

La frammentazione delle procedure decisionali nell'UE

Indice

- 1. Potere di iniziativa**
- 2. Procedura legislativa ordinaria**
- 3. Procedure legislative speciali**
- 4. Procedura di bilancio**
- 5. Procedura di delega legislativa**
- 6. Procedura di adozione di atti di esecuzione**
- 7. Procedure decisionali nell'ambito della PESC (*rinvio*)**

1. Potere di iniziativa

Art. 17, par. 2, TUE

“Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della **Commissione**, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono”

Art. 289, par. 4, TFUE

“Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un **gruppo di Stati membri** o del **Parlamento europeo**, su raccomandazione della **Banca centrale europea** o su richiesta della **Corte di giustizia** o della **Banca europea per gli investimenti**”

Iniziativa di un gruppo di Stati (Art. 76 TFUE)

Gli atti da adottare nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia, nonché le misure che assicurano la cooperazione amministrativa nei citati settori sono adottati:

- su proposta della Commissione, oppure
- su iniziativa di **un quarto degli Stati membri**.

Iniziativa del Parlamento europeo (Art. 225 TFUE)

- Il Parlamento, deliberando alla maggioranza dei suoi membri e sulla base di una relazione di una sua commissione, può chiedere alla Commissione di presentargli una proposta legislativa. Il Parlamento può nel contempo fissare un termine per la presentazione di tale proposta. La commissione parlamentare competente deve richiedere l'autorizzazione previa della Conferenza dei presidenti.



**La Commissione può accettare o rifiutare di elaborare
la proposta legislativa richiesta dal Parlamento.**

- Una proposta di atto dell'Unione sulla base del diritto d'iniziativa riconosciuto al Parlamento può essere richiesta anche da un deputato al Parlamento europeo a titolo individuale. La proposta è presentata al Presidente del Parlamento, che ne affida l'esame alla commissione competente. Quest'ultima può decidere di sottoporla all'Aula (vedi *supra*).

Iniziativa dei cittadini

Art. 11, par. 4, TUE

“I Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati”



- **Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini**

Condizioni

- l'iniziativa deve ricevere il sostegno di almeno **un milione di cittadini europei**, cioè di cittadini che possiedono la nazionalità di uno Stato membro. I sostenitori di un'iniziativa compilano il modulo della dichiarazione di sostegno e sono definiti come firmatari dell'iniziativa;
- i cittadini firmatari devono provenire da almeno **un quarto degli Stati membri**. L'obiettivo è garantire che l'iniziativa rispecchi l'interesse dell'Unione e non soltanto quello di uno Stato membro o di un piccolo gruppo di Stati membri;
- il regolamento stabilisce anche il numero minimo di firmatari provenienti da ognuno degli Stati membri rappresentati.

Comitato dei cittadini

- Per ogni iniziativa dei cittadini viene costituito un comitato dei cittadini.
- Questo comitato è composto da sette membri provenienti da sette Stati membri diversi e da rappresentanti che assicurano il collegamento con le istituzioni europee per tutta la durata della procedura.
- Il ruolo del comitato è assicurare l'organizzazione e il coordinamento dell'iniziativa dei cittadini. Il comitato ha altresì il compito di incoraggiare l'emergere di questioni di dimensione europea e promuovere una riflessione dei cittadini su certi temi.

Registrazione della proposta d'iniziativa dei cittadini

- Prima di avviare la raccolta dei moduli delle dichiarazioni di sostegno di un'iniziativa, gli organizzatori devono innanzitutto registrare la proposta d'iniziativa presso la Commissione. La proposta deve indicare specificatamente l'oggetto e gli obiettivi dell'iniziativa.
- La Commissione esamina l'**ammissibilità** dell'iniziativa e in particolare controlla che:
 - il comitato di sostegno sia stato costituito e i suoi membri designati;
 - l'obiettivo dell'iniziativa appartenga ai settori politici per i quali la Commissione è abilitata a presentare proposte legislative;
 - la proposta d'iniziativa dei cittadini non sia presentata in modo ingiurioso, o non abbia un contenuto futile o vessatorio;
 - l'iniziativa non sia contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'art. 2 TUE.
- Se tali condizioni sono soddisfatte, la Commissione registra la proposta d'iniziativa e gli organizzatori possono cominciare a raccogliere le dichiarazioni di sostegno.

Raccolta delle dichiarazioni di sostegno

- Gli organizzatori sono responsabili della raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei cittadini. Tali dichiarazioni di sostegno possono essere raccolte per iscritto, per posta elettronica oppure per via elettronica.
- Gli organizzatori hanno a disposizione un periodo di dodici mesi a partire dalla registrazione della proposta d'iniziativa per raccogliere tutte le dichiarazioni di sostegno.

Verifica delle dichiarazioni di sostegno

- Dopo aver raccolto le dichiarazioni di sostegno, gli organizzatori le trasmettono alle autorità degli Stati membri che sono responsabili della loro verifica. A questo punto, le autorità nazionali rilasciano un **certificato** che attesta il numero di dichiarazioni provenienti dallo Stato membro interessato.

Presentazione dell'iniziativa dei cittadini alla Commissione

- Dopo aver ottenuto i certificati e aver rispettato le condizioni, gli organizzatori possono presentare l'iniziativa dei cittadini alla Commissione.
- La Commissione riceve gli organizzatori affinché esponano in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa. Inoltre, gli organizzatori hanno anche diritto a un'audizione pubblica organizzata presso il Parlamento europeo.
- La Commissione esamina l'iniziativa dei cittadini entro 3 mesi e poi adotta una **comunicazione** che espone:
 - le sue conclusioni giuridiche e politiche;
 - i motivi per cui intende intraprendere o non intraprendere un'azione;
 - l'eventuale azione che intende intraprendere.
- In alcuni casi, la Commissione potrebbe esprimere soltanto un parere preliminare, poiché prima di esprimersi in modo definitivo potrebbe voler svolgere ulteriori ricerche sull'argomento in questione.

2. Procedura legislativa ordinaria

La procedura è descritta all'art. 294 TFUE (*rinvio*)



Consiglio e Parlamento sono colegislatori

3. Procedure legislative speciali

- Previste dall'art. 289, par. 2, TFUE, si distinguono in:
 - **Procedura di consultazione**
 - **Procedura di approvazione**
- Nelle procedure legislative speciali il Consiglio è, generalmente, l'unico legislatore. Il Parlamento europeo è soltanto associato alla procedura, ma il suo ruolo si limita alla consultazione (il PE deve essere sentito, ma il suo parere non è vincolante) o all'approvazione (in questo caso il parere del PE è vincolante), a seconda dei casi.
- In alcuni pochi casi, gli **atti sono adottati dal Parlamento con l'approvazione del Consiglio**:
 - definizione dello Statuto dei membri del PE (art. 223, par. 2, TFUE)
 - modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta (art. 226 TFUE)
 - definizione dello Statuto del Mediatore europeo (art. 228, par. 4, TFUE)
- Una procedura legislativa speciale è stabilita per l'**adozione del bilancio annuale dell'UE** (art. 314 TFUE)

4. Procedura di bilancio

(Art. 314 TFUE)

- Il progetto di bilancio è proposto dalla Commissione.
- Il Consiglio e il Parlamento europeo decidono su base paritaria. 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 ad un compromesso entro un termine di tre settimane.



- Una volta raggiunto un accordo, il Consiglio e il Parlamento europeo dispongono di 14 giorni per procedere alla sua approvazione formale.
- Se il Consiglio e il Parlamento europeo non raggiungono un accordo, la Commissione deve presentare un nuovo progetto di bilancio annuale.

- **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.
- **Il Consiglio, insieme al Parlamento europeo, può rettificare il bilancio annuale adottato.** Per far ciò la Commissione propone un progetto di bilancio rettificativo, che è adottato con la stessa procedura seguita per il bilancio annuale.

Focus - Entrate dell'UE

- **Risorse proprie «tradizionali»** - dazi doganali, dazi agricoli nonché dei contributi nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio.
- **Risorsa propria basata sull'IVA** - una percentuale del gettito IVA degli Stati membri stimato
- **Risorsa propria basata sull'RNL** - un prelievo sul reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri secondo un'aliquota uniforme stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio
- **Altre entrate e saldo riportato dall'anno precedente** - nelle altre entrate sono comprese le imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE, i contributi versati da paesi terzi a favore di determinati programmi dell'UE, le ammende pagate dalle imprese che violano le norme sulla concorrenza o altre disposizioni del diritto dell'UE, le sanzioni decise dalla CGUE nel quadro della procedura d'infrazione pagate dagli Stati per la violazione del diritto dell'UE.

5. Procedura di delega legislativa

Art. 290 TFUE

“1. Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo.

Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere.

2. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti:

- a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega;
- b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni.

Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

4. L'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati”

- In caso di mancata adozione dell'atto delegato da parte della Commissione, nei termini previsti dall'atto di delega, il Consiglio o il Parlamento possono adire la Corte di giustizia con un **ricorso in carenza**, sulla base dell'art. 265 TFUE.

6. Procedura di adozione di atti di esecuzione

(Art. 291 TFUE)

- **Quando sono previsti atti di esecuzione:** allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'UE
- **A chi si conferisce la competenza:** alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 TUE, al Consiglio.
- **Il controllo dell'esecuzione da parte della Commissione:** il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione

“Procedura di comitato” o “Comitatologia”

- **Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione**

- Questi comitati assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione esprimendo il loro parere sui progetti di atti di esecuzione prima che questi vengano adottati.
- Comprendono un rappresentante di ciascuno Stato membro e sono presieduti da un funzionario della Commissione.
- I comitati vengono istituiti dal legislatore europeo con una disposizione dell'atto di base (regolamento, direttiva o decisione) in relazione al quale devono assistere la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione.
- È nell'atto di base che vengono definiti contenuto e portata delle misure di esecuzione e viene stabilita la procedura seguita dal comitato.

Procedure applicabili dai comitati

- I comitati applicano due tipi di procedura. È il legislatore che stabilisce nell'atto di base la procedura che il comitato deve applicare:
 - **procedura d'esame**
 - **procedura consultiva.**

Procedura d'esame

Si applica, in particolare, per l'adozione di:

- a) atti di esecuzione di portata generale;
- b) altri atti di esecuzione riguardanti:
 - i) programmi con implicazioni sostanziali;
 - ii) la politica agricola comune e la politica comune della pesca;
 - iii) l'ambiente, la sicurezza, o la protezione della salute o la sicurezza delle persone, degli animali o delle piante;
 - iv) la politica commerciale comune;
 - v) la fiscalità.

- Il Comitato esprime il proprio parere con la maggioranza prevista dall'art. 16, paragrafi 4 e 5, TUE e, ove applicabile, dall'art. 238, par. 3, TFUE, per gli atti che devono essere adottati su proposta della Commissione.
- Nei casi in cui il comitato esprime un parere positivo, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione.
- Se il comitato esprime un parere negativo, la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione. Qualora ritenga che sia necessario un atto di esecuzione, il Presidente della Commissione può sottoporre una versione modificata del progetto di atto di esecuzione allo stesso comitato entro 2 mesi dalla presentazione del parere negativo, ovvero presentare il progetto di atto di esecuzione entro un mese dalla suddetta presentazione al comitato di appello per una nuova delibera.

- Nei casi in cui non è espresso alcun parere, la Commissione può adottare il progetto di atto di esecuzione. Se la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione, il suo Presidente può presentare al comitato una versione modificata dello stesso.
- La Commissione non può adottare il progetto di atto di esecuzione nel caso in cui:
 - a) tale atto riguardi la fiscalità, i servizi finanziari, la protezione della salute o della sicurezza degli esseri umani, degli animali o delle piante, o misure definitive multilaterali di salvaguardia;
 - b) l'atto di base preveda che il progetto di atto di esecuzione non possa essere adottato nei casi in cui non è espresso alcun parere; oppure
 - c) la maggioranza semplice dei componenti del comitato sia contraria.
- Tuttavia, qualora si ritenga che un atto di esecuzione sia necessario, il Presidente della Commissione può sottoporre una versione modificata di tale atto allo stesso comitato entro 2 mesi dal voto ovvero presentare il progetto di atto di esecuzione entro un mese dal voto al comitato di appello per una nuova delibera.

- Una procedura particolare si applica per l'adozione del progetto di misure definitive antidumping o compensative, qualora non sia espresso alcun parere da parte del comitato e la maggioranza semplice dei suoi membri si opponga al progetto di atto di esecuzione.

Procedura consultiva

- Si applica, come regola generale, per l'adozione di atti di esecuzione che non rientrino nell'ambito di applicazione della procedura d'esame. Tuttavia, la procedura consultiva può applicarsi per l'adozione degli atti di esecuzione previsti dalla procedura d'esame in casi debitamente giustificati.



- Il comitato esprime il proprio parere, procedendo eventualmente a votazione. Se il comitato procede a votazione, il parere è espresso a maggioranza semplice dei suoi membri.



- La Commissione decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare, tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso.

Comitato di appello

- In determinati casi la Commissione può rinviare un progetto di atto di esecuzione a un comitato di appello
- Nei casi in cui il comitato di appello esprima un parere positivo, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione.
- Nei casi in cui non è espresso alcun parere, la Commissione può adottare il progetto di atto di esecuzione.
- Nei casi in cui il comitato di appello esprima un parere negativo, la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione.

- Il Comitato d'appello esprime il proprio parere con la maggioranza prevista dall'art. 16, paragrafi 4 e 5, TUE e, ove applicabile, dall'art. 238, par. 3, TFUE, per gli atti che devono essere adottati su proposta della Commissione.

Adozione di atti di esecuzione in casi eccezionali

- La Commissione può adottare un progetto di atto di esecuzione, nel caso in cui esso debba essere adottato senza indugio per evitare il verificarsi di crisi significative dei mercati nel settore dell'agricoltura o di un rischio agli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'art. 325 TFUE.



- La Commissione presenta immediatamente l'atto di esecuzione adottato al comitato di appello. Qualora quest'ultimo esprima un parere negativo sull'atto di esecuzione adottato, la Commissione abroga immediatamente tale atto. Qualora il comitato di appello esprima un parere positivo o non sia espresso alcun parere, l'atto di esecuzione rimane in vigore.

Atti di esecuzione immediatamente applicabili

- Un atto di base può prevedere, per imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati, che si debbano adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili.
- La Commissione adotta un atto di esecuzione che è immediatamente applicabile senza previa presentazione ad un comitato e rimane in vigore per un periodo non superiore a 6 mesi, salvo che l'atto di base preveda altrimenti.
- Al massimo quattordici giorni dopo la sua adozione, il Presidente della Commissione sottopone l'atto al comitato competente al fine di ottenerne il parere.
- Laddove si applica la procedura d'esame, nel caso in cui il comitato presenti un parere negativo, la Commissione abroga immediatamente l'atto di esecuzione adottato .
- Una procedura specifica è prevista per atti di esecuzione immediatamente applicabili adottati dalla Commissione contenenti misure provvisorie antidumping o compensative.

Controllo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio

I poteri di esecuzione della Commissione, oltre ad essere sottoposti al controllo dei governi nazionali tramite i comitati, sono anche soggetti a ulteriori controlli da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, che dispongono di un:

- **diritto d'informazione:** tutte le disposizioni di esecuzione discusse nei comitati sono simultaneamente trasmesse al Parlamento e al Consiglio
- **diritto di controllo:** se le azioni della Commissione si riferiscono a un atto legislativo adottato con la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo e/o il Consiglio possono opporsi alla proposta di atto di esecuzione se essa eccede le competenze della Commissione definite nell'atto iniziale. La Commissione è in tal caso tenuta a riesaminare l'atto che ha proposto tenendo conto della posizione delle altre istituzioni; deciderà quindi se mantenerlo, modificarlo o ritirarlo.

7. Procedure decisionali nell'ambito della PESC (*rinvio*)

Art. 31, par. 1, TUE

“(...) E' esclusa l'adozione di atti legislativi”

Corso di Diritto dell'Unione europea (Prof. A. Bultrini) – Schema della procedura legislativa ordinaria (articolo 294 TFUE):

1) proposta legislativa della Commissione congiuntamente al Consiglio e al Parlamento europeo:

2) parere del Parlamento europeo:

- il Consiglio è d'accordo con il Parlamento europeo: l'atto è adottato (**fine procedura**)
- il Consiglio non è d'accordo: trasmette la propria posizione al Parlamento europeo; si passa alla prima lettura

a) se il Parlamento europeo è d'accordo o non si pronuncia entro 3 mesi l'atto è adottato (**fine procedura**)

b) se il Parlamento europeo respinge (a maggioranza dei membri) la posizione del Consiglio l'atto non viene adottato (**fine procedura con esito negativo**)

c) se il Parlamento europeo propone (a Consiglio e Commissione) modifiche alla posizione del Consiglio la Commissione formula un parere dopodiché (seconda lettura):

se il Consiglio approva le modifiche (a maggioranza qualificata *ma unanimità se parere Commissione negativo*) l'atto viene adottato (**fine procedura**)

se il Consiglio non approva viene istituito un comitato di conciliazione

nessun accordo entro sei settimane: l'atto non viene adottato (**fine procedura con esito negativo**)

si raggiunge un accordo e si passa alla terza lettura (N.B.: *il Consiglio ora può approvare la proposta emendata a maggioranza qualificata anche se la Commissione ha espresso parere negativo*)

l'atto modificato è approvato da Consiglio e Parlamento europeo: atto adottato (**fine procedura**)

l'atto modificato non è approvato da entrambi: atto non adottato (**fine procedura con esito negativo**)