

Il ricorso all'articolo 122 TFUE ¹

Implicazioni istituzionali e impatto sulla responsabilità democratica

RIASSUNTO

Il presente studio, commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali su richiesta della commissione AFCO, analizza la particolare natura dell'articolo 122 TFUE come base giuridica non legislativa, a norma della quale il Parlamento europeo non è coinvolto nel processo decisionale. Dallo studio emerge che il recente ricorso all'articolo 122 TFUE è giuridicamente difendibile, ma che il Consiglio non tiene sufficientemente conto della formulazione "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati" presente nell'articolo 122, paragrafo 1, TFUE. L'analisi identifica diverse modalità tese a rafforzare il ruolo del Parlamento a norma dell'attuale articolo 122 TFUE e propone suggerimenti per la modifica del trattato.

Il presente studio è stato commissionato nell'ambito del recente aumento del ricorso all'articolo 122 TFUE come base giuridica. La percezione di tale aumento va ridimensionata, dal momento che in diversi periodi del passato il Consiglio dell'Unione europea (di seguito denominato "il Consiglio") ha fatto un uso molto più intensivo dei precursori dell'articolo 122 TFUE. Tuttavia le misure recentemente adottate sembrano effettivamente differire da quelle adottate in precedenza, vista la loro rilevanza economica. Per valutare la costituzionalità del ricorso all'articolo 122 TFUE da parte del Consiglio, è necessario soffermarsi sulla natura peculiare e non legislativa dell'articolo in questione. Sebbene il ricorso a detto articolo comporti procedure decisionali caratterizzate da minore trasparenza e inferiore partecipazione parlamentare, questi due aspetti non sono di per sé rilevanti nell'ambito della valutazione del ricorso alle basi giuridiche dell'articolo 122 TFUE da parte del Consiglio. Del resto non sono le procedure a determinare la base giuridica di una misura, ma al contrario è la base giuridica di una misura a determinare la procedura da seguire. A sua volta la base giuridica dovrebbe essere valutata unicamente sulla base dei criteri standard per la scelta della base giuridica stabiliti dalla Corte di giustizia.

Per attuare tali criteri, il preciso ambito di applicazione delle due basi giuridiche dell'articolo 122 TFUE deve essere interpretato come segue: soltanto l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE è di fatto una base giuridica emergenziale; l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE non è una base giuridica per le situazioni di crisi e pertanto ha un ambito di applicazione più ampio. Il potere eccezionalmente ampio conferito al Consiglio dall'articolo 122,

¹ Testo integrale dello studio in lingua inglese:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753307/IPOL_STU\(2023\)753307_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753307/IPOL_STU(2023)753307_EN.pdf)



paragrafo 1, TFUE è soggetto a due limitazioni principali: in primo luogo, il ricorso all'articolo 122, paragrafo 1, TFUE per lo sviluppo di politiche economiche non deve pregiudicare o sovvertire il principio derivante dall'articolo 2, paragrafo 3, e dall'articolo 5, paragrafo 1, TFUE, secondo cui gli Stati membri rimangono i principali responsabili della politica economica; in secondo luogo, l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE sancisce che esso non pregiudica le altre basi giuridiche previste dai trattati. Tuttavia ciò non significa che queste altre basi giuridiche abbiano la priorità assoluta sull'articolo 122, paragrafo 1, TFUE. Al contrario, le misure il cui scopo e contenuto rimandano a un'altra base giuridica nei trattati potrebbero comunque essere adottate sulla base dell'articolo 122, paragrafo 1, TFUE, se il contesto lo impone.

Alla luce di tale interpretazione delle due basi giuridiche dell'articolo 122 TFUE, di fatto le misure recentemente adottate all'indomani della pandemia e della crisi energetica sembrano essere adeguatamente basate sull'articolo 122 TFUE. Tuttavia il Consiglio non motiva sufficientemente le proprie misure alla luce della formulazione "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati" dell'articolo 122, paragrafo 1, TFUE. Le prerogative del Parlamento europeo (di seguito denominato "Parlamento") sarebbero pertanto salvaguardate in maniera più adeguata se il Consiglio e la Commissione europea (di seguito denominata "Commissione") fossero tenuti a motivare esplicitamente le loro misure (e proposte) alla luce della formulazione "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati". Inoltre, le istituzioni politiche potrebbero raggiungere un esplicito accordo in base al quale, ogniqualvolta si prenda in considerazione l'adozione di misure ai sensi dell'articolo 122 TFUE, si procede automaticamente a una consultazione "facoltativa" del Parlamento. Tale approccio sembra più ragionevole rispetto a far leva sui poteri di bilancio del Parlamento. I meccanismi istituiti dagli accordi interistituzionali del 16 dicembre 2020 dovrebbero continuare a essere meccanismi di bilancio e non dovrebbero essere manipolati per perseguire obiettivi (politici) non correlati alle questioni di bilancio.

Da ultimo, anche se le possibilità di migliorare il ruolo del Parlamento nel processo decisionale sono pressoché illimitate in caso di modifica dei trattati, sembra consigliabile evitare di farlo prescrivendo la procedura legislativa ordinaria. Al contrario, una procedura legislativa speciale che richieda l'approvazione del Parlamento sembra essere più appropriata per garantire sia una maggiore trasparenza che un maggiore coinvolgimento del Parlamento, senza sacrificare la rapidità nei casi in cui è necessaria un'azione urgente.

PRINCIPALI CONCLUSIONI

- Il recente ricorso all'articolo 122 TFUE come base giuridica per le misure di emergenza non è eccezionale dal punto di vista storico poiché, talvolta, i precursori dell'articolo 122 TFUE sono stati utilizzati ancora più frequentemente.
- **Sebbene entrambe le basi giuridiche di cui all'articolo 122 TFUE siano solitamente concepite come basi giuridiche emergenziali, ciò vale unicamente per l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE. Se l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE può quindi essere invocato al di fuori delle situazioni di emergenza, la sua formulazione introduttiva "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati" garantisce che il ricorso a questa base giuridica eccezionalmente ampia non vada a scapito delle prerogative del Parlamento.**
- Nell'ambito delle sue recenti decisioni il Consiglio non ha sufficientemente motivato il proprio ricorso all'articolo 122 TFUE alla luce della formulazione "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati". Uno dei suggerimenti dello studio è quello di **fornire una motivazione più esplicita e dettagliata ogniqualvolta il Consiglio si avvalga dell'articolo 122 TFUE.**
- Lo studio si chiede **se gli accordi interistituzionali di bilancio del dicembre 2020 siano adatti** a garantire un maggiore coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale a norma dell'articolo 122 TFUE. Invece, restando nell'ambito dell'attuale quadro del trattato, lo studio suggerisce di **giungere a un consenso tra Parlamento e Consiglio in merito alla consultazione facoltativa del Parlamento ai sensi dell'articolo 122 TFUE.**
- In termini di una possibile modifica dell'articolo 122 TFUE, il presente studio si pronuncia **contro l'inserimento della procedura legislativa ordinaria nell'articolo 122 TFUE e a favore di una procedura legislativa speciale che conferisca al Parlamento il potere di approvazione.**

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore. Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2023.

Autori esterni: Merijn CHAMON, professore associato di diritto dell'UE, Università di Maastricht
Amministratore responsabile della ricerca: Eeva PAVY Assistente redazionale: Fabienne VAN DER ELST
Contatto: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Il presente documento è disponibile su Internet all'indirizzo seguente: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses.

PE 753.307
IP/C/AFCO/IC/2023-040

Stampa ISBN 978-92-848-1212-7 | doi: 10.2861/929242 | QA-09-23-471-IT-C
Versione in PDF ISBN 978-92-848-1214-1 | doi: 10.2861/294404 | QA-09-23-471-IT-N