



2022/2142(INI)

21.2.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

sull'attuazione delle "clausole *passerella*" nei trattati dell'UE
(2022/2142(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Giuliano Pisapia

INDICE

	Pagina
MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE COSTATAZIONI	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	6

MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE COSTATAZIONI

Nell'affrontare alcune sfide, l'Unione europea ha dimostrato la sua capacità di agire in modo rapido e deciso. Ciononostante, in numerose occasioni nel corso degli anni, la risposta dell'Unione è stata rallentata o bloccata dalle sue norme decisionali.

In particolare, il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio rappresenta uno dei maggiori ostacoli alla capacità dell'UE di agire in modo rapido ed efficace. Originariamente concepito per consentire ai governi di tutelare i legittimi interessi nazionali su questioni sensibili, il diritto di veto è diventato sempre di più uno strumento utilizzato per esercitare pressioni e ottenere concessioni su altri temi.

Invece di promuovere una cultura di discussioni e compromessi, l'unanimità ha bloccato o ritardato le soluzioni che spesso sono il risultato di un compromesso al ribasso. Negli ultimi anni, ad esempio, nel solo settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE, il diritto di veto è stato utilizzato in varie occasioni per bloccare o ritardare decisioni importanti.¹

Modificare i trattati

Non sorprende pertanto che la Conferenza sul futuro dell'Europa abbia concluso che "tutte le questioni decise all'unanimità dovrebbero essere approvate a maggioranza qualificata".² Precisamente, al fine di dare un seguito adeguato alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, il Parlamento ha chiesto che i trattati siano urgentemente modificati per garantire che l'UE disponga delle competenze e degli strumenti per agire in modo più rapido ed efficace.³

Tuttavia, le modifiche del trattato, se approvate, richiederebbero tempo prima di entrare in vigore. Pertanto, nel frattempo, tutti gli strumenti disponibili nell'ambito dei trattati in vigore dovrebbero essere utilizzati per migliorare la rapidità e la qualità del processo decisionale dell'UE. Gli obiettivi di utilizzare al massimo gli attuali trattati e di modificarli non si escludono a vicenda, ma vanno considerati come due percorsi paralleli in un più ampio processo di riforme istituzionali.

Utilizzare i trattati nella massima misura possibile

Le clausole *passerella* sono uno degli strumenti dei trattati di cui non è ancora stato sfruttato il potenziale. Sebbene non modifichino le competenze dell'UE, il che richiede modifiche del trattato, le clausole *passerella* possono essere attivate immediatamente e consentire modifiche specifiche delle procedure decisionali dell'UE. In particolare, consentono di passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata e/o di passare da una procedura legislativa speciale a una procedura legislativa ordinaria.

¹Studio dell'EPRS "The implementation of the articolo 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting" (L'attuazione del dell'articolo 31 del trattato sull'Unione europea e l'uso del voto a maggioranza qualificata), novembre 2022.

²Conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, proposta 39.

³Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati.

Nonostante i numerosi inviti e proposte del Parlamento e della Commissione, le clausole *passerella* non sono mai state attivate dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Una delle ragioni principali è che l'attivazione delle clausole *passerella* richiede sempre l'unanimità in seno al Consiglio o al Consiglio europeo. Questo requisito apparentemente contraddittorio di "ricorrere all'unanimità per superare l'unanimità", che dovrebbe essere affrontato in sede di modifica dei trattati, rende molto difficile l'attivazione delle clausole *passerella* e dipende interamente dalla volontà politica del Consiglio. Proprio la mancanza di una sufficiente volontà politica ha portato a trascurare questi strumenti nei trattati.

Tuttavia, le clausole *passerella* sono già state utilizzate una volta nel 2004 per passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata e alla codecisione in politiche specifiche in materia di visti, asilo, immigrazione e libera circolazione delle persone. Sebbene la decisione sia anteriore all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è da sottolineare che tale attivazione è stata approvata in un settore importante in cui oggi il Consiglio fatica a trovare un consenso e blocca un'azione ambiziosa dell'UE.

Oltre a chiedere il ricorso alle clausole *passerella*, il Parlamento e la Commissione hanno chiesto agli Stati membri di utilizzare altri strumenti previsti dai trattati, come l'astensione costruttiva nel settore della PESC. Tale strumento, che era stato invocato una sola volta nel 2008, è stato utilizzato nel 2022 da quattro Stati membri per quanto riguarda due decisioni relative alla risposta dell'UE alla guerra di aggressione della Russia in Ucraina. Ciò evidenzia come, quando spinti dall'urgenza di rispondere a questioni urgenti, gli Stati membri siano in grado di trovare il modo, nell'ambito dei trattati vigenti, di superare efficacemente l'unanimità e consentire all'Unione di agire in modo rapido ed efficace.

Prospettive future: attivazione graduale delle clausole passerella

Di recente, nel contesto del seguito dato alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, il Consiglio ha tenuto, per la prima volta in vari anni, le prime discussioni sostanziali sulla possibile attivazione delle clausole *passerella*. Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia espresso la volontà di utilizzare le clausole *passerella* in determinati settori e caso per caso, purtroppo non è stata ancora presa alcuna decisione formale in merito alla loro attivazione.

Al fine di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, il relatore propone un'approvazione graduale e scaglionata delle clausole *passerella*, individuando i settori specifici in cui la loro attivazione rappresenta un valore aggiunto e permetterebbe all'UE di agire in modo più rapido ed efficace.

Partendo da settori prioritari definiti di comune accordo che richiedono un'azione urgente da parte dell'Unione, l'attivazione delle clausole *passerella* potrebbe essere gradualmente estesa a diversi settori politici chiave, quali la PESC, l'ambiente, l'energia e la fiscalità.

Le recenti discussioni in seno al Consiglio rappresentano un'importante apertura che dovrebbe essere accompagnata da un rinnovato interesse da parte del Parlamento e della Commissione ad avviare discussioni con gli Stati membri sulle riforme istituzionali. Il relatore, a nome del Parlamento, è pronto a cooperare con le altre istituzioni in materia. Tuttavia, la volontà politica e l'apertura al cambiamento in seno al Consiglio sono condizioni preliminari affinché si verifichi uno scambio significativo.

A quasi un anno dalla fine della Conferenza sul futuro dell'Europa, è giunto il momento che le istituzioni diano ai cittadini il segnale che i loro contributi hanno contribuito a modificare efficacemente il processo decisionale nell'UE. L'attivazione delle clausole *passerella* offre proprio l'opportunità di compiere un piccolo, ma importante, passo in questa direzione.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione delle "clausole *passerella*" nei trattati dell'UE 2022/2142(INI)

Il Parlamento europeo

- viste le "clausole *passerella*" nei trattati dell'UE,
 - visti gli articoli 31, paragrafo 3, e 48, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea (TUE) e gli articoli 81, paragrafo 3, (2), 153, paragrafo 2, 192, paragrafo 2, (2), e 333 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),
 - vista la comunicazione della Commissione del 12 settembre 2018 dal titolo: "Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE" (COM/2018/0647),
 - vista la comunicazione della Commissione del 15 gennaio 2019 dal titolo: "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE" (COM/2019/0008),
 - vista la comunicazione della Commissione del 9 aprile 2019 dal titolo: "Un processo decisionale più efficiente e democratico per la politica dell'UE in materia di energia e clima" (COM/2019/0177),
 - vista la comunicazione della Commissione del 16 aprile 2019 dal titolo: "Un processo decisionale più efficiente nella politica sociale: Individuazione dei settori più idonei al passaggio al voto a maggioranza qualificata" (COM/2019/0186),
 - vista la sua risoluzione del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati¹,
 - visti l'articolo 54 del suo regolamento, l'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e l'allegato 3 della decisione della Conferenza dei presidenti del 12 dicembre 2002 sulla procedura relativa alla concessione dell'autorizzazione a elaborare relazioni di iniziativa,
 - visti i pareri della commissione per gli affari esteri e della commissione per i problemi economici e monetari,
 - vista la lettera della commissione per i bilanci,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A9-0000/2023),
- A. considerando che il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio continua a essere uno dei maggiori ostacoli nei processi decisionali dell'UE; che alcuni Stati membri si sono avvalsi del loro diritto di veto per bloccare o ritardare le decisioni al fine di sollevare preoccupazioni su altre questioni non correlate;

¹GU C 493 del 27.12.2022, pag. 130.

- B. considerando che in diverse occasioni l'unanimità ha impedito all'UE di agire rapidamente ed efficacemente su questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di prendere decisioni importanti in materia di politica energetica e ambientale; che i veti nazionali hanno inoltre ritardato l'approvazione di politiche chiave nel settore fiscale, come la direttiva del Consiglio intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali nell'Unione, e hanno bloccato l'adozione di proposte quali la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società;
- C. considerando che le clausole *passerella* non modificano le competenze dell'UE, ma solo le norme decisionali, consentendo il passaggio dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata e/o dalle procedure legislative speciali alla procedura legislativa ordinaria in casi specifici;
- D. considerando che nei trattati vi sono 94 casi in cui il Consiglio europeo o il Consiglio possono deliberare all'unanimità; che in 67 di questi casi le clausole *passerella* possono essere utilizzate per passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata²;
- E. considerando che le clausole *passerella* sono già state utilizzate una volta nel 2004 per passare al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione per decisioni specifiche in materia di visti, asilo, immigrazione e libera circolazione delle persone³; che da allora non è stata attivata alcuna clausola *passerella*;
- F. considerando che, nel 2018 e nel 2019, la Commissione ha presentato quattro comunicazioni contenenti proposte per l'attivazione di clausole *passerella* per la politica estera e di sicurezza, la politica fiscale, la politica energetica e climatica e la politica sociale;
- G. considerando che il Parlamento ha chiesto l'attivazione di clausole *passerella* in oltre 40 risoluzioni dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona;
- H. considerando che il Consiglio non ha mai dato seguito effettivo a tali proposte e ha tenuto solo di recente le prime discussioni sostanziali negli anni sulla possibile attivazione delle clausole *passerella*;
- I. considerando che le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa hanno proposto di passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata al fine di migliorare le procedure decisionali dell'UE e garantire la capacità dell'UE di agire in modo rapido ed efficace⁴;
- J. considerando che l'attivazione delle clausole *passerella* richiede ancora l'unanimità in seno al Consiglio o al Consiglio europeo;

²Segretariato generale del Consiglio, "Proposte e misure specifiche correlate contenute nella relazione sui risultati finali della Conferenza sul futuro dell'Europa: aggiornamento della valutazione tecnica preliminare", nota 10033/22 del 30 novembre 2022.

³ Decisione 2004/927 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato (GU L 396 del 31.12.2004, pag. 4).

⁴ Proposta 39 della Conferenza sul futuro dell'Europa, "Relazione sul risultato finale" maggio 2022.

Osservazioni generali

1. ritiene che l'Unione debba essere in grado di rispondere in modo rapido ed efficace alle sfide senza precedenti che si trovano ad affrontare; deplora che, sebbene l'Unione abbia dimostrato in casi specifici di essere in grado di agire con decisione, il requisito del voto all'unanimità abbia spesso bloccato l'azione dell'UE in diversi ambiti;
2. ritiene, pertanto, urgente andare oltre l'unanimità e passare quanto prima al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria in settori strategici chiave, al fine di migliorare la capacità di azione dell'UE;
3. si compiace delle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa; ribadisce il suo impegno a darvi seguito in modo efficace e la sua richiesta di modificare con urgenza i trattati⁵;
4. sottolinea che, se approvate, le modifiche del trattato che estendono il voto a maggioranza qualificata a settori in cui è attualmente richiesta l'unanimità richiederebbero tempo prima dell'entrata in vigore;
5. sottolinea che, ai sensi degli attuali trattati, le clausole *passerella* possono essere attivate immediatamente, ma solo a seguito di una votazione all'unanimità in seno al Consiglio o al Consiglio europeo;
6. suggerisce che l'attivazione delle clausole *passerella* dovrebbe essere possibile attraverso il rafforzamento del voto a maggioranza qualificata e chiede che i trattati siano modificati per consentirne l'attivazione;
7. accoglie con favore il fatto che, nelle recenti discussioni in sede di Consiglio, la maggioranza degli Stati membri abbia espresso la propria disponibilità a ricorrere alle clausole *passerella* in determinati settori e caso per caso; deplora che, purtroppo, non sia stata ancora adottata alcuna decisione formale in merito alla loro attivazione;

Settori per l'attivazione delle clausole «passerella»

Politica estera e di sicurezza comune

8. sottolinea che le clausole *passerella* potrebbero essere uno strumento utile per passare al voto a maggioranza qualificata in settori specifici della PESC, in particolare per:
 - a) l'adozione di misure restrittive, anche nell'ambito del regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani;
 - b) l'adozione di dichiarazioni o decisioni su questioni internazionali in materia di diritti umani;
 - c) e decisioni circa le missioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) civile;

⁵ Risoluzione del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati.

Politica di bilancio e fiscale

9. sottolinea che il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata su talune questioni fiscali, ad esempio nelle politiche fiscali ampiamente integrate e nell'attuazione degli accordi internazionali, contribuirebbe a un quadro più efficace per la riscossione delle imposte e per il contrasto all'evasione e all'elusione fiscali e la lotta alle frodi;

Energia e ambiente

10. sottolinea che il passaggio al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria per taluni aspetti delle politiche ambientali ed energetiche è particolarmente urgente, dato il più ampio contesto dell'emergenza ambientale e climatica⁶;

Politica sociale

11. sottolinea la necessità di un dialogo tra la Commissione e le parti sociali europee sul possibile ricorso alle clausole *passerella* nella politica sociale; ritiene importante valutare il potenziale impatto del ricorso alle clausole *passerella* generali e alla clausola settoriale di cui all'articolo 153, paragrafo 2, TFUE, al fine di rafforzare la capacità dell'UE di attuare misure volte a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (articolo 19 TFUE) e di prendere decisioni in materia di protezione dei diritti dei lavoratori;

Diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere

12. sottolinea l'importanza di valutare il potenziale impatto del passaggio alla procedura legislativa ordinaria in settori connessi alla protezione dei diritti fondamentali nell'Unione, ad esempio attraverso l'attivazione della clausola *passerella* settoriale relativa al diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere (articolo 81, paragrafo 3, (2) TFUE);

Cooperazione rafforzata

13. ribadisce il proprio impegno⁷ a non concedere la propria approvazione a nuove proposte di cooperazione rafforzata, a meno che gli Stati membri partecipanti non si impegnino ad attivare la clausola *passerella* settoriale di cui all'articolo 333 TFUE per passare al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria;

Calendario per la graduale attivazione delle clausole «passerella»

Settori prioritari a breve termine (entro la fine del 2023)

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (GU C 232 del 16.6.2021, pag. 2.).

⁷ Risoluzione del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona ((GU C 202 del 18.07.2018, pag. 215)

14. invita il Consiglio europeo ad adottare una decisione a norma dell'articolo 31, paragrafo 3, TUE che stabilisca che le misure restrittive (articolo 29 TUE) devono essere adottate a maggioranza qualificata, in particolare data la necessità di agire rapidamente in risposta alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina;
15. invita il Consiglio europeo, alla luce della crisi energetica in corso, ad attivare le clausole *passerella* generali per consentire l'approvazione, con voto a maggioranza qualificata e procedura legislativa ordinaria, di misure in materia di politica energetica principalmente di carattere fiscale (articolo 194, paragrafo 3, TFUE);
16. invita la Commissione, alla luce del più ampio contesto dell'emergenza climatica e ambientale, a presentare una proposta per l'attivazione della clausola *passerella* speciale di cui all'articolo 192, paragrafo 2 (2), per passare alla procedura legislativa ordinaria per le questioni fiscali aventi una dimensione ambientale;

Settori prioritari a medio termine (entro la fine del 2024 o l'attuale mandato della Commissione)

17. invita il Consiglio europeo ad adottare una decisione a norma dell'articolo 31, paragrafo 3, TUE, che stabilisca che le posizioni dell'Unione in materia di diritti umani nei consessi multilaterali (articolo 29 TUE), negli accordi internazionali nel settore della PESC (articolo 37 TUE) e nelle missioni civili PSDC (articoli 42, paragrafo 4, e 43 TUE) devono essere adottate mediante voto a maggioranza qualificata;
18. invita il Consiglio europeo ad attivare le clausole *passerella* generali per passare al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria nelle politiche relative a politiche fiscali ampiamente armonizzate, in particolare nella tassazione dell'IVA (articolo 113 TFUE), e per tutti gli atti che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (articolo 115 TFUE), in particolare quelli relativi ad accordi internazionali precedentemente concordati;

Settori prioritari a lungo termine (il prima possibile nella prossima legislatura)

19. esorta il Consiglio europeo ad attivare clausole *passerella* per passare al voto a maggioranza qualificata per le decisioni in tutti i settori della PESC, fatta eccezione per la creazione di missioni o operazioni militari con mandato esecutivo nell'ambito della PSDC, in attesa dell'entrata in vigore delle pertinenti modifiche del trattato;
20. ribadisce il suo invito al Consiglio europeo⁸ ad adottare una decisione in linea con la clausola *passerella* settoriale di cui all'articolo 312, paragrafo 2, (2) TFUE, al fine di consentire al Consiglio di adottare il quadro finanziario pluriennale attraverso il voto a maggioranza qualificata anziché l'unanimità;
21. invita il Consiglio e la Commissione ad avviare discussioni con il Parlamento in linea con il calendario di cui sopra;

⁸ Risoluzione del 14 novembre 2018 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 - posizione del Parlamento in vista di un accordo (GU C 363 del 28.10.2020, p. 179).

-
- ◦

22. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.