



Procedure decisionali dell'UE

Dossier n° 36 -
15 giugno 2020

Procedura legislativa ed atti dell'UE

Il processo legislativo dell'UE

Il processo legislativo dell'UE si esplica in via ordinaria nella cosiddetta "**procedura legislativa ordinaria**" (ex "procedura di codecisione") che prevede:

- **il diritto di iniziativa della Commissione europea che presenta le proposte di atti legislativi;**
- **l'esame delle proposte** da parte del **Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE** e conseguente approvazione dell'atto.

Non appena una proposta della Commissione viene trasmessa al Consiglio, il testo è esaminato contemporaneamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Tale esame è noto come "lettura". Si possono avere **fino a tre letture** prima che il Consiglio e il Parlamento approvino o respingano una proposta legislativa.

Se le due istituzioni si trovano d'accordo sugli emendamenti, la proposta di legge è adottata **in prima lettura**.

In caso contrario, si passa a una **seconda lettura**.

Se non viene raggiunto un accordo in seconda lettura, la proposta è sottoposta all'esame di un "**comitato di conciliazione**", formato da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento europeo. Alle riunioni partecipano anche rappresentanti della Commissione che forniscono un loro contributo. Una volta che il comitato ha raggiunto un accordo, il testo è trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio per una **terza lettura** affinché sia adottato. Nelle rare occasioni in cui non riescono a trovare un accordo, la legge non viene adottata.

Esistono **procedure legislative speciali**, espressamente previste dai Trattati in alcuni casi determinati, in base alle quali un atto giuridico dell'UE è adottato, di norma, dal Consiglio dell'UE, con approvazione o consultazione del Parlamento europeo e più raramente dal Parlamento europeo, previa consultazione del Consiglio.

Attualmente il **Parlamento europeo non ha diritto di iniziativa legislativa**, ma può ai sensi dell'articolo 225 del Trattato sul funzionamento dell'UE, deliberando a maggioranza dei suoi membri, invitare la Commissione europea a presentare una proposta legislativa, ma la Commissione non è obbligata a dare seguito a tale invito. Il **rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo** attribuendogli il **diritto di iniziativa legislativa** dovrebbe essere uno dei temi in **discussione** nell'ambito della prossima **Conferenza sul futuro dell'Europa**.

Il processo decisionale all'interno della Commissione europea

Le decisioni della Commissione europea vengono prese sulla base di una **responsabilità collettiva**. Tutti i commissari hanno lo stesso peso nel processo decisionale e sono ugualmente responsabili delle decisioni adottate. Essi non hanno alcun potere decisionale individuale, salvo quando autorizzato in determinate situazioni.

In generale, le decisioni della Commissione sono adottate su **proposta di uno o più dei suoi membri per consenso**, ma possono anche aver luogo delle votazioni. In questo caso, le decisioni sono prese a **maggioranza semplice e ogni commissario dispone di un voto** (i

membri della Commissione sono 27, uno per Stato membro compreso il Presidente).

Il processo legislativo all'interno del Parlamento europeo

Le proposte legislative della Commissione europea, trasmesse al Parlamento europeo, vengono **assegnate alla Commissione parlamentare permanente competente di merito** (le commissioni permanenti sono 20).

In seno alla commissione parlamentare, viene nominato un **relatore** incaricato di presentare una relazione, gli altri gruppi politici diverso da quello del relatore possono nominare **relatori ombra**, incaricati di negoziare con il relatore.

La commissione parlamentare esamina la **relazione**, i singoli deputati possono presentare emendamenti. L'esame in Commissione si conclude con l'approvazione a maggioranza della relazione che reca il testo approvato con le eventuali modifiche.

La relazione viene poi esaminata ed eventualmente ulteriormente modificata a maggioranza dall'**Assemblea**.

Salvo **disposizione contraria dei trattati e/o del regolamento interno del PE**, le **decisioni sono approvate a maggioranza semplice dei voti espressi** (favorevoli e contrari).

Alcune decisioni, tra cui quelle concernenti gli **emendamenti di bilancio**, le **votazioni in seconda lettura nell'ambito delle procedure legislative e la modifica del regolamento del Parlamento**, sono approvate a maggioranza qualificata dei deputati che compongono il Parlamento. Talune decisioni relative, per esempio, all'utilizzo dei finanziamenti a titolo dello Strumento di flessibilità o del Fondo di adeguamento alla globalizzazione sono approvate a maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento e dei tre quinti dei voti espressi (favorevoli e contrari).

Stato membro	Distribuzione dei seggi 2019-2024
Germania	96
Francia	79
Italia	76
Spagna	59
Polonia	52
Romania	33
Paesi Bassi	29
Grecia	21
Belgio	21
Portogallo	21
Repubblica Ceca	21
Ungheria	21
Svezia	21
Austria	19
Bulgaria	17
Danimarca	14
Slovacchia	14
Finlandia	14
Irlanda	13
Croazia	12
Lituania	11
Slovenia	8
Lettonia	8
Estonia	7
Cipro	6
Lussemburgo	6
Malta	6
TOTALE	705

Gruppo Politico	Numero di seggi
Gruppo del Partito popolare europeo (Democratici cristiani)	187
Alleanza dei progressisti e democratici	146
Renew Europe	98
Identità e democrazia	76
Verdi Alleanza libera europea	67
Conservatori e riformisti europei	62
Sinistra unitaria europea/sinistra verde nordica	39
Non iscritti	29

Il processo legislativo all'interno del Consiglio dell'UE

Il processo legislativo all'interno del Consiglio si articola in tre fasi:

- **Gruppi e comitati dei funzionari** degli Stati membri;
- **Comitato dei rappresentanti permanenti** (Coreper);
- **Formazione del Consiglio dell'UE.**

Ciò garantisce che la **proposta sia esaminata sotto il profilo tecnico** a livello di gruppo e **sotto quello politico a livello dei ministri**, mentre l'esame svolto dagli ambasciatori nell'ambito del Coreper tiene conto sia degli aspetti tecnici sia delle considerazioni politiche.

Oltre **150 gruppi e comitati** contribuiscono alla preparazione del lavoro dei ministri che esaminano le proposte nell'ambito delle varie formazioni del Consiglio. Tali gruppi e comitati sono composti di funzionari provenienti da tutti gli Stati membri.

Talvolta, in **attesa della posizione in prima lettura del Parlamento europeo**, il Consiglio può adottare un accordo politico, noto anche come "**orientamento generale**". Un orientamento generale approvato in sede di Consiglio può contribuire ad **accelerare la procedura legislativa** e perfino facilitare un accordo tra le due istituzioni, poiché fornisce al Parlamento un'indicazione sulla posizione del Consiglio prima che sia espresso un parere in prima lettura.

La posizione finale del Consiglio, tuttavia, non può essere adottata finché il Parlamento non ha espresso il proprio parere in prima lettura.

Gruppi e comitati di funzionari

La presidenza del Consiglio, assistita dal Segretariato generale, determina qual è il gruppo competente per l'esame di una proposta e lo convoca. Il gruppo procede a un esame prima generale, poi dettagliato, della proposta.

Non esiste una scadenza precisa entro la quale il gruppo deve ultimare i suoi lavori: i tempi richiesti dipendono dalla natura della proposta. Inoltre il gruppo non è obbligato a giungere ad un accordo, ma **l'esito delle discussioni è comunque presentato al Coreper**.

Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper)

Il trattamento che il Coreper riserva alla proposta **dipende dal livello di accordo raggiunto in sede di gruppo**.

Se si può giungere ad un **accordo senza discussione**, il punto figura **nella prima parte dell'ordine del giorno del Coreper**.

Se in sede di gruppo **non è stato raggiunto un accordo** su certi aspetti della proposta ed è quindi necessaria una discussione a livello di Coreper, i punti sono iscritti **nella seconda parte del suo ordine del giorno**. In tal caso, il Coreper può:

- tentare di negoziare esso stesso un accordo;
- ritrasmettere la proposta al gruppo, eventualmente corredata di proposte di compromesso;
- sottoporre la questione al Consiglio.

Formazione del Consiglio

Se il Coreper è riuscito a concludere le discussioni su una proposta, questa viene iscritta **all'ordine del giorno del Consiglio tra i punti "A"**, il che significa che dovrebbe essere adottata senza discussione. Di norma, circa due terzi dei punti all'ordine del giorno del Consiglio sono adottati come punti "A". L'esame di tali punti può tuttavia essere riaperto, su richiesta di uno o più Stati membri.

La **sezione "B" dell'ordine del giorno del Consiglio** include:

- punti rimasti in sospeso da precedenti sessioni del Consiglio;
- punti su cui non è stato raggiunto un accordo né a livello di gruppo né a livello di Coreper;
- questioni troppo sensibili dal punto di vista politico per poter essere risolte a un livello inferiore.

I risultati delle **votazioni** in sede di Consiglio **sono automaticamente resi pubblici** quando il Consiglio delibera in qualità di legislatore. Se un membro vuole aggiungere una motivazione al voto, anch'essa è resa pubblica, in caso di adozione di un atto giuridico. Altrimenti, nei casi in cui le motivazioni non sono pubblicate automaticamente, ciò può avvenire su richiesta dell'autore.

Poiché il Consiglio è un'**entità giuridica unica**, una qualsiasi delle sue dieci formazioni può adottare un atto del Consiglio che rientra nelle competenze di un'altra formazione.

Regole di voto in seno al Consiglio dell'UE

La maggioranza semplice

La **maggioranza semplice** è raggiunta se **almeno 14 membri** (sui 27 attuali) del Consiglio votano a favore.

Il Consiglio adotta decisioni a maggioranza semplice:

- per **questioni procedurali**, ad esempio l'adozione del suo regolamento interno e l'organizzazione del Segretariato generale o l'adozione delle norme che disciplinano i comitati previsti dai trattati;
- per **chiedere alla Commissione di effettuare studi o presentare proposte**.

La maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE

Quando il **Consiglio dell'UE vota su una proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante** dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ossia per la maggior parte delle proposte di atti legislativi dell'Unione europea, è necessaria la maggioranza qualificata che si raggiunge soltanto se sono soddisfatte due condizioni:

- **il 55% degli Stati membri** vota a favore (15 Stati su 27);
- gli Stati membri che appoggiano la proposta rappresentano almeno **il 65% della popolazione totale dell'UE**.

Una **minoranza di blocco**, ossia la somma dei voti contrari che, pur rappresentando una minoranza in seno al Consiglio, può bloccare l'adozione di qualunque atto, deve includere almeno quattro membri del Consiglio, che rappresentino **oltre il 35% della popolazione dell'UE**.

STATI MEMBRI	% di popolazione
GERMANIA	18,54%
FRANCIA	14,98%
ITALIA	13,65%
SPAGNA	10,49%
POLONIA	8,49%
ROMANIA	4,34%
PAESI BASSI	3,89%
BELGIO	2,56%
GRECIA	2,40%
REPUBBLICA CECA	2,35%
PORTOGALLO	2,30%
SVEZIA	2,29%
UNGHERIA	2,18%
AUSTRIA	1,98%
BULGARIA	1,56%
DANIMARCA	1,30%
FINLANDIA	1,23%
SLOVACCHIA	1,22%
IRLANDA	1,10%
CROAZIA	0,91%
LITUANIA	0,62%
SLOVENIA	0,47%
LETONIA	0,43%
ESTONIA	0,30%
CIPRO	0,20%
LUSSEMBURGO	0,14%
MALTA	0,11%

Unanimità

Il Consiglio deve votare all'unanimità su una serie di **questioni considerate sensibili dagli Stati membri**. Ad esempio:

- **politica estera e di sicurezza comune** (esclusi alcuni casi ben definiti che richiedono la maggioranza qualificata, quali ad es. la nomina di un rappresentante speciale);
- **cittadinanza** (concessione di nuovi diritti ai cittadini UE);
- **adesione all'UE**;
- **armonizzazione** della legislazione nazionale in materia di **imposte indirette**;
- **finanze UE** (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale);
- alcune disposizioni in materia di **giustizia e affari interni** (Procura europea, diritto di famiglia, cooperazione di polizia a livello operativo, ecc.);
- **armonizzazione** della legislazione nazionale in materia di **sicurezza sociale e protezione sociale**.

Inoltre, il Consiglio è tenuto a votare all'unanimità **per discostarsi dalla proposta della Commissione** quando quest'ultima non è in grado di accettare le modifiche apportate alla sua proposta. Tale **norma non si applica** agli atti che il **Consiglio deve adottare su raccomandazione della Commissione**, ad esempio nel settore del **coordinamento delle politiche economiche**.

In caso di voto all'unanimità, **un'astensione non impedisce l'adozione di una decisione**.

Nella **scorsa legislatura europea**, la **Commissione europea** ha proposto, in distinte comunicazioni, il **passaggio dalla regola dell'unanimità a quella a maggioranza qualificata** per alcune disposizioni relative alla **politica estera e di sicurezza comune**, in materia di **sicurezza e protezione sociale**, e relativamente alla **politica fiscale** (*per la quale la Commissione Finanze della Camera dei deputati ha avviato l'esame della comunicazione della Commissione europea*).

Si ricorda che la **clausola passerella**, prevista dall'articolo 48, paragrafo 7 del **Trattato sull'Unione europea**, prevede che il **Consiglio europeo possa adottare all'unanimità una decisione** che consenta al **Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata** in settori o casi nei quali i Trattati prevedono **l'unanimità**.

La maggioranza qualificata rafforzata e i casi di opt-out

Quando il Consiglio vota una proposta che non è stata presentata dalla Commissione o dall'Alto rappresentante, la decisione è adottata se **viene raggiunta la cosiddetta "maggioranza qualificata rafforzata"**:

- vota a favore almeno il **72% dei membri del Consiglio** (20 Stati su 27);
- i membri che votano a favore rappresentano almeno il 65% della popolazione dell'UE.

Se non tutti i membri del Consiglio partecipano al voto, ad esempio in caso di "opt-out" per taluni settori politici, una decisione è adottata se vota a favore il 55% dei membri del Consiglio partecipanti, che rappresentino almeno il 65% della popolazione degli Stati membri partecipanti.

Astensioni

Nel voto a maggioranza qualificata, un'astensione è considerata un voto contrario. L'astensione non equivale alla non partecipazione al voto. Ogni membro può astenersi in qualsiasi momento.

Procedure legislative speciali

Elezione del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per

permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Statuto dei deputati al Parlamento europeo

Lo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei membri del Parlamento europeo è stabilito su iniziativa del Parlamento europeo con regolamento adottato previo parere della Commissione europea e con l'approvazione del Consiglio.

Risorse proprie

La decisione sulle risorse proprie dell'UE è approvata dal Consiglio, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Quadro finanziario pluriennale

Il quadro finanziario pluriennale, che stabilisce la programmazione finanziaria dell'UE per un periodo almeno di 5 anni, è adottato con un regolamento dal Consiglio dell'UE, all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

L'articolo 312, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'UE prevede che il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento sul Quadro finanziario pluriennale.

Bilancio annuale dell'UE

Il bilancio annuale dell'UE è adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE, sulla base di una proposta della Commissione europea secondo la seguente procedura:

1. In primo luogo il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio annuale dell'UE. Il Parlamento europeo può quindi adottare emendamenti alla posizione del Consiglio. In caso di opinioni divergenti, viene convocato un comitato di conciliazione per giungere a un compromesso entro un termine di tre settimane.
2. Una volta raggiunto un accordo, il Consiglio e il Parlamento europeo dispongono di 14 giorni per procedere alla sua approvazione formale.
3. Se il Consiglio e il Parlamento europeo non raggiungono un accordo, la Commissione deve presentare un nuovo progetto di bilancio annuale.
4. Se all'inizio dell'anno di riferimento il bilancio annuale non è stato ancora adottato, si applica il regime dei dodicesimi provvisori. Ciò significa che le spese effettuate mensilmente per capitolo di bilancio non possono superare un dodicesimo degli stanziamenti aperti nel bilancio dell'esercizio precedente o nel progetto di bilancio proposto dalla Commissione, a seconda dell'importo meno elevato.

Clausola di flessibilità

L'articolo 352 del TFUE prevede che se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che

questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate.

Gli atti dell'UE

La legislazione dell'UE comprende:

- i **Trattati** che istituiscono l'Unione europea e ne disciplinano il funzionamento;
I trattati dell'UE possono essere modificati con l'**accordo unanime** di **tutti i 27** paesi dell'UE.

La revisione dei trattati può avvenire in due modi:

- la procedura di **revisione ordinaria** (convocazione di una Convenzione europea seguita da una Conferenza intergovernativa) è utilizzata per apportare modifiche fondamentali ai trattati, come l'aumento o la riduzione delle competenze dell'UE;
- la procedura di **revisione semplificata** (decisione del Consiglio europeo all'unanimità) può essere utilizzata per apportare modifiche riguardanti le politiche interne e le azioni dell'UE, ad es. l'agricoltura, la pesca, il mercato interno, i controlli alle frontiere, la politica economica e monetaria, a condizione che non estendano le competenze dell'Unione europea.

Le modifiche ai trattati devono essere sempre ratificate da tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

I Trattati prevedono, inoltre, delle cosiddette "**clausole passarella**" per passare per alcune materie dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata o per applicare la procedura legislativa ordinaria a materie per le quali è invece prevista la procedura legislativa speciale.

- i **regolamenti, le direttive e le decisioni dell'UE** – con un effetto diretto o indiretto sugli Stati membri.

In particolare:

- il **regolamento** è un atto legislativo vincolante. Deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell'intera Unione europea;
- la **direttiva** è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i Paesi dell'UE devono realizzare, lasciando agli Stati membri la scelta dello strumento giuridico con il quale realizzarlo;
- la **decisione** è vincolante per i suoi destinatari (ad esempio un Paese dell'UE o una singola impresa) ed è direttamente applicabile;
- la **raccomandazione** ha carattere non vincolante e consente alle istituzioni europee di suggerire linee di azione senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.