



## PROCEDURE DECISIONALI SOVRANAZIONALI

Per effetto della loro adesione all'UE, gli Stati membri dell'Unione europea hanno accettato di trasferire alle istituzioni dell'Unione alcune delle loro competenze in determinati settori. Pertanto, le istituzioni dell'UE adottano decisioni sovranazionali vincolanti nel quadro delle loro procedure legislative ed esecutive, delle procedure di bilancio, delle procedure di nomina e delle procedure «quasi costituzionali».

### STORIA ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) E [1.1.5](#))

Il trattato di Roma attribuiva alla Commissione il potere di proposta e quello negoziale, principalmente in campo legislativo e nelle relazioni economiche esterne, e conferiva i poteri decisionali al Consiglio o, nel caso delle nomine, ai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Al Parlamento assegnava un potere consultivo. Il ruolo del Parlamento è via via cresciuto: in materia di bilancio con le riforme del 1970 e del 1975, in ambito legislativo con l'Atto unico europeo e tutti i successivi trattati, in primo luogo quello di Maastricht, che ha introdotto la codecisione con il Consiglio ed ha anche rafforzato il ruolo del Parlamento in materia di nomine. Inoltre l'Atto unico europeo ha attribuito al Parlamento il potere di autorizzare la ratifica dei trattati di adesione e di associazione; Maastricht ha esteso questo potere a determinati tipi di altri accordi internazionali. Il trattato di Amsterdam ha compiuto un progresso sostanziale nella via della democratizzazione della Comunità, semplificando la procedura di codecisione, estendendola a nuovi settori e rafforzando il ruolo del Parlamento nella nomina della Commissione. Seguendo la stessa impostazione, il trattato di Nizza ha notevolmente accresciuto i poteri del Parlamento. Da un lato, la procedura di codecisione (nella quale il Parlamento ha gli stessi poteri del Consiglio) si applicava ormai a quasi tutti i nuovi campi in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata. Dall'altro, il Parlamento acquisiva gli stessi poteri degli Stati membri in termini di possibilità di sottoporre questioni alla Corte di giustizia. Il trattato di Lisbona rappresenta un altro passo qualitativo verso la piena uguaglianza con il Consiglio in materia di legislazione e di finanze dell'Unione europea.

### PROCEDURE LEGISLATIVE[1]

#### A. Procedura legislativa ordinaria (articoli 289 e 294 TFUE)

##### 1. Ambito di applicazione

Il trattato di Lisbona ha aggiunto 40 nuove basi giuridiche, in particolare nel campo della giustizia, della libertà e della sicurezza e nel settore dell'agricoltura, in forza delle quali il Parlamento ora decide in merito agli atti legislativi con poteri pari a quelli del



Consiglio. Pertanto, la procedura legislativa ordinaria, che in precedenza era chiamata procedura di codecisione, si applica ora a 85 basi giuridiche. La procedura legislativa ordinaria include il voto a maggioranza qualificata (VMQ) in seno al Consiglio (articolo 294 TFUE). Tuttavia, essa non si applica a vari settori importanti, come la politica fiscale in materia d'imposizione diretta o gli aspetti transnazionali del diritto di famiglia, per i quali in Consiglio è richiesta l'unanimità.

## **2. Procedura**

La procedura legislativa ordinaria prevede gli stessi passaggi dell'ex procedura di codecisione. Tuttavia, la formulazione del TFUE è cambiata notevolmente, in particolare per sottolineare il ruolo paritario del Consiglio e del Parlamento in questa procedura.

### **a. Proposta della Commissione**

### **b. Prima lettura in Parlamento**

Il Parlamento adotta la sua posizione a maggioranza semplice.

### **c. Prima lettura in Consiglio**

Il Consiglio adotta la sua posizione con VMQ.

Nei settori della sicurezza sociale, della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, la proposta può essere sottoposta al Consiglio europeo su richiesta di uno Stato membro (articoli 48 e 82 TFUE) e ciò sospende la procedura legislativa ordinaria fino a che il Consiglio europeo non rinvii la questione al Consiglio (entro quattro mesi). Nel caso dell'articolo 82, alcuni Stati membri (almeno nove) possono decidere di continuare le deliberazioni nell'ambito di una cooperazione rafforzata (articolo 20 TUE e articoli 326-334 TFUE).

Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento.

### **d. Seconda lettura in Parlamento**

Il Parlamento riceve la posizione del Consiglio e ha tre mesi di tempo per prendere una decisione. Può pertanto:

- approvare la proposta così come è stata modificata dal Consiglio o non prendere alcuna decisione; in entrambi i casi, l'atto è adottato così come modificato dal Consiglio;
- respingere la posizione del Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi membri; l'atto non è adottato e la procedura ha termine;
- adottare, a maggioranza assoluta dei suoi membri, emendamenti alla posizione del Consiglio, che sono quindi trasmessi alla Commissione e al Consiglio perché esprimano il proprio parere.

### **e. Seconda lettura in Consiglio**

- Se il Consiglio approva tutti gli emendamenti del Parlamento entro tre mesi dalla data in cui li ha ricevuti, votando a maggioranza qualificata ma all'unanimità sugli



emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo, l'atto è adottato.

- In caso contrario, entro sei settimane è convocato il comitato di conciliazione.

#### **f.** Conciliazione

- Il comitato di conciliazione è composto da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento, assistiti dalla Commissione. Esso esamina le posizioni del Parlamento e del Consiglio e dispone di sei settimane per concordare un progetto comune, che deve essere approvato con VMQ dei rappresentati del Consiglio e a maggioranza dei rappresentati del Parlamento.
- Se entro la scadenza il comitato non raggiunge l'accordo su un progetto comune, la procedura ha termine e l'atto non è adottato.
- Se invece il comitato raggiunge l'accordo, il progetto comune è inviato al Consiglio e al Parlamento per la loro approvazione.

#### **g.** Conclusione della procedura (terza lettura)

- Il Consiglio e il Parlamento dispongono di sei settimane per approvare il progetto comune. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata e il Parlamento a maggioranza dei voti espressi.
- L'atto è adottato se il Consiglio e il Parlamento approvano il progetto comune.
- Se l'una o l'altra istituzione non approva il progetto entro la scadenza, la procedura ha termine e l'atto non è adottato.

Negli ultimi anni è aumentato in misura significativa il numero di accordi in prima lettura raggiunti grazie a negoziati informali tra il Consiglio e il Parlamento.

Delle clausole «passerella» (o «ponte») consentono al Consiglio europeo di estendere l'applicazione della procedura ordinaria a settori che ne sono esentati (ad esempio la politica sociale: articolo 153, paragrafo 2).

### **B.** Procedura di consultazione

Prima di adottare una decisione, il Consiglio deve prendere atto del parere del Parlamento e, se necessario, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni. È obbligato a farlo, dato che l'assenza di tale consultazione rende l'atto illegittimo e passibile di annullamento da parte della Corte di giustizia (si veda la sentenza nelle cause 138 e 139/79). Qualora il Consiglio intenda modificare la sua proposta in maniera sostanziale, è tenuto a consultare nuovamente il Parlamento (sentenza nella causa 65/90).

### **C.** Procedura di approvazione

#### **1.** Ambito di applicazione

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la procedura di approvazione si applica in particolare alla clausola orizzontale di flessibilità di bilancio, come specificato nell'articolo 352 TFUE (ex articolo 308 TCE). Altri esempi sono i provvedimenti per combattere le discriminazioni (articolo 19, paragrafo 1, TFUE) e l'adesione all'Unione (articoli 49 e 50 TUE). Inoltre, l'approvazione del Parlamento è necessaria per gli



accordi di associazione (articolo 217 TFUE), per l'adesione dell'Unione alla CEDU (articolo 6, paragrafo 2, TUE) e per gli accordi che creano un quadro istituzionale specifico, che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli o che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria (articolo 218, paragrafo 6, TFUE).

## 2. Procedura

Il Parlamento esamina un progetto di atto trasmesso dal Consiglio e decide se approvarlo (senza poterlo modificare) a maggioranza assoluta dei voti espressi. Il trattato non conferisce al Parlamento alcun ruolo formale di esame della proposta della Commissione nelle fasi precedenti della procedura, ma in seguito ad accordi interistituzionali è divenuta prassi coinvolgere il Parlamento in modo informale (cfr. il regolamento del Parlamento).

## **PROCEDURA DI BILANCIO (SI VEDA [1.2.5](#))**

### **PROCEDURE DI NOMINA**

**A.** Il Parlamento elegge il Presidente della Commissione (articolo 14, paragrafo 1, TUE) (si veda anche [1.3.8](#)).

**B.** Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, nomina l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 18, paragrafo 1, TUE).

**C.** Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta:

— l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione, di comune accordo con il Presidente eletto (articolo 17, paragrafo 7, TUE).

**D.** Il Consiglio adotta

— l'elenco dei membri della Corte dei conti (articolo 286 TFUE), previa consultazione del Parlamento e conformemente alle proposte presentate dagli Stati membri;

— l'elenco dei membri e dei supplenti del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro (articoli 301, 302 e 305 TFUE).

**E.** Il Parlamento elegge il Mediatore europeo (articolo 228 TFUE).

## **CONCLUSIONE DI ACCORDI INTERNAZIONALI**

Avendo acquisito personalità giuridica, l'Unione può ora concludere accordi internazionali (articolo 218 TFUE). Il trattato di Lisbona richiede l'approvazione del Parlamento europeo per gli accordi conclusi nel campo della politica commerciale comune nonché in tutti i settori le cui politiche, in seno all'UE, rientrerebbero nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio decide mediante voto a maggioranza qualificata (VMQ), tranne che per gli accordi di associazione e di adesione, gli accordi che rischiano di pregiudicare la diversità culturale e linguistica dell'Unione e gli accordi in settori in cui sarebbe necessaria l'unanimità per l'adozione di atti interni.



- Procedura: la Commissione o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR) presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale definisce il mandato per i negoziati e designa il negoziatore dell'Unione (un membro della Commissione o l'AR) che condurrà i negoziati; il Parlamento europeo deve essere immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura (articolo 218, paragrafo 10).
- Decisione: Consiglio, mediante VMQ, tranne nei settori suddetti.
- Ruolo del Parlamento: approvazione per la maggior parte degli accordi (si veda sopra), consultazione per gli accordi che rientrano esclusivamente nel settore della politica estera e di sicurezza.

## PROCEDURE QUASI-COSTITUZIONALI

### A. Sistema delle risorse proprie (articolo 311 TFUE)

- Proposta: Commissione.
- Ruolo del Parlamento: consultazione.
- Decisione: Consiglio, all'unanimità, salvo approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

### B. Disposizioni per l'elezione del Parlamento a suffragio universale diretto (articolo 223 TFUE)

- Proposta: Parlamento.
- Decisione: Consiglio, all'unanimità previa approvazione del Parlamento, con raccomandazione della proposta agli Stati membri affinché l'approvino conformemente alle rispettive norme costituzionali.

### C. Adozione dello statuto dei membri del Parlamento europeo (articolo 223, paragrafo 2, TFUE) e dello statuto del Mediatore (articolo 228, paragrafo 4, TFUE)

- Proposta: Parlamento.
- Ruolo della Commissione: parere.
- Ruolo del Consiglio: approvazione (a maggioranza qualificata, eccetto in materia di norme o condizioni che disciplinano il regime fiscale dei membri o ex membri, per le quali è richiesta l'unanimità).
- Decisione: Parlamento.

### D. Modifica del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia (articolo 281 TFUE)

- Proposta: Corte di giustizia (con consultazione della Commissione) o Commissione (con consultazione della Corte di giustizia);
- Decisione: Consiglio e Parlamento (procedura legislativa ordinaria).

## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

In occasione della Conferenza intergovernativa (CIG) del 2000, il Parlamento formulò diverse proposte per estendere i settori cui si applica la procedura legislativa ordinaria



(ex «codecisione»). Il Parlamento ha anche espresso più volte la propria opinione secondo cui, quando all'unanimità si sostituisce la maggioranza qualificata, si dovrebbe applicare automaticamente la procedura di codecisione. Il trattato di Nizza ha avallato questa posizione, ma non ha del tutto allineato fra loro maggioranza qualificata e codecisione. In conseguenza di ciò, la questione della semplificazione delle procedure è stata uno degli argomenti cruciali affrontati in seno alla Convenzione sul futuro dell'Europa. È stato proposto di abolire le procedure di cooperazione e consultazione, di semplificare la procedura di codecisione e di estenderla all'intero ambito legislativo, e di limitare la procedura del parere conforme alla ratifica degli accordi internazionali. Molti di questi miglioramenti sono stati attuati dal trattato di Lisbona ([1.1.5](#)).

Per quanto riguarda le nomine, il trattato di Lisbona non è riuscito a porre fine alla vasta gamma di procedure differenti, sebbene si sia raggiunta una certa razionalizzazione. In alcuni casi si applica ancora l'unanimità, che tende a provocare contrasti politici e riduce l'influenza del Parlamento. Si sono fatti progressi in particolare in seguito all'entrata in vigore del trattato di Nizza, con il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata per la nomina del Presidente della Commissione. Inoltre, il trattato di Lisbona prevede l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento. La nomina del candidato Presidente, previa adeguata consultazione del Parlamento, deve tenere debito conto dei risultati delle elezioni europee. Tale procedura mette in risalto la legittimità politica della Commissione europea e il suo obbligo di rendere conto del proprio operato. Dopo le elezioni del Parlamento europeo nel 2014, queste disposizioni sono state applicate per la prima volta. Il Consiglio europeo ha convenuto di designare come Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker perché, in seguito alle elezioni, il Partito popolare europeo (PPE) è risultato il gruppo maggiore al Parlamento europeo.

Martina Schonard  
05/2019

