quest'ultimo gli assegna (articolo 240 TFUE). Esso è presieduto da un rappresentante dello Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio «Affari generali», vale a dire la presidenza di turno. Tuttavia il comitato politico e di sicurezza, che controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, è presieduto da un rappresentante dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Il Coreper si riunisce ogni settimana per preparare i lavori del Consiglio e coordinare le attività collegate alla codecisione con il Parlamento europeo. Il comitato è articolato in due gruppi: il Coreper I, composto dai rappresentanti permanenti aggiunti, i quali preparano i lavori riguardanti i settori più tecnici, tra cui l'agricoltura, l'occupazione, l'istruzione o l'ambiente; il Coreper II esamina le materie che rientrano maggiormente nella «grande politica», ossia affari esteri, economici e monetari nonché giustizia e affari interni. Il Coreper è assistito nei suoi lavori preparatori da una decina di comitati e da un centinaio di gruppi di lavoro specializzati.

### B. Funzionamento

A seconda del settore in esame, il Consiglio adotta le sue decisioni a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità (1.2.3 e 1.2.4). Quando il Consiglio agisce in qualità di legislatore, le sue riunioni sono aperte al pubblico (articolo 16, paragrafo 8, TUE). Il segretario generale del Consiglio è nominato dal Consiglio in applicazione dell'articolo 240 TFUE. Le riunioni del Consiglio si tengono a Bruxelles, ma anche a Lussemburgo (sessioni di aprile, giugno e ottobre). Attualmente esistono



dieci formazioni del Consiglio, di cui tre si riuniscono regolarmente (affari generali, affari esteri, economia e finanza (Ecofin)).

### 1. Maggioranza semplice

Tale sistema implica che una decisione si consideri adottata se ottiene un numero di voti favorevoli superiore a quello dei contrari. Ciascun membro del Consiglio dispone di un voto. La regola della maggioranza semplice si applica quando il trattato non prevede diversamente (articolo 238, paragrafo 1, TFUE) ed è quindi la procedura decisionale applicabile in assenza di disposizioni specifiche. Nella pratica, tuttavia, essa si applica soltanto a un numero ridotto di materie: il regolamento interno del Consiglio, l'organizzazione del suo segretariato generale e le disposizioni che disciplinano i comitati previsti dal trattato.

### 2. Maggioranza qualificata

#### a. Meccanismo

In molti casi il trattato prevede l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata (VMQ, voto a maggioranza qualificata), ossia richiede un numero di voti favorevoli superiore alla maggioranza semplice. In questi casi non vi è più parità di diritti di voto. Ogni Stato dispone di un numero di voti legato al suo peso demografico (articolo 205, paragrafo 2, TCE, e dal novembre 2014 l'articolo 238 TFUE). Dal 1° gennaio 2007 è stato introdotto un nuovo sistema di voti ponderati, in base al quale la maggioranza qualificata è raggiunta se una decisione ottiene almeno 260 voti sui 352 voti totali (pari al 73,86 %), viene approvata dalla maggioranza degli Stati membri che rappresentano almeno il 62 % della popolazione dell'Unione (la verifica di quest'ultimo criterio deve essere richiesta da uno Stato membro).

Il trattato di Lisbona ha abbandonato il sistema dei voti ponderati, introducendo una semplice regola di doppia maggioranza: il 55 % dei membri del Consiglio (72 % se la proposta non proviene dalla Commissione o dall'alto rappresentante), comprendenti almeno 16 membri (o 21 senza iniziativa della Commissione o dell'alto rappresentante) e rappresentanti come minimo il 65 % della popolazione dell'Unione. Il nuovo sistema è in vigore a partire dal 1° novembre 2014.

#### b. Campo di applicazione

Il trattato di Lisbona ha nuovamente esteso il campo di applicazione delle decisioni adottate mediante VMQ. Il VMQ è introdotto o esteso per 68 basi giuridiche, nella maggior parte dei casi in combinazione con l'introduzione della procedura legislativa ordinaria (anche per molte materie che in precedenza appartenevano al terzo pilastro). Il VMQ si applica altresì per la nomina del Presidente e dei membri della Commissione e dei membri della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni ([1.2.3](#) e [1.2.4](#)).

### 3. Unanimità

L'unanimità è richiesta dal trattato solo per le decisioni in alcune materie, che sono però fra le più importanti (fiscalità, politica sociale ecc.). Il trattato di Lisbona non ha modificato tale situazione. Tuttavia l'articolo 48, paragrafo 7, TUE, prevede una clausola «passerella» che consente al Consiglio di adottare decisioni su determinate



materie a maggioranza qualificata anziché all'unanimità. Inoltre, per alcune politiche il Consiglio può decidere (all'unanimità) di estendere il ricorso al VMQ (ad esempio, articolo 81, paragrafo 3, TFUE, in materia di diritto di famiglia con implicazioni transnazionali).

In generale il Consiglio tende a ricercare l'unanimità, anche quando non è tenuto a farlo. Questa tendenza risale al «compromesso di Lussemburgo» del 1966, che ha posto fine a una controversia nata fra la Francia e gli altri Stati membri in quanto la Francia aveva rifiutato di passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata in determinati settori. Il testo del compromesso recita: «Qualora, nei casi di decisioni che possano essere adottate a maggioranza su proposta della Commissione, siano in gioco rilevanti interessi di uno o più Stati della Comunità, i membri del Consiglio devono adoperarsi per giungere entro un congruo termine a soluzioni che possano essere approvate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità».

A una soluzione analoga si giunse anche nel 1994 con il «compromesso di Ioannina» a tutela degli Stati membri in procinto di costituire una minoranza di blocco. Tale compromesso dispone che, qualora tali Stati avessero espresso l'intenzione di opporsi all'adozione di una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, quest'ultimo avrebbe fatto tutto il possibile per giungere entro un lasso di tempo ragionevole a una soluzione soddisfacente per la grande maggioranza degli Stati.

Più di recente, la possibilità di prorogare l'entrata in vigore del nuovo sistema a doppia maggioranza dal 2014 al 31 marzo 2017 ha rappresentato un passo nella stessa direzione, consentendo di applicare la vecchia regola della maggioranza qualificata prevista dal trattato di Nizza su richiesta di uno Stato membro ([1.2.3](#)).

Eeva Pavy  
05/2019

