



LE PROCEDURE DECISIONALI DI NATURA INTERGOVERNATIVA

Nella politica estera e di sicurezza comune, come in vari altri settori quali la cooperazione rafforzata, determinate nomine e la revisione dei trattati, la procedura decisionale è diversa da quella generalmente applicata nella procedura legislativa ordinaria. La nota dominante in tali settori è una maggiore componente di cooperazione intergovernativa. La crisi del debito pubblico ha fatto aumentare il ricorso a questi meccanismi decisionali, in particolare nel quadro della governance economica europea.

BASE GIURIDICA

Articoli 20, 21-46, 48 e 49 del trattato sull'Unione europea (TUE). Articolo 2, paragrafo 4, articolo 31, articolo 64, paragrafo 3, articoli 81 e 89, articolo 103, paragrafo 1, articoli 113, 115, 118, 127 e 153, articolo 191, paragrafo 3, articolo 192, articolo 194, paragrafo 2, e articoli 215, 218, 220, 221, 312, 329 e 333 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

DESCRIZIONE

- A.** Procedura di modifica dei trattati (articolo 48 TUE)
- Proposta: qualsiasi Stato membro, il Parlamento o la Commissione.
 - Ruolo della Commissione: consultazione e partecipazione alla conferenza intergovernativa.
 - Ruolo del Parlamento: consultazione prima della convocazione della conferenza intergovernativa (nelle conferenze intergovernative vere e proprie il Parlamento è coinvolto con formule ad hoc, ma con un'influenza crescente: per un certo periodo è stato rappresentato dal suo Presidente o da due deputati, mentre alla più recente conferenza intergovernativa ha inviato tre rappresentanti).
 - Ruolo del consiglio direttivo della Banca centrale europea: consultazione in caso di modifiche istituzionali in campo monetario.
 - Decisione: comune accordo dei governi sulle modifiche ai trattati, che sono poi sottoposte alla ratifica degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali; prima di tutto ciò, il Consiglio europeo deve decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento, se convocare o meno una convenzione.



B. Procedura per l'attivazione delle clausole «passerella»

- Consiglio europeo: attiva e decide, all'unanimità, il ricorso alla clausola passerella generale (articolo 48 TUE) e alla passerella specifica per il quadro finanziario pluriennale (articolo 312 TFUE). Per la clausola generale ogni parlamento nazionale ha diritto di veto.
- Consiglio: altre clausole ponte possono essere decise dal Consiglio, che delibera all'unanimità o a maggioranza qualificata, secondo la relativa disposizione del trattato (articolo 31 TUE, articoli 81, 153, 192 e 333 TFUE).

C. Procedura di adesione (articolo 49 TUE)

- Domande: possibili da parte di ogni Stato europeo che rispetti i principi dell'Unione (articolo 2 TUE); i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo ne sono informati; i criteri di ammissibilità sono convenuti dal Consiglio europeo.
- Ruolo della Commissione: consultazione; partecipa attivamente alla preparazione e allo svolgimento dei negoziati.
- Ruolo del Parlamento: approvazione, a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono.
- Decisione: del Consiglio, che si pronuncia all'unanimità; l'accordo tra gli Stati membri dell'Unione e lo Stato richiedente con cui si stabiliscono le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti che si rendono necessari è sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

D. Procedura di recesso (articolo 50 TUE)

- Richiesta: lo Stato membro interessato notifica la propria intenzione al Consiglio europeo, conformemente alle proprie norme costituzionali.
- Conclusione: prende la forma di un accordo sul recesso concluso dal Consiglio, il quale, previa approvazione del Parlamento, delibera con una maggioranza qualificata speciale (articolo 238, paragrafo 3, lettera b), TFUE), così definita: 72 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti (vale a dire escluso lo Stato interessato), che totalizzino almeno il 65 % della popolazione di tali Stati membri.

E. Procedura di sanzione per violazione grave e persistente dei principi dell'Unione da parte di uno Stato membro (articolo 7 TUE)

1. Procedura principale

- Proposta di decisione che constata l'esistenza di una violazione grave e persistente: un terzo degli Stati membri, o la Commissione.
- Approvazione del Parlamento: approvata alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresentino la maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento (articolo 83, paragrafo 3, del regolamento del Parlamento europeo).
- Decisione che constata l'esistenza di una violazione: adottata all'unanimità dal Consiglio europeo, senza la partecipazione dello Stato membro interessato, dopo aver invitato tale Stato a presentare le sue osservazioni in merito.



- Decisione di sospendere alcuni diritti dello Stato membro interessato: adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata (senza la partecipazione dello Stato membro interessato).
- 2.** Il trattato di Nizza ha integrato tale procedura con un sistema di precauzione
- Proposta motivata di decisione che constata un evidente rischio di violazione grave dei principi dell'Unione da parte di uno Stato membro: su iniziativa della Commissione, del Parlamento o di un terzo degli Stati membri.
 - Approvazione del Parlamento: approvata alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi che rappresenti anche la maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento.
 - Decisione: adottata dal Consiglio alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, dopo aver ascoltato lo Stato in questione. Il Consiglio può rivolgere delle raccomandazioni allo Stato membro prima di adottare tale decisione.

F. Procedura per la cooperazione rafforzata

1. Norme generali (articolo 20 TUE, articolo 329, paragrafo 1, TFUE)

- Proposta: prerogativa esclusiva della Commissione; gli Stati membri che intendono instaurare una cooperazione rafforzata possono trasmettere alla Commissione una richiesta a tal fine.
- Ruolo del Parlamento: approvazione.
- Decisione: del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

2. Cooperazione nel settore della PESC (articolo 329, paragrafo 2, TFUE)

- Richiesta degli Stati membri interessati al Consiglio.
- Proposta trasmessa all'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza (AR), che esprime un parere.
- Trasmissione al Parlamento per conoscenza.
- Il Consiglio delibera all'unanimità.

Una procedura simile esiste per avviare una cooperazione strutturata nell'ambito della politica di difesa, introdotta dal trattato di Lisbona ([5.1.2.](#)).

G. Procedura per le decisioni in materia di affari esteri

Il trattato di Lisbona ha abolito la struttura a tre pilastri dei precedenti trattati, ma ha mantenuto la politica estera separata dalle altre politiche dell'UE. Gli obiettivi e le disposizioni della PESC sono inseriti nel trattato sull'Unione europea e sono ora meglio formulati e più coerenti rispetto ai precedenti trattati.

Un importante cambiamento istituzionale è la creazione dell'ufficio dell'AR, che si avvale dell'assistenza del nuovo Servizio europeo per l'azione esterna e può proporre iniziative nell'ambito della PESC. La PESC è stata integrata nel quadro dell'Unione, ma segue regole e procedure specifiche (articolo 24, paragrafo 2, TUE).

- Proposta: qualsiasi Stato membro, l'AR o la Commissione (articolo 22 TUE).



- Ruolo del Parlamento: è regolarmente informato dalla Presidenza e consultato sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali. In base all'accordo interistituzionale sul finanziamento della PESC, questo processo di consultazione si svolge annualmente sulla base di un documento del Consiglio.
- Decisione: Consiglio europeo o Consiglio, che deliberano all'unanimità. Il Consiglio europeo definisce le priorità e gli interessi strategici dell'UE; il Consiglio prende decisioni o intraprende azioni. L'AR e gli Stati membri attuano tali decisioni, utilizzando risorse nazionali o dell'Unione. Il Presidente del Consiglio europeo può convocare una riunione straordinaria dell'istituzione da lui presieduta qualora gli sviluppi internazionali lo esigano.

H. Altre misure legislative (2.6.8)

Il carattere intergovernativo del processo decisionale è mantenuto anche in un certo numero di settori d'intervento specifici dell'UE, sensibili dal punto di vista politico, in particolare:

- Giustizia e affari interni: misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione giudiziaria (articolo 89 TFUE);
- Mercato interno: restrizioni ai movimenti di capitali (articolo 64, paragrafo 3, TFUE), politica di concorrenza (articolo 103, paragrafo 1, TFUE), misure di armonizzazione fiscale (articolo 113 TFUE), ravvicinamento delle disposizioni legislative che incidono sulla realizzazione del mercato interno (articolo 115 TFUE), diritti di proprietà intellettuale (articolo 118 TFUE);
- Politica monetaria: attribuzione di compiti specifici di vigilanza prudenziale alla BCE (articolo 127 TFUE);
- Altri settori di intervento quali politiche sociali e occupazionali (articolo 153 TFUE), energia (articolo 194, paragrafo 2, TFUE) o ambiente (articolo 191, paragrafo 3, TFUE).

I. Gestione della crisi finanziaria (2.6.8.)

L'insorgere di gravi difficoltà finanziarie in alcuni Stati membri, nel 2010, ha reso necessario venire in loro aiuto in vari modi. Alcune componenti del pacchetto d'aiuti sono gestite dall'Unione, ad esempio il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. La parte maggiore, in particolare i contributi al fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), è pagata direttamente dagli Stati membri. Il FESF è uno strumento ad hoc creato da un accordo intergovernativo tra gli Stati membri della zona euro. Pertanto le decisioni necessarie per tali misure intergovernative vanno prese a livello di Consiglio europeo, o di capi di Stato o di governo dell'Eurogruppo, e richiedono la ratifica negli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali nazionali. Due ragioni importanti per cui si è avuto questo sviluppo sono la clausola del «non salvataggio finanziario» («no bail-out») (articolo 125 TFUE) e la resistenza di alcune corti costituzionali nazionali a un ulteriore trasferimento di poteri finanziari e di bilancio all'Unione europea.

Una modifica dell'articolo 136 TFUE (coordinamento delle politiche economiche) è stata adottata dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011, con la procedura di revisione



dei trattati semplificata, senza convocare una convenzione (decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE). Essa è entrata in vigore nell'aprile 2013, permettendo l'entrata in funzione di meccanismi permanenti di prevenzione delle crisi come il meccanismo europeo di stabilità (MES). Quest'ultimo è stato creato da un trattato intergovernativo tra i membri della zona euro entrato in vigore il 27 settembre 2012. Le procedure di voto in seno al suo comitato esecutivo includono una «procedura d'urgenza» che prevede una maggioranza qualificata dell'85 % nel caso in cui la Commissione e la BCE concludano che è necessaria una decisione urgente relativa all'assistenza finanziaria. Infine, un trattato internazionale sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria è stato elaborato dai governi degli Stati membri ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro hanno depositato il loro strumento di ratifica.

J. Nomine

- Il Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, nomina il presidente, il vicepresidente e gli altri quattro membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento (articolo 283, paragrafo 2, TFUE).
- Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata e con l'accordo del Presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 18, paragrafo 1, TUE); nella sua veste di vicepresidente della Commissione, l'AR è comunque soggetto all'approvazione che il Parlamento dà all'insieme della Commissione.
- I governi degli Stati membri nominano di comune accordo i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e del Tribunale (ex Tribunale di primo grado) (articolo 19, paragrafo 2, TUE).
- Il Consiglio nomina i membri della Corte dei conti, a maggioranza qualificata, su raccomandazione di ciascuno Stato membro e previa consultazione del Parlamento (articolo 286, paragrafo 2, TFUE).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Prima della conferenza intergovernativa del 1996, il Parlamento europeo aveva già chiesto la «comunitarizzazione» del secondo e del terzo pilastro, in modo che anche ad essi si applicassero le procedure decisionali previste dal trattato che istituisce la Comunità europea.

In seguito agli sforzi costantemente compiuti dal Parlamento durante la Convenzione europea al fine di rendere gli ex «secondo e terzo pilastro» parte della struttura dell'Unione (1.1.4.), il trattato di Lisbona ha esteso la procedura decisionale sovranazionale all'ex terzo pilastro (giustizia e affari interni) e ha introdotto un quadro istituzionale coerente per la politica estera e di sicurezza, con importanti innovazioni quali il Presidente a lungo termine del Consiglio europeo e la figura dell'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza.



Visto il carattere sempre più intergovernativo della governance economica e fiscale, il Parlamento ha fatto la sua parte per garantire un'appropriata partecipazione delle istituzioni dell'UE ai negoziati per il trattato internazionale citato nella sezione I.

Nel febbraio 2019, il Parlamento ha approvato una risoluzione sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cooperazione rafforzata^[1], nella quale ha formulato raccomandazioni per la futura evoluzione della cooperazione rafforzata. In particolare, il Parlamento ha reputato necessario mettere a punto una procedura per l'autorizzazione accelerata della cooperazione rafforzata nei settori di alto rilievo politico da completarsi entro un lasso di tempo più breve rispetto alla durata di due presidenze consecutive del Consiglio. Ha inoltre invitato la Commissione a proporre un regolamento per semplificare e unificare il quadro giuridico pertinente per la cooperazione rafforzata.

Eeva Pavy
05/2019

[1][Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cooperazione rafforzata \(testi approvati, P8_TA\(2019\)0077\)](#).

