PROCEDURE DECISIONALI SOVRANAZIONALI

La presente nota tematica illustra le procedure dell'Unione europea per l'adozione di decisioni vincolanti che, a differenza delle decisioni intergovernative, non possono essere oggetto di veto da parte degli Stati membri. Le istituzioni traggono questo potere decisionale sovranazionale dai trattati, conclusi dagli Stati membri. Le procedure descritte di seguito comprendono le principali procedure legislative — ordinarie, di consultazione e di approvazione — nonché alcune procedure di nomina e procedure per la conclusione di alcuni accordi internazionali. La nota tratta, inoltre, le procedure quasi costituzionali e descrive il ruolo crescente del Parlamento in qualità di colegislatore.

STORIA

Nel 1958 il trattato di Roma (cfr. 1.1.1) ha conferito alla Commissione poteri di proposta e di negoziazione, principalmente nei settori della legislazione e delle relazioni economiche esterne. Ha attribuito poteri decisionali al Consiglio dell'Unione europea (cfr. 1.3.7) o, nel caso delle nomine, ai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Al Parlamento sono stati conferiti poteri consultivi, ma il suo ruolo si è gradualmente ampliato attraverso:

— le riforme di bilancio del 1970 e del 1975;

— l'Atto unico europeo (1987), che ha introdotto una nuova procedura di cooperazione, aprendo la strada al futuro ruolo di colegislatore del Parlamento. Inoltre, ha attribuito al Parlamento il potere di autorizzare la ratifica dei trattati di adesione e di associazione (cfr. 1.1.2);

— il trattato di Maastricht (1993), che ha introdotto la codecisione con il Consiglio e ha esteso il potere del Parlamento di autorizzare i trattati di adesione e di associazione e alcuni altri trattati internazionali (cfr. 1.1.3);

— il trattato di Amsterdam (1999), che ha compiuto un progresso sostanziale semplificando la procedura di codecisione, estendendola a nuovi settori e rafforzando il ruolo del Parlamento nella nomina della Commissione;

— il trattato di Nizza (2003), che ha aumentato considerevolmente i poteri del Parlamento estendendo la procedura di codecisione (nella quale il Parlamento ha gli stessi poteri del Consiglio) a quasi tutti i nuovi campi in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata. Ha, inoltre, conferito al Parlamento gli stessi poteri degli Stati membri in termini di possibilità di sottoporre questioni alla Corte di giustizia (cfr. 1.1.4);

— il trattato di Lisbona (2009), che ha rappresentato un altro passo qualitativo verso la piena uguaglianza con il Consiglio in materia di legislazione e di finanze dell'Unione europea (cfr. 1.1.5).

PROCEDURE LEGISLATIVE

A. Procedura legislativa ordinaria (articoli 289 e 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE)

1. Ambito di applicazione

Il trattato di Lisbona[1] ha aggiunto 40 nuove disposizioni giuridiche, in particolare in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) 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 disposizioni 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, che si articola come segue:

a. Proposta della Commissione

La Commissione elabora una proposta legislativa, che viene presentata al Parlamento e al Consiglio.

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 a maggioranza qualificata (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 (cfr. 1.3.6) 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 del trattato sull'Unione europea (TUE) e articoli 326–334 TFUE).

Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto è adottato utilizzando la formulazione 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:

[1]In precedenza, l'Atto unico europeo aveva consentito al Consiglio di ignorare il parere del Parlamento mediante decisione unanime. Il trattato di Lisbona ha abolito tale possibilità.

— 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 sostenuto dalla maggioranza qualificata dei rappresentati del Consiglio e dalla 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 a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, TFUE).

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 europeo delle regioni. Il consiglio non è obbligato a seguire il parere del Parlamento,

ma è tenuto a prenderne atto, 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). Un esempio di tale procedura è l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, accise e altre forme di imposizione indiretta (articolo 113 TFUE) e l'adozione di regole di concorrenza (articolo 103 TFUE).

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 del trattato che istituisce la Comunità europea). 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 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (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 (si veda il regolamento del Parlamento e l'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del marzo 2026).

PROCEDURE DI NOMINA

1. Il Parlamento elegge il Presidente della Commissione (articolo 14, paragrafo 1, TUE) (cfr. 1.3.8).
2. Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 18, paragrafo 1, TUE).
3. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare come membri della Commissione, di comune accordo con il Presidente eletto (articolo 17, paragrafo 7, TUE).
4. Il Consiglio adotta:
    a. l'elenco dei membri della Corte dei conti (articolo 286 TFUE), previa consultazione del Parlamento e conformemente alle proposte presentate dagli Stati membri;

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

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

CONCLUSIONE DI ACCORDI INTERNAZIONALI

In virtù della sua 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 d'intervento che, 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'UE e gli accordi in settori in cui sarebbe necessaria l'unanimità per l'adozione di atti interni.

— Procedura: la Commissione o il vicepresidente/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 rappresentante 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, TFUE).

— Decisione: il 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

Pur non essendo citati come costituzione, i trattati contengono le norme organizzative che disciplinano il funzionamento dell'Unione europea. Per questo motivo, norme o procedure che funzionano come disposizioni costituzionali sono talvolta descritte come 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 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 (cfr.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 votazione a 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 rafforza la legittimità politica della Commissione 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 Jean-Claude Juncker come Presidente della Commissione europea perché il gruppo politico a cui apparteneva, il Partito popolare europeo, è risultato il gruppo più numeroso al Parlamento europeo dopo le elezioni.

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico Giustizia, libertà civili e affari istituzionali. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al sito web della commissione per gli affari costituzionali.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026