LE PROCEDURE DECISIONALI DI NATURA INTERGOVERNATIVA

La presente nota tematica illustra le procedure decisionali di natura intergovernativa. Attraverso tali procedure, gli Stati membri mantengono il controllo finale sull'adozione degli atti giuridici, generalmente con il voto all'unanimità in seno al Consiglio. Ciò significa che gli Stati membri hanno diritto di veto. Altre procedure pongono maggiormente l'accento sulla cooperazione senza richiedere l'unanimità e, pertanto, non possono essere considerate "intergovernative" in senso stretto.

BASE GIURIDICA

— Articoli 20, da 21 a 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).

TIPI DI PROCEDURE DECISIONALI

A. Procedura di modifica dei trattati (articolo 48 TUE)

Il Parlamento, la Commissione o qualsiasi Stato membro possono presentare una proposta al Consiglio.

La Commissione è consultata e partecipa alla conferenza intergovernativa.

Il Parlamento è consultato 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; in occasione dell'ultima conferenza intergovernativa del 2007, che ha negoziato e messo a punto il trattato di Lisbona, ha inviato tre rappresentanti).

Il Consiglio direttivo della Banca centrale europea viene consultato in caso di modifiche istituzionali in campo monetario.

Decisione: le modifiche ai trattati sono decise di comune accordo dai governi degli Stati membri, per poi essere trasmesse a questi ultimi per la ratifica conformemente alle rispettive norme costituzionali. Prima che ciò possa avvenire, il Consiglio europeo deve innanzitutto decidere, a maggioranza semplice e con l'approvazione del Parlamento, se convocare o meno una convenzione.

B. Procedura per l'attivazione delle clausole "passerella"

Le clausole "passerella" sono un meccanismo per introdurre modifiche ai trattati senza ricorrere alla procedura ordinaria di revisione dei trattati descritta nella sezione A Tali clausole modificano le norme decisionali del Consiglio per l'adozione degli atti

consentendo il passaggio dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata o da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria.

Il 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.

Il ricorso ad altre clausole passerella può essere deciso dal Consiglio, che delibera all'unanimità o a maggioranza qualificata, secondo la relativa disposizione dei trattati (articolo 31 TUE e articoli 81, 153, 192 e 333 TFUE).

C. Procedura di adesione (articolo 49 TUE)

Qualsiasi Stato europeo che rispetti i principi dell'UE può presentare domanda di adesione (articolo 2 TUE). Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono quindi informati di tale domanda. Lo Stato richiedente deve inoltre trasmettere la domanda al Consiglio europeo, che approva le condizioni di ammissibilità.

La Commissione viene consultata e partecipa attivamente alla preparazione e allo svolgimento dei negoziati.

Il Parlamento deve dare la sua approvazione, a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono.

Decisione: l'accordo tra gli Stati membri dell'Unione e lo Stato richiedente con cui si stabiliscono le condizioni per l'adesione e i necessari adattamenti dei trattati deve essere approvato all'unanimità dal Consiglio. Viene successivamente trasmesso a tutti gli Stati membri per la ratifica conformemente alle rispettive norme costituzionali.

D. Procedura di recesso (articolo 50 TUE)

Richiesta: qualsiasi Stato membro che decida di recedere dall'Unione deve notificare la propria intenzione al Consiglio europeo, conformemente alle proprie norme costituzionali.

Conclusione: l'accordo di recesso è concluso dal Consiglio previa approvazione del Parlamento e deliberando a maggioranza qualificata speciale (articolo 238, paragrafo 3, lettera b), TFUE), definita come il 72 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti (ossia 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'UE da parte di uno Stato membro (articolo 7 TUE)

1. Procedura principale

Una proposta di decisione che constati l'esistenza di una violazione grave e persistente può essere presentata da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione.

Il Parlamento deve dare la sua approvazione deliberando a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresentino la maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento (articolo 91, paragrafo 3, del regolamento del Parlamento europeo).

Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, senza la partecipazione dello Stato membro interessato, una decisione che constati l'esistenza di una violazione grave e persistente,

dopo aver invitato lo Stato membro in questione a presentare le sue osservazioni in merito.

Il Consiglio adotta quindi, a maggioranza qualificata e senza la partecipazione dello Stato membro interessato, una decisione che sospende taluni diritti dello Stato membro in questione.

2. Integrazione della procedura: lo strumento di prevenzione introdotto dal trattato di Nizza

Su iniziativa della Commissione, del Parlamento o di un terzo degli Stati membri, può essere presentata una proposta motivata di decisione che stabilisce l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei principi dell'UE da parte di uno Stato membro.

Il Parlamento deve dare la sua approvazione deliberando a maggioranza dei due terzi dei voti espressi che rappresenti anche la maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento.

Decisione: la proposta è adottata dal Consiglio a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, dopo aver ascoltato lo Stato membro in questione. Il Consiglio può rivolgere 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)

La Commissione ha il diritto di iniziativa esclusivo di presentare una proposta al Consiglio. Gli Stati membri che intendono instaurare una cooperazione rafforzata devono trasmettere alla Commissione una richiesta a tal fine. Il Parlamento deve quindi dare la sua approvazione. La decisione è successivamente adottata dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

2. Cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC) (articolo 329, paragrafo 2, TFUE)

La cooperazione rafforzata è una procedura introdotta dal trattato di Amsterdam per consentire a un gruppo di almeno nove Stati membri di adottare norme di diritto derivato che vincolano solo gli Stati membri partecipanti.

Gli Stati membri interessati trasmettono la richiesta al Consiglio. La proposta è inoltrata all'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza (AR), che esprime un parere. La proposta è inoltrata anche al Parlamento per informazione. Il Consiglio delibera all'unanimità.

Esiste una procedura simile, introdotta dal trattato di Lisbona (5.1.2), per avviare una cooperazione strutturata nell'ambito della politica di difesa.

G. Procedura per le decisioni in materia di affari esteri

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

Un importante cambiamento istituzionale è stato la creazione dell'ufficio dell'AR, che si avvale dell'assistenza del Servizio europeo per l'azione esterna e può proporre iniziative

nell'ambito della PESC. La PESC è stata integrata nel quadro dell'UE, ma segue regole e procedure specifiche (articolo 24, paragrafo 2, TUE).

Qualsiasi Stato membro, l'AR o la Commissione può presentare una proposta (articolo 22 TUE).

Il Parlamento deve essere regolarmente informato e consultato dall'AR sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC. Nel quadro dell'accordo interistituzionale sul finanziamento della PESC, questo processo di consultazione si svolge attraverso periodiche riunioni di consultazione comuni sulla base di un documento di prospettiva.

Decisione: il Consiglio europeo definisce le priorità e gli interessi strategici dell'UE, mentre il Consiglio adotta le decisioni o le azioni necessarie per attuarli. L'AR e gli Stati membri attuano tali decisioni, utilizzando risorse nazionali o dell'UE. 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 (2.5.8)

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 di polizia (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 o sul funzionamento del mercato interno (articolo 115 TFUE) e diritti di proprietà intellettuale (articolo 118 TFUE);

— politica monetaria: attribuzione di compiti specifici di vigilanza prudenziale alla Banca centrale europea (BCE) (articolo 127 TFUE);

— altri settori di intervento quali politiche sociali e occupazionali (articolo 153 TFUE), energia (articolo 194, paragrafo 2, TFUE) e ambiente (articolo 191, paragrafo 3, TFUE).

I. Gestione della crisi finanziaria (2.5.8)

L'insorgere di gravi difficoltà finanziarie in alcuni Stati membri, nel 2010, ha reso necessario fornire loro sostegno in vari modi. Alcune componenti del pacchetto d'aiuti sono gestite dall'UE, come il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. Tuttavia, la maggior parte dei finanziamenti, in particolare i contributi al fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), è fornita 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 in sede di Eurogruppo, e richiedono la ratifica negli Stati membri conformemente alle 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'UE.

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 il 1° maggio 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, il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria è stato elaborato dai governi degli Stati membri ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, in seguito alla ratifica da parte di 12 paesi della zona euro. Il trattato prevede in particolare l'introduzione della regola del pareggio di bilancio negli ordinamenti giuridici nazionali ("patto di bilancio"). 22 delle 27 parti contraenti del trattato sono formalmente vincolate dal patto di bilancio.

J. Nomine

Il Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, nomina il presidente, il vicepresidente e gli altri quattro membri del comitato esecutivo della BCE, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento e del Consiglio direttivo della BCE (articolo 283, paragrafo 2, TFUE).

Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, nomina l'AR (articolo 18, paragrafo 1, TUE). Nella sua veste di vicepresidente della Commissione, l'AR è comunque soggetto, insieme al Presidente della Commissione e ad altri membri della Commissione, al voto di approvazione del Parlamento.

I governi degli Stati membri nominano di comune accordo i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea (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 sul futuro dell'Europa del 2002-2003 al fine di rendere gli ex "secondo e terzo pilastro" parte della struttura dell'UE (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'AR.

In un contesto di crescente "intergovernamentalizzazione" 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 sulla gestione della crisi finanziaria.

Nel febbraio 2019, il Parlamento ha approvato una risoluzione sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative alla cooperazione rafforzata, nella quale ha formulato raccomandazioni per il futuro sviluppo 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 che disciplina la cooperazione rafforzata.

Nella sua risoluzione sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa, del febbraio 2019, il Parlamento ha sostenuto il ricorso alle clausole passerella generali (articolo 48, paragrafo 7, primo e secondo comma, TUE) e ad altre clausole passerella specifiche per contribuire a superare le situazioni di stallo decisionale provocate dai requisiti del voto all'unanimità senza dover trovare soluzioni intergovernative che esulano dall'ambito di applicazione dei trattati. La relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa – presentata ai Presidenti delle tre istituzioni il 9 maggio 2022 – evidenzia l'importanza di rivedere i processi decisionali basati sul principio dell'unanimità. L'11 luglio 2023 il Parlamento ha approvato una risoluzione sull'attuazione delle "clausole passerella" nei trattati dell'UE.

La presente nota tematica è stata elaborata dal dipartimento tematico del Parlamento europeo "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