

**NOTA**

---

del: Praesidium

alla: Convenzione

---

Oggetto: **Le procedure legislative (compresa la procedura di bilancio) :**  
**– stato attuale**

---

Si allega per i membri della Convenzione il documento di riflessione sulle procedure legislative e di bilancio.

Il documento e gli spunti di riflessione cui è dedicato il Capo IV sono intesi ad alimentare il dibattito che si terrà nella sessione plenaria della Convenzione 12-13 settembre 2002.

## I. INTRODUZIONE

1. La procedura legislativa ha subito notevoli sviluppi dal trattato di Roma del 25 marzo 1957. Essa si caratterizzava essenzialmente per il monopolio d'iniziativa della Commissione, per il potere decisionale del Consiglio e per un Parlamento che disponeva del solo diritto di essere consultato (consultazione semplice, una sola lettura). L'Atto unico europeo (entrato in vigore il 1° luglio 1987) introdusse la procedura di cooperazione (due letture) nel settore della realizzazione del mercato interno, procedura nel frattempo caduta in disuso, tranne nel quadro dell'Unione economica e monetaria. Il trattato di Maastricht (entrato in vigore il 1° novembre 1993) ha introdotto la procedura di codecisione. Tale procedura, inizialmente applicata a 15 settori, è stata estesa successivamente a 24 settori dal trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999). Il trattato di Nizza ha ulteriormente esteso il suo campo di applicazione e si può affermare che oggi essa costituisce la procedura legislativa predominante. Due sono gli elementi essenziali che la distinguono dalla procedura di cooperazione: la fase di conciliazione e l'impossibilità per il Consiglio di imporre la sua volontà al Parlamento, anche all'unanimità.
2. Anche la procedura di bilancio ha subito notevoli sviluppi. Sebbene il dialogo tra i due rami dell'autorità di bilancio, il Parlamento e il Consiglio, abbia attraversato fasi difficili, e persino dato luogo a controversie proposte dinanzi alla Corte di giustizia, le istituzioni si sono impegnate - segnatamente adottando accordi interistituzionali - ad elaborare procedure finalizzate ad una maggiore disciplina di bilancio e al miglioramento della procedura di bilancio, quale prevista dall'articolo 272 del trattato CE.
3. Tali impegni hanno certamente contribuito a rafforzare la legittimità democratica, la trasparenza e l'efficacia delle procedure in questione. Queste ultime sono tuttavia caratterizzate da una complessità tale da renderne difficile la comprensione. Spesso il loro svolgimento può essere seguito solo da specialisti. I cittadini chiedono maggiore semplicità. Desiderano essere in grado di comprendere le problematiche e conoscere come legifera l'Unione.
4. E' già stato rilevato (cfr. doc. CONV 162/02 del 13 giugno 2002 "Gli strumenti giuridici: sistema attuale") che gli strumenti giuridici previsti nei trattati sono numerosi e complessi. La presente nota è dedicata, per quanto la concerne, alle vigenti procedure legislative e di bilancio ed è intesa ad agevolare la riflessione sulla necessità di semplificarle, senza che ciò

implichi di per sé un regresso rispetto alla tendenza ad andare verso meccanismi più democratici ed efficaci. Il documento si limita a descrivere le procedure legislative propriamente dette e la procedura di bilancio, attraverso i suoi collegamenti con l'attività legislativa. Non tratta pertanto le procedure rientranti nei titoli V (PESC) e VI (GAI) del TUE (anche se taluni atti adottati nel quadro di quest'ultimo titolo, possono essere considerati alla stregua di atti legislativi : vedasi a titolo di esempio il mandato di arresto europeo). Per questi stessi motivi, la presente nota esclude altresì le procedure ai fini del negoziato e della conclusione di accordi internazionali (parere o parere conforme del Parlamento alle condizioni di cui all'articolo 300, paragrafi 2 e 3 TCE).

5. L'obiettivo della presente nota è principalmente di descrivere - in modo certo incompleto - come è strutturato il dialogo tra le istituzioni, dalla fase dell'iniziativa legislativa fino all'adozione dell'atto e di mettere in luce, a tal fine, il ruolo svolto dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, così come da altre istituzioni o organi associati in un modo o nell'altro al processo legislativo o di bilancio. Tale dialogo e tale volontà di giungere ad un esito positivo costituiscono la ragion d'essere delle procedure istituite e ciascuna istituzione - con le caratteristiche che le sono proprie - svolge un ruolo decisivo.

Il dovere di cooperazione e di diligenza delle istituzioni è peraltro previsto nel trattato (articolo 10 TCE), quale interpretato dalla Corte di giustizia. L'Unione ha il dovere di assicurare la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, sviluppando nel contempo l'acquis comunitario (articolo 3 TUE). Occorre ora valutare il funzionamento delle vigenti procedure e determinare ciò che è opportuno sostituire o migliorare. E' necessario sottolineare in tale contesto che i summenzionati sviluppi derivanti dalle modifiche successive dei trattati si sono anche tradotti, a volte, in una semplificazione delle procedure. In effetti, a titolo di esempio, il trattato di Amsterdam ha modificato la procedura di codecisione prevedendo la possibilità, per accelerarla, che si concludesse sin dalla fase della prima lettura. Tale possibilità ha dato luogo a negoziati in una fase anticipata della procedura per fascicoli a volte complessi, ma conclusi con successo (es. regolamento 1049/2001 del 30 maggio 2001 sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione).

## II. LE PROCEDURE LEGISLATIVE NEL TRATTATO CE

### A. Procedure generali del processo decisionale in base al trattato (norme di secondo livello)

6. Il processo legislativo della Comunità europea è un processo "sui generis" in cui la decisione è il risultato di un'interazione tra il livello nazionale e il livello comunitario, da un lato, e tra le diverse istituzioni e organi comunitari che partecipano al processo legislativo, dall'altro, segnatamente tra i tre protagonisti principali, ossia il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione.

- a) **Il Consiglio** è l'istituzione cui era di norma demandata la decisione definitiva. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, esso esercita il potere legislativo insieme con il Parlamento europeo in un numero considerevole di settori, attraverso la procedura di codecisione. Altre procedure prevedono una partecipazione più o meno intensa del Parlamento europeo al processo decisionale (cfr. infra).

Poiché il Consiglio adotta le sue decisioni segnatamente attraverso il negoziato tra i suoi membri per cercare un compromesso tra i vari interessi in causa, la Presidenza e la Commissione svolgono un ruolo molto importante in tale ricerca. L'estensione della regola della maggioranza qualificata ha fortemente influenzato i processi di negoziato. In effetti, benché i membri del Consiglio cerchino di tener conto delle difficoltà degli altri membri, la possibilità del ricorso al voto e la prospettiva che un membro del Consiglio sia messo in minoranza, portano le delegazioni a privilegiare la ricerca del compromesso.

Nel settore della politica economica e monetaria, per quanto attiene alla politica monetaria, il Consiglio condivide il suo potere decisionale con la Banca centrale europea e al Consiglio europeo è riconosciuto espressamente un ruolo nella gestione di tale politica (cfr. articolo 99, paragrafo 2 del TCE).

- b) **Il Parlamento europeo** : il grado d'intervento del Parlamento nella procedura legislativa ha subito sviluppi e nel corso degli anni esso ha acquisito poteri sempre più ampi nel settore legislativo. Attualmente, il Parlamento europeo co-decide con il Consiglio, nella maggior parte dei settori (mercato interno, trasporti, ricerca, ambiente).

Tuttavia, in taluni altri settori (agricoltura, politiche strutturali), sono state mantenute altre procedure legislative (procedura di cooperazione, di parere consultivo, di parere conforme) in cui la capacità del Parlamento europeo di influenzare il processo legislativo e la sua interazione con le altre istituzioni è meno ampia. Per condurre a buon fine la procedura legislativa, anche il Parlamento deve raggiungere compromessi politici in settori di estrema complessità e il ruolo dei relatori in materia si rivela spesso fondamentale.

- c) **La Commissione** : svolge un ruolo chiave nella procedura legislativa attraverso il suo potere d'iniziativa e la possibilità che essa ha di modificare la sua proposta nel corso della procedura.

Fatta eccezione per alcuni casi, molto specifici, la Commissione dispone del monopolio dell'iniziativa legislativa nel quadro del trattato CE. In altre parole, spetta alla Commissione fissare il quadro dei negoziati in vista della decisione del legislatore e quest'ultimo non può intervenire sulla proposta della Commissione tanto da modificarne la sostanza, né deliberare in mancanza di una proposta della Commissione.

La Commissione partecipa molto attivamente al processo legislativo, può modificare la sua proposta nel corso di tutto il processo e persino ritirarla, il che le attribuisce un ruolo essenziale nella ricerca di un compromesso. Il ruolo è tanto più importante se si considera che il Consiglio delibera in gran parte dei casi a maggioranza qualificata. Esso può modificare la proposta della Commissione soltanto deliberando all'unanimità. In altre parole, se il Consiglio desidera modificare la proposta della Commissione, esso può deliberare alla maggioranza qualificata soltanto se la Commissione approva gli emendamenti che il Consiglio intende introdurre. In caso contrario, quest'ultimo dovrà disporre dell'unanimità.

La Commissione svolge un ruolo importante nella ricerca di un compromesso tra il Consiglio e il Parlamento nella procedura di codecisione, segnatamente nella fase di conciliazione.

Il ruolo dell'iniziativa legislativa della Commissione ha subito modifiche nel settore della politica economica e monetaria considerato che il Trattato prevede che il Consiglio deliberi in base ad una raccomandazione della Commissione (e non ad una proposta) o della Banca centrale europea e che non è richiesta l'unanimità nel Consiglio per modificare la raccomandazione della Commissione.

7. Il processo legislativo contempla anche l'intervento di taluni organi rappresentanti di determinati interessi economici, sociali, locali, regionali, ecc. e la cui consultazione è prevista nei trattati in taluni settori. Si tratta del Comitato economico e sociale (CES), del Comitato delle regioni (Cdr), della Banca centrale europea (BCE); del Comitato per l'occupazione, ecc.
8. Infine, vi sono casi in cui il TCE prevede l'approvazione di un atto comunitario da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Si tratta di disposizioni di natura "costituzionale", quali i diritti di cittadinanza, la procedura elettorale uniforme o le risorse proprie.
9. Il grado e le modalità di partecipazione delle istituzioni e organi comunitari al processo decisionale comunitario è stabilito dal trattato nelle disposizioni che attribuiscono alla Comunità la competenza per legiferare in un preciso settore. La scelta della base giuridica su cui dovrà fondarsi l'atto da adottare è effettuata in un primo tempo dalla Commissione quando essa presenta la sua proposta al Consiglio. Sebbene il Consiglio (o, se del caso, il Parlamento) possa modificare la proposta della Commissione, e anche la base giuridica, tale prima scelta effettuata dalla Commissione detta nella maggior parte dei casi la procedura da seguire e conseguentemente, le modalità di partecipazione delle diverse istituzioni e organi al processo legislativo. Così, a seconda del settore in cui la Commissione ritiene che rientrino le sue proposte, mercato interno (articolo 95, codecisione, maggioranza qualificata, consultazione del CES) o ambiente (articolo 175, codecisione in taluni casi, unanimità e parere consultivo in altri, consultazione del CES e del CdR) la procedura e l'intervento dei vari organi e istituzioni saranno diversi.
10. Attualmente il trattato CE prevede più di 22 procedure decisionali diverse intese all'adozione di atti legislativi in funzione della partecipazione dei diversi organi e istituzioni alla procedura legislativa (cfr. allegato I). L'alto numero di procedure, il fatto che a volte siano applicate procedure diverse in settori simili (o nella stessa disposizione del trattato), la loro complessità, così come la necessità di preservare e/o migliorare la loro efficacia in un'Europa allargata, parlano a favore di uno sforzo di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure legislative.
11. Le quattro principali procedure legislative previste dal trattato CE sono : la procedura di codecisione, di parere conforme, di cooperazione e di parere consultivo (cfr. allegato 2: elenco delle procedure secondo la base giuridica).

Tali procedure si riassumono come segue :

a) **La procedura di codecisione**

12. Nella procedura di codecisione (articolo 251 TCE), il Parlamento europeo e il Consiglio partecipano alla procedura legislativa in quanto colegislatori e su un piano di parità. Tale procedura, che è stata introdotta nel TCE dal Trattato sull'Unione europea, è stata oggetto di taluni miglioramenti e di un'estensione del suo campo di applicazione a seguito del Trattato di Amsterdam. E' così che, attualmente, la procedura di codecisione si applica a settori quali il mercato interno, la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento, i trasporti, l'istruzione e la formazione professionale, la protezione dei consumatori, ecc.
13. Nella procedura di codecisione, se il Consiglio non accetta gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo, il Consiglio (o i suoi rappresentanti) dovrà riunirsi con i rappresentanti del Parlamento europeo in un Comitato di conciliazione, per cercare di trovare un accordo su un progetto comune. In caso di accordo, il compromesso è sottoposto al Consiglio e al Parlamento europeo per approvazione.

La procedura di cui trattasi si riassume come segue:

- la Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio. Il Parlamento europeo formula un parere su tale proposta.
- prima lettura: il Consiglio si pronuncia sulla proposta della Commissione e delibera sugli emendamenti del Parlamento. Se il Consiglio approva tutti gli emendamenti (o in mancanza di emendamenti), il Consiglio può adottare l'atto in questione. Negli altri casi, esso trasmette al Parlamento europeo una posizione comune;
- seconda lettura: il Parlamento si pronuncia sulla posizione comune entro un termine di tre mesi:
  - in caso di accordo del Parlamento sulla posizione comune, l'atto è adottato conformemente alla posizione comune;
  - se il Parlamento respinge la posizione comune, l'atto proposto è considerato non adottato;
  - se il Parlamento propone degli emendamenti, il testo così emendato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione, che formula un parere su tali emendamenti. Se entro un termine di tre mesi il Consiglio approva tutti gli emendamenti a maggioranza qualificata l'atto è considerato adottato nella forma della posizione

comune così modificata. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti del Parlamento che sono stati oggetto di un parere negativo della Commissione;

- in caso di dissenso tra il Parlamento e il Consiglio, si convoca il Comitato di conciliazione entro un termine di sei settimane;
- comitato di conciliazione: riunisce i membri del Consiglio (o i loro rappresentanti) e uno stesso numero di membri del Parlamento per cercare di giungere ad un accordo su un progetto comune entro un termine di sei settimane dalla sua convocazione. In caso di accordo, il Consiglio e il Parlamento debbono approvare il progetto comune così elaborato entro un termine di altre sei settimane a decorrere da tale approvazione. In caso di dissenso, l'atto proposto è considerato non adottato.

14. E' opportuno sottolineare che da ciò che precede risulta che la prima lettura non prevede alcun termine, mentre nella seconda lettura e nella fase di conciliazione sono previsti termini stretti, che possono portare alla non adozione dell'atto se non sono rispettati.
15. Il Consiglio delibera nella maggior parte dei casi a maggioranza qualificata. Tuttavia, in taluni casi specifici, esso delibera all'unanimità nel corso di tutta la procedura. Durante la prima e la seconda lettura, così come prima della riunione del Comitato di conciliazione, si tengono riunioni tecniche tripartite e riunioni a tre fra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione, per appianare le divergenze tra le istituzioni e agevolare la ricerca di un accordo, evitando così la riunione del Comitato di conciliazione (cfr. dichiarazione comune di maggio 1999 sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione). Tale meccanismo di "riunione a tre", non previsto dai trattati, ha consentito di ridurre in modo significativo il numero di fascicoli che richiedono la riunione del Comitato di conciliazione e la durata della procedura legislativa.
16. Attualmente gli accordi in prima e seconda lettura rappresentano circa il 72% dell'insieme dei fascicoli in codecisione (circa il 32% in prima lettura e il 40% in seconda lettura). Spesso sono i fascicoli altamente sensibili sotto il profilo politico ad essere oggetto della procedura di conciliazione, in linea con la logica della procedura di codecisione. Non è tuttavia sempre così. A volte, approdano alla procedura di conciliazione fascicoli di natura tecnica, ed altre volte ancora, si giunge ad un accordo in prima lettura, anche per un fascicolo sensibile sotto il profilo politico, per via di priorità politiche o di impegni di calendario.



17. In occasione della CIG di Nizza, la Commissione aveva proposto di applicare la procedura di codecisione per l'adozione di tutti gli atti aventi carattere legislativo. Benché una tale generalizzazione non abbia avuto luogo, la CIG di Nizza ha esteso il campo di applicazione della procedura di codecisione ad altri settori.

La stessa CIG non ha accolto una proposta della Presidenza intesa ad associare la procedura di codecisione ad un nuovo tipo di atto, l'atto legislativo, che si esplicherebbe nella definizione dei principi generali, degli elementi essenziali e degli obiettivi della legislazione comunitaria, piuttosto che in modalità tecniche, che troverebbero una collocazione più adeguata in atti oggetto di una procedura meno impegnativa che dovrà essere determinata dal legislatore. Spetterebbe a quest'ultimo determinare i principi generali, gli elementi essenziali e gli obiettivi della legislazione in causa (cfr. CONV 162/02, punti 35 e 65).

18. Sempre durante la stessa CIG, la Presidenza aveva proposto d'introdurre la regola del voto a maggioranza qualificata in talune disposizioni del trattato che prevedono la codecisione parallelamente alla regola di voto all'unanimità, visto che il requisito dell'unanimità nella procedura di codecisione poteva essere considerato come un'anomalia istituzionale che rischiava di vanificare la procedura di codecisione. Si trattava dell'articolo 18, paragrafo 2 TCE (disposizioni intese a facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), dell'articolo 42 TCE (sicurezza sociale per i lavoratori migranti), dell'articolo 47, paragrafo 2 TCE (accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste) e dell'articolo 151, paragrafo 5 TCE (cultura). La Conferenza ha accolto la proposta della Presidenza soltanto con riferimento all'articolo 18, paragrafo 2.

#### **b) La procedura di cooperazione**

19. La procedura di cooperazione (articolo 252 del TCE) fu introdotta dall'Atto unico europeo per dare maggiore peso alla consultazione del Parlamento nell'adozione di talune decisioni, pur lasciando al Consiglio l'ultima parola. Il trattato di Amsterdam ha ridotto in modo considerevole il campo di applicazione di tale procedura, che, attualmente, si applica al solo settore della politica economica e monetaria (articolo 99, paragrafo 5, articolo 102, paragrafo 2, articolo 103, paragrafo 2 e articolo 106, paragrafo 2 del TCE) (5 atti adottati a tutt'oggi).
20. In questa procedura, la risposta del Parlamento europeo alla posizione comune del Consiglio influenza direttamente la situazione giuridica di quest'ultimo : se il Parlamento approva la

posizione comune del Consiglio, quest'ultimo deve adottare l'atto conformemente alla sua posizione comune. Se il Parlamento respinge la posizione comune, il Consiglio può adottare l'atto soltanto all'unanimità. Qualora il Parlamento introduca degli emendamenti, la Commissione deve riesaminare la sua proposta in base a tali emendamenti; il Consiglio può modificare la proposta riesaminata soltanto all'unanimità.

La procedura di cooperazione si riassume come segue :

- il Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del PE, adottata a maggioranza qualificata una posizione comune;
- il Parlamento può :
  - approvare la posizione comune : in tal caso, il Consiglio approva definitivamente l'atto in questione conformemente alla posizione comune; o
  - respingerla : il Consiglio può adottare la posizione comune soltanto all'unanimità; o
  - proporre emendamenti : la Commissione riesamina la sua proposta in base agli emendamenti avanzati dal PE. Il Consiglio adotta la proposta riesaminata a maggioranza qualificata; esso potrà modificarla soltanto all'unanimità.

21. In occasione della CIG di Nizza è stata esaminata la questione della soppressione della procedura di cooperazione. Benché la maggioranza delle delegazioni fosse favorevole alla sua soppressione (la maggior parte era favorevole alla sua sostituzione con la procedura di consultazione in considerazione del fatto che le disposizioni in causa non avevano carattere legislativo, una minoranza a favore della sua sostituzione con la procedura di codecisione), alla fin fine, il trattato di Nizza non ha introdotto alcuna modifica a questo proposito.

**c) La procedura di parere consultivo**

22. In base a tale procedura, il Consiglio deve chiedere ed esaminare il parere del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata o all'unanimità dopo aver esaminato tale parere. Il Consiglio può modificare il progetto di atto in causa se ritiene giustificate le proposte di emendamento del Parlamento europeo, ma il parere del Parlamento non può essere di ostacolo all'adozione dell'atto, né imporre la sua modifica. La Commissione può altresì modificare la sua proposta per tener conto del parere

del Parlamento europeo e, in tal caso, il Consiglio potrà modificare la proposta della Commissione soltanto deliberando all'unanimità. La Commissione si trova così a svolgere un ruolo importante in tale procedura quando il Consiglio delibera alla maggioranza qualificata, il che accade il più delle volte.

Attualmente tale procedura si applica a settori quali la politica agricola comune (articolo 37, paragrafo 3 TCE), la liberalizzazione dei servizi (articolo 52, paragrafo 1 TCE) o la concorrenza (articolo 83 TCE).

**d) La procedura di parere conforme**

23. Tale procedura è stata introdotta dal Trattato sull'Unione europea per quei casi che non potevano rientrare nella codecisione, ma in cui si desiderava comunque assegnare un ruolo importante al Parlamento europeo. Si tratta per esempio dell'adozione dei regolamenti sui Fondi strutturali e sui fondi di coesione (articolo 161 TCE), delle disposizioni relative alla procedura elettorale uniforme (articolo 190, paragrafo 4) o delle modifiche allo statuto della Banca centrale europea (articolo 107, paragrafo 5 TCE).

Il parere conforme richiede un accordo del Consiglio e del Parlamento sul testo da adottare, considerato che il Consiglio non può adottare un atto senza che il Parlamento abbia espresso un parere di approvazione per l'atto in questione. In caso di parere negativo, il Consiglio non può adottare l'atto.

24. I trattati di Amsterdam e di Nizza hanno ampliato i casi di applicazione di tale procedura. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata o all'unanimità a seconda dei casi.

**B. Il processo decisionale nelle istituzioni**

**a) Il Consiglio**

25. Il Consiglio adotta le sue decisioni a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità.
26. La regola della maggioranza semplice implica una maggioranza di membri del Consiglio favorevole all'adozione di una decisione (attualmente 7 su 15). Tale regola di voto corrisponde alla regola di diritto comune nel trattato CE, in altre parole, in mancanza di una regola di voto specifica prevista nel trattato, si applica la regola della maggioranza semplice.

Tuttavia, nella pratica, la maggioranza semplice si applica principalmente alle decisioni di procedura, visto che nella maggior parte dei casi, per l'adozione di decisioni di natura legislativa, il trattato prevede espressamente la maggioranza qualificata o l'unanimità.

27. La regola dell'unanimità implica che tutti i membri del Consiglio sono favorevoli alla decisione in questione, il che significa che ciascun membro del Consiglio dispone di un voto e del diritto di veto. L'astensione non osta all'unanimità.
28. La regola della maggioranza qualificata introduce una ponderazione del peso di ciascun membro del Consiglio nel processo decisionale, segnatamente in funzione del suo peso demografico. Essa rende possibile la messa in minoranza di un determinato numero di membri del Consiglio in sede di votazione. La ponderazione va dai 10 voti accordati alla Germania, al Regno Unito, alla Francia e all'Italia, ai 2 voti accordati al Lussemburgo. Le decisioni sono adottate se raccolgono 62 voti<sup>1</sup>. Le astensioni si computano come voto negativo.

Quando le decisioni non sono prese su proposta della Commissione, questi 62 voti debbono rappresentare almeno dieci membri del Consiglio.

Il trattato di Nizza modifica l'attuale ponderazione dei voti e le soglie richieste per la maggioranza qualificata. Il trattato in questione ha introdotto anche l'esigenza secondo cui i voti a favore dell'adozione di una decisione esprimono il voto favorevole di almeno la maggioranza dei membri del Consiglio, quando la decisione è presa su proposta della Commissione, e di due terzi negli altri casi. Esso apre la possibilità ad un membro del Consiglio di chiedere di verificare che la maggioranza qualificata comprenda almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Se risulta che tale condizione non è soddisfatta, la decisione in causa non è adottata.

29. In virtù del trattato CEE, il Consiglio votava all'unanimità nella maggior parte dei casi. Tuttavia, nelle successive revisioni del trattato, la regola del voto all'unanimità è stata sostituita progressivamente da quella della maggioranza qualificata. Attualmente, la maggioranza qualificata è diventata la regola di voto prevista in gran parte dei settori del trattato CE. L'unanimità rimane la regola di voto segnatamente per le disposizioni di natura "costituzionale" (ossia, quelle in cui il trattato prevede espressamente l'adozione di una decisione da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive procedure costituzionali)

---

<sup>1</sup> Cfr. anche decisione del Consiglio, il cosiddetto "compromesso di Ioannina", del 1° gennaio 1995 che modifica la decisione del Consiglio, del 29 marzo 1994, relativa all'adozione da

o "quasi costituzionale" (per es. procedura del comitato, statuto della Corte di giustizia), come pure per talune disposizioni che riguardano settori politicamente sensibili per o uno o più Stati membri o per l'introduzione di nuove politiche (articolo 308).

30. Si ritiene generalmente che la regola del voto all'unanimità garantisca l'adesione di tutti gli Stati membri alle decisioni adottate dal Consiglio. Occorre riconoscere, d'altro canto, che la regola del voto a maggioranza qualificata facilita il processo : la possibilità per ciascun membro del Consiglio di essere messo in minoranza in occasione di un'eventuale votazione spinge le delegazioni a cercare compromessi. In tal senso, l'adozione definitiva dell'atto all'unanimità trae in inganno, in quanto quest'ultima non sarebbe forse stata raggiunta se la prospettiva di una messa in minoranza non avesse indotto a dar prova di flessibilità. La regola della maggioranza qualificata assegna anche un ruolo più importante alla Commissione nel processo legislativo. In effetti, poiché la Commissione può modificare la sua proposta nel corso di tutto il processo, il Consiglio potrà modificare la proposta in questione soltanto deliberando all'unanimità.
31. Il passaggio progressivo dall'unanimità alla maggioranza qualificata è stato ampiamente considerato come necessario per preservare l'efficacia del processo decisionale in un'Unione allargata. Per facilitare il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in settori politicamente sensibili, sono state proposte formule intermedie tra l'unanimità e la maggioranza qualificata (maggioranza qualificata rafforzata o maggioranza superqualificata).

**b) Parlamento europeo**

32. La regola generale stabilita dal trattato dispone che il Parlamento europeo "delibera a maggioranza assoluta dei suffragi espressi", salvo contrarie disposizioni del trattato (articolo 198 TCE). Tale regola - come per il Consiglio, l'articolo 205, paragrafo 1 TCE - è preminente rispetto a qualsiasi altra disposizione di diritto derivato (es. regolamenti interni delle istituzioni). In altre parole, se il trattato non prevede in una disposizione specifica una maggioranza determinata, il Parlamento deve deliberare a maggioranza assoluta dei suffragi espressi. Tale regola di base si applica per analogia al secondo (articolo 28, paragrafo 1 TUE) e al terzo pilastro (articolo 41, paragrafo 1 TUE).
33. A norma dell'articolo 192 TCE, il Parlamento partecipa al processo che conduce all'adozione di atti comunitari, esercitando le sue attribuzioni nel quadro delle procedure di codecisione

---

parte del Consiglio di decisioni a maggioranza qualificata.

(articolo 251 TCE) e di cooperazione (articolo 252 TCE), così come esprimendo pareri conformi <sup>1</sup> e dei pareri consultivi.

34. In materia legislativa, il trattato prevede maggioranze specifiche in deroga al regime generale, nei seguenti casi:

- i) atto riguardante l'elezione dei membri del Parlamento europeo secondo una procedura uniforme (maggioranza dei membri che compongono il Parlamento: articolo 190, paragrafo 4 TCE);
- ii) nelle procedure di codecisione (articolo 251 TCE) o di cooperazione (articolo 252 TCE), il Parlamento delibera alla maggioranza dei suoi membri quando:
  - respinge la posizione comune del Consiglio;
  - propone emendamenti alla posizione comune del Consiglio.

(Cfr. anche nota 4 in calce alla pagina 16, che indica le maggioranze specifiche nel quadro della procedura di bilancio).

### **III. LA PROCEDURA DI BILANCIO <sup>2</sup>**

#### **a) La procedura e la classificazione delle spese**

35. L'articolo 272 è la disposizione del trattato CE che disciplina formalmente la procedura per la fissazione del bilancio dell'Unione. Purtroppo, tale articolo (che è rimasto sostanzialmente immutato dalla revisione del 1975) riflette solo parzialmente la realtà di una procedura che ha subito profondi sviluppi col susseguirsi dei numerosi accordi interistituzionali.

In tali accordi interistituzionali, il Parlamento europeo ha ammesso che suoi poteri fossero limitati accettando un determinato numero di restrizioni (capitoli, massimali, sottomassimali) in cambio di una migliore cooperazione nella procedura di bilancio. I primi due accordi interistituzionali (1998 e 1992) sono coincisi con aumenti dei massimali delle risorse proprie per poter avviare nuove politiche comunitarie. L'accordo interistituzionale del 1999, derivante dalle decisioni del Consiglio europeo di Berlino, si è tradotto in un aumento del massimale delle risorse proprie.

---

<sup>1</sup> In un solo caso (articolo 7 TUE), il Parlamento deve adottare un parere conforme alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei suoi membri.

<sup>2</sup> Le questioni riguardanti il bilancio dell'Unione sono state oggetto del contributo del Sig. Carnero Gonzalez (doc. CONV 38/02).

36. In effetti, dal 1988 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno firmato tre accordi interistituzionali sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Tali tre accordi erano corredati delle prospettive finanziarie pluriennali, contenenti i massimali di spesa per settore che le tre istituzioni si impegnavano a rispettare nel corso della procedura di bilancio annuale.
37. L'ultimo di questi accordi è tuttora in vigore ("accordo di Berlino"). Oltre a stabilire le prospettive finanziarie per il periodo dal 2000 al 2006, esso ha codificato una serie di procedure e di regole che si trovavano sparse in diversi accordi e dichiarazioni riguardanti la cooperazione interistituzionale, la classificazione delle spese, la menzione delle disposizioni finanziarie negli atti legislativi, l'esigenza di una base giuridica per giustificare le spese e le disposizioni di bilancio in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC).
38. La procedura di bilancio s'inizia con la presentazione del progetto preliminare di bilancio da parte della Commissione, seguita da un esame in due letture da parte del Consiglio e del Parlamento. L'elemento che determina la grande complessità della procedura è la classificazione delle spese in obbligatorie (SO) e non obbligatorie (SNO).
39. A seconda che si tratti di una parte o dell'altra del bilancio, il potere decisionale del Parlamento cambia radicalmente. Se sulle spese non obbligatorie, esso ha l'ultima parola, entro determinati limiti, quando si tratta delle spese obbligatorie, il suo potere è ridotto sostanzialmente ad un parere motivato. In effetti, l'incremento dei poteri del Parlamento in materia di bilancio è legato piuttosto all'aumento, nel bilancio, della percentuale delle spese non obbligatorie che ai cambiamenti procedurali (in 20 anni le SNO sono passate da appena 20% del bilancio a più di 50% di stanziamenti : le spese agricole costituiscono la parte più importante delle SO che sfuggono al controllo del Parlamento).
40. L'importanza della classificazione delle spese porta ad interrogarsi sulla natura della distinzione tra questi due tipi di stanziamenti. L'articolo 272 si riferisce alle spese obbligatorie quando parla di "spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma". In altre parole, ci si trova di fronte a spese inevitabili con riferimento a importi la cui riscossione costituisce un diritto per terzi, che si tratti di agricoltori beneficiari dei prezzi garantiti o dei paesi terzi legati all'Unione da accordi internazionali. Le spese non obbligatorie costituirebbero degli stanziamenti che potrebbero essere soppressi, sui quali l'autorità di bilancio disporrebbe di un ampio potere discrezionale di decisione.

41. La realtà è molto più indefinita e la classificazione delle spese in una categoria o in un'altra è sempre stata causa di conflitti tra i due rami dell'autorità di bilancio. Vi sono inoltre casi esemplari a dimostrazione della difficoltà ad operare la distinzione. La politica agricola ha subito sviluppi e gli stanziamenti ad essa destinati finanziano attività il cui carattere "obbligatorio" è a volte difficile da cogliere (per esempio ritiro dalla produzione o aiuti diretti). Gli stipendi dei funzionari sono stati invece sempre considerati spese non obbligatorie, mentre vi è un reale obbligo giuridico di corrisponderli.
42. L'accordo interistituzionale del 1999 ha ridefinito, in termini molto simili al trattato, le spese obbligatorie come le spese che l'autorità di bilancio è tenuta ad iscrivere nel bilancio in virtù di un impegno giuridico assunto a norma dei trattati o degli atti adottati in virtù degli stessi. L'accordo sancisce lo status quo per le vecchie linee di bilancio. Per quanto concerne le nuove linee di bilancio o quelle la cui base giuridica è stata modificata, esso stabilisce che il progetto preliminare di bilancio conterrà una proposta di classificazione. Se tale proposta non è accettata, il Parlamento e il Consiglio esamineranno la classificazione della linea di bilancio interessata in base all'allegato IV dell'accordo che contiene una classificazione delle rubriche delle prospettive finanziarie.
43. A parte il suo potere di modificare il progetto di bilancio, il Parlamento può anche respingere il progetto di bilancio nel suo insieme (l'ha già fatto a tre riprese) e chiedere che gli venga presentato un nuovo progetto. E' inoltre il Presidente del Parlamento europeo che chiude



la procedura constatando che il bilancio è definitivamente adottato e che è intervenuto un accordo con il Consiglio <sup>1</sup>.

**b) Cooperazione interistituzionale**

44. L'elemento più originale della procedura è infatti la ricerca dell'accordo tra i due rami dell'autorità di bilancio come è stato rilevato a più riprese dalla Corte di giustizia.
45. L'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 ha codificato e sistematizzato i meccanismi di concertazione interistituzionali sviluppati dagli anni Ottanta il cui scopo è di agevolare l'accordo tra i due rami dell'autorità di bilancio.
46. Esso istituisce una procedura di concertazione che si inizia ogni anno prima ancora che la Commissione adotti il progetto preliminare di bilancio con una riunione a tre dedicata alla discussione delle possibili priorità per il bilancio dell'esercizio futuro.
47. In effetti, il meccanismo fondamentale del sistema è la "riunione a tre" fra le delegazioni delle tre istituzioni condotte rispettivamente dal Presidente del Consiglio "bilancio", dal Presidente della commissione per i bilanci del Parlamento europeo e dal membro della Commissione

---

<sup>1</sup> Nel quadro della procedura di bilancio, a norma del trattato, il Parlamento :

deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono, ha il diritto di emendare il progetto di bilancio (articolo 272, paragrafo 4, secondo comma);

può, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, emendare o rigettare le modificazioni apportate dal Consiglio ai suoi emendamenti e adottare quindi il bilancio (articolo 272, paragrafo 6);

deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono e dei due terzi dei suffragi espressi, può per importanti motivi, rigettare il progetto di bilancio e chiedere che gli venga presentato un nuovo progetto (articolo 272, paragrafo. 8);

può, deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, mediante accordo con il Consiglio, fissare un nuovo tasso massimo di aumento per le SNO rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio in corso (articolo 272, paragrafo 9, quinto comma);

può, se all'inizio dell'esercizio finanziario il bilancio non è stato ancora votato, deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, prendere una decisione diversa da quella del Consiglio per quanto riguarda l'autorizzazione delle SNO superiori al dodicesimo degli stanziamenti aperti nel bilancio dell'esercizio precedente (articolo 273, terzo comma).

incaricato del bilancio. Nel corso della procedura di bilancio si tengono tre "riunioni a tre":

- in sede di fissazione da parte del Consiglio del suo progetto di bilancio, seguita da una riunione di concertazione,
- anteriormente alla prima lettura del Parlamento europeo (nel corso di tale "riunione a tre", le istituzioni procedono anche ad uno scambio di opinioni sullo stato di esecuzione del bilancio in corso),
- dopo la prima lettura del Parlamento europeo per preparare la seconda riunione di concertazione, che si tiene il giorno precedente la seconda lettura del Consiglio.

48. Come già rilevato, il Parlamento ha sì l'ultima parola per quanto concerne le spese non obbligatorie, ma non ha la libertà di iscrivere nel bilancio un importo qualsiasi. Esso è vincolato dal "tasso massimo di aumento" (articolo 272 TCE). Si tratta di un'indicazione statistica calcolata dalla Commissione.

I meccanismi previsti riguardanti la conciliazione interistituzionale ("riunione a tre") hanno dato buona prova di sé. Il Consiglio e il Parlamento europeo, nonostante serie difficoltà riguardanti taluni finanziamenti negli ultimi anni (Kosovo, Serbia, Afghanistan), sono giunti ad un accordo per consenso sul bilancio, quando ciascuna istituzione ha ottenuto il finanziamento delle sue priorità.

49. Nel corso degli anni Ottanta, la fissazione del tasso massimo è stata causa di conflitti continui tra il Parlamento e il Consiglio. L'adozione, a partire dal 1988, delle prospettive finanziarie pluriennali ha cambiato radicalmente l'approccio alla questione. L'accordo interistituzionale del 1988, seguito da due altri accordi, ha consentito un'espansione notevole delle spese comunitarie in taluni settori (principalmente i fondi strutturali - SNO) , garantendo nel contempo la disciplina di bilancio in altri settori (spese agricole)<sup>1</sup>.

50. Il meccanismo delle prospettive finanziarie che impone il rispetto da parte delle tre istituzioni dei massimali annuali per rubrica di spesa, ha relegato su un secondo piano la problematica del tasso di aumento. Quest'ultimo è stato spesso superato dall'88 in base ad un accordo esplicito tra il Parlamento e il Consiglio, conformemente all'articolo 272, paragrafo 9, quinto comma.

---

<sup>1</sup> Gli orientamenti per il settore agricolo hanno frenato efficacemente l'allargamento delle spese agricole degli anni Ottanta. Occorre rilevare che si tratta di SO e pertanto di spese non interessate dal tasso massimo di aumento.

**d) Procedura legislativa e procedura di bilancio**

51. L'accordo interistituzionale del 1999 (riprendendo disposizioni precedenti) introduce dei limiti al tentativo di utilizzare la procedura di bilancio a fini legislativi. Esso stabilisce infatti che per l'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio relativi a qualsiasi azione comunitaria è necessaria l'adozione preliminare di un atto di base. Un "atto di base" è un atto legislativo di diritto derivato che costituisce il fondamento giuridico di un'azione comunitaria e dell'esecuzione della corrispondente spesa iscritta in bilancio. Secondo l'accordo, esso deve avere la forma di un regolamento, di una direttiva o di una decisione. Le raccomandazioni e i pareri, così come le risoluzioni e dichiarazioni, non costituiscono atti di base.
52. Vi sono tuttavia eccezioni alla regola: gli stanziamenti relativi a progetti pilota di natura sperimentale, gli stanziamenti relativi ad azioni preparatorie di future azioni comunitarie, gli stanziamenti relativi alle azioni di natura puntuale, o anche permanente, svolte dalla Commissione in virtù di compiti risultanti da sue prerogative a livello istituzionale (che figurano in un elenco preciso, allegato all'accordo) e gli stanziamenti destinati al funzionamento di ciascuna istituzione.
53. L'altro aspetto del rapporto tra procedura di bilancio e procedura legislativa riguarda le interferenze nella fissazione del bilancio provocate dalla determinazione di taluni importi finanziari negli atti legislativi.
54. Una prima risposta alla questione era stata fornita nell'ambito del trattato di Maastricht, con l'aggiunta dell'articolo 270: "Per mantenere la disciplina di bilancio la Commissione, prima di presentare proposte di atti comunitari o di modificare le proprie proposte o di adottare misure di esecuzione che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che dette proposte o misure possono essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie della Comunità derivanti dalle disposizioni stabilite dal Consiglio ai sensi dell'articolo 269."
55. L'accordo del 1999 (che ancora una volta recepisce disposizioni precedenti) tratta le interferenze tra le due procedure, in reazione alla tendenza a determinare le dotazioni finanziarie negli atti legislativi, facendo una distinzione tra atti adottati secondo la procedura di codecisione e altri atti.
56. Gli atti legislativi concernenti i programmi pluriennali adottati secondo la procedura di codecisione comprendono una disposizione nella quale il legislatore determina la dotazione

finanziaria del programma per tutta la sua durata. Tale «importo ritenuto necessario» costituisce, per l'autorità di bilancio, il riferimento privilegiato nel corso della procedura di bilancio annuale. Le istituzioni si impegnano a non discostarsi da quest'importo, salvo in caso di nuove circostanze che occorre motivare esplicitamente.

57. Questa disposizione non si applica agli atti legislativi non soggetti alla procedura di codecisione. Ogni riferimento finanziario indicherebbe la volontà del legislatore e non pregiudicherebbe le competenze dell'autorità di bilancio.

#### **IV. Spunti di riflessione**

58. La descrizione delle procedure legislative e della procedura di bilancio esposta in precedenza mostra la complessità di tali procedure. Nei dibattiti in seduta plenaria è stata espressa una forte richiesta a favore di una semplificazione e di una maggiore leggibilità dei processi decisionali. Potrebbero essere approfonditi, tra l'altro, i seguenti spunti di riflessione:

a) per quanto riguarda le procedure legislative:

- i) si potrebbe valutare in che modo ridurre il numero di procedure legislative previste dal trattato.

A titolo di esempio, si potrebbe esaminare la possibilità di estendere la procedura di codecisione agli atti da adottare a maggioranza qualificata (anche sostituendo la procedura di cooperazione);

- ii) si potrebbe esaminare la possibilità di semplificare talune procedure.

A titolo di esempio, per quanto concerne la procedura di codecisione, si potrebbero studiare eventuali miglioramenti e semplificazioni, segnatamente in relazione al funzionamento del comitato di conciliazione;

- iii) si potrebbe valutare la possibilità di semplificare la formulazione di talune disposizioni del trattato che descrivono le procedure legislative;

b) per quanto riguarda la procedura di bilancio:

- i) si potrebbe esaminare l'opportunità di modificare il trattato per rispecchiare la pratica, menzionando in particolare i meccanismi di concertazione interistituzionale codificati nell'accordo del 1999;

- ii) ci si potrebbe interrogare sull'opportunità di sopprimere la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie.

Se si prevedesse di sopprimere questa distinzione, occorrerebbe chiedersi quale procedura andrebbe applicata all'insieme delle spese;

- iii) si potrebbe valutare se la sostituzione della procedura di bilancio con la procedura di codecisione costituisca una semplificazione.

Si potrebbe valutare a questo proposito se l'esempio della procedura di bilancio negli USA potrebbe semplificare e rendere più trasparenti le decisioni politiche che portano all'adozione del bilancio dell'Unione.

59. Esiste un nesso evidente tra la semplificazione del processo legislativo, da un lato, e la semplificazione degli strumenti giuridici che deriva da tale processo, dall'altro. Pertanto, i quesiti posti nell'ultima sezione del documento CONV 162/02 «Gli strumenti giuridici: sistema attuale» andrebbero esaminati contemporaneamente a quelli posti nei precedenti punti del presente documento, e dallo stesso gruppo. Tali quesiti saranno arricchiti, completati o sostituiti in una nuova versione del presente documento, che verrà redatta per tenere conto dei punti sollevati in occasione del dibattito in sede di sessione plenaria della Convenzione del 12 e 13 settembre.
-

**Classificazione delle procedure tenuto conto del sistema di votazione al Consiglio, della partecipazione del Parlamento e della consultazione di istituzioni o organi prevista dal trattato CE <sup>1</sup>**

- Maggioranza qualificata con codecisione (*es.: articolo 12*)
- Maggioranza qualificata con codecisione e consultazione della Corte dei conti (*es.: articolo 280, paragrafo 4*)
- Maggioranza qualificata con codecisione e consultazione del CES (*es.: articolo 172, secondo comma*)
- Maggioranza qualificata con codecisione e consultazione del CES e del CdR (*es.: articolo 175, paragrafo 1*)
- Maggioranza qualificata con cooperazione (*es.: articolo 99, paragrafo 5*)
- Maggioranza qualificata con cooperazione e consultazione della BCE (*es.: articolo 106*)
- Maggioranza qualificata con parere conforme del Parlamento (*es.: articolo 107, paragrafo 5*)
- Maggioranza qualificata e parere semplice del Parlamento (*es.: articolo 37, paragrafo 2*)
- Maggioranza qualificata con parere semplice del Parlamento e consultazione del CES (*es.: articolo 172, primo comma*)
- Maggioranza qualificata con parere semplice del Parlamento e consultazione del CES, del CdR e del comitato per l'occupazione (*es.: articolo 128, paragrafo 1 del TCE*)
- Maggioranza qualificata senza partecipazione del Parlamento (*es.: articolo 26*)
- Maggioranza qualificata senza partecipazione del Parlamento con consultazione della BCE (*es.: articolo 59*)
- Maggioranza qualificata senza partecipazione del Parlamento con consultazione della BCE e del comitato economico e finanziario (*es.: articolo 114, paragrafo 3*)
- Maggioranza qualificata senza partecipazione del Parlamento e con consultazione del CES (*es.: articolo 75*)
- Unanimità con codecisione (*es.: articolo 42*)
- Unanimità con codecisione e con consultazione del CdR (*es.: articolo 151, paragrafo 5, primo trattino*)
- Unanimità con parere conforme del Parlamento (*es.: articolo 300, paragrafo 3*)

---

<sup>1</sup> Alcune procedure particolari (*es.: adozione del bilancio, scarico, talune nomine*) non sono incluse nel presente elenco.

- Unanimità con parere conforme del Parlamento (a MQ) su proposta del Parlamento (*es.: articolo 190, paragrafo 4*)
  - Unanimità con parere conforme del Parlamento e consultazione della BCE (*es.: articolo 105, paragrafo 5*)
  - Unanimità con parere conforme del Parlamento e con consultazione del CES e del CdR (*es.: articolo 161*)
  - Unanimità con parere semplice del Parlamento (*es.: articolo 19, paragrafo 1*)
  - Unanimità con parere semplice del Parlamento e consultazione della Corte dei conti (*es.: articolo 279*)
  - Unanimità con parere semplice del Parlamento e consultazione della BCE (*es.: articolo 111, paragrafo 1*)
  - Unanimità con parere semplice del Parlamento e consultazione del CES (*es.: articolo 157, paragrafo 3*)
  - Unanimità con parere semplice del Parlamento e consultazione del CES e del CdR (*es.: articolo 175, paragrafo 2*)
  - Unanimità senza partecipazione del Parlamento (*es.: articolo 88, paragrafo 2*)
  - Unanimità senza partecipazione del Parlamento con consultazione della BCE (*es.: articolo 123, paragrafo 5*)
  - Unanimità senza partecipazione del Parlamento con consultazione del CES (*es.: articolo 144*)
-

**PROCEDURE DECISIONALI NEL TRATTATO CE SECONDO LA BASE GIURIDICA<sup>1</sup>**

**Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con codecisione**

- Regole volte a vietare ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Articolo 12.
- Libera circolazione dei lavoratori. Articolo 40.
- Diritto di stabilimento. Articolo 44.
- Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che prevedono un regime particolare per i cittadini degli altri Stati membri nell'esercizio del diritto di stabilimento. Articolo 46, paragrafo 2.
- Diritto di stabilimento in relazione alle attività non salariate. Articolo 47, fine del paragrafo 2.
- Servizi. Articolo 55.
- Norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; condizioni alle quali vettori non residenti possono fornire servizi di trasporto in uno Stato membro; misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti. Articolo 71, paragrafo 1.
- Estensione alla navigazione marittima e aerea delle norme procedurali di cui all'articolo 71, paragrafo 1. Articolo 80, paragrafo 2.
- Misure di armonizzazione relative al mercato interno. Articolo 95, paragrafo 1.
- Misure di incentivazione dell'occupazione. Articolo 129 (nuovo).
- Cooperazione doganale. Articolo 135 (nuovo).
- Ambiente e condizioni di lavoro, salute, sicurezza, informazione e consultazione dei lavoratori; integrazione delle persone escluse; parità di opportunità e trattamento; misure destinate a incoraggiare la cooperazione nella lotta all'emarginazione sociale. Articolo 137, paragrafi 1 e 2.
- Politica sociale (parità di opportunità, trattamento e retribuzione). Articolo 141.
- Applicazione delle decisioni relative al Fondo sociale europeo. Articolo 148.
- Istruzione. Articolo 149, paragrafo 4 (eccetto le raccomandazioni).
- Formazione professionale (misure atte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 150). Articolo 150, paragrafo 4.
- Sanità pubblica (condizioni minime di qualità e sicurezza degli organi, misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica). Articolo 152, paragrafo 4, lettere a) e b).
- Misure di incentivazione destinate a proteggere e a migliorare la salute umana. Articolo 152, paragrafo 4, lettera c).
- Protezione dei consumatori. Articolo 153, paragrafo 4.
- Reti transeuropee, orientamenti. Articolo 156, primo comma.
- Altre misure relative alle reti transeuropee. Articolo 156.
- Decisioni d'applicazione relative al FESR. Articolo 162.
- Programma quadro di ricerca. Articolo 166.
- Adozione delle misure di cui agli articoli 167, 168 e 169 - ricerca. Articolo 172.
- Ambiente (azioni comunitarie per realizzare gli obiettivi dell'articolo 174). Articolo 175, paragrafo 1.

---

<sup>1</sup> Le modifiche apportate dal trattato di Nizza sono indicate in grassetto e corsivo.



- Programma d'azione in altri settori ambientali. Articolo 175, paragrafo 3.
- Cooperazione allo sviluppo. Articolo 179.
- ***Statuto e norme finanziarie dei partiti politici a livello europeo. Articolo 191***
- Principi generali in materia di trasparenza. Articolo 255, paragrafo 2 (nuovo).
- Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità. Articolo 280, paragrafo 4.
- Statistiche. Articolo 285, paragrafo 1.
- Istituzione di un organo di controllo indipendente per la protezione dei dati. Articolo 286, paragrafo 2.

### **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con consultazione semplice**

- Autorizzazione ad avviare un'operazione di cooperazione rafforzata. Articolo 11, paragrafo 2.
- Politica agricola comune. Articolo 37, paragrafo 3.
- Liberalizzazione dei servizi. Articolo 52, paragrafo 1.
- Compilazione dell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo e introduzione di un modello uniforme di visto. Articolo 67, paragrafo 3.
- Adozione di una regolamentazione in materia di concorrenza. Articolo 83.
- Adozione di regolamenti in materia di aiuti di stato. Articolo 89.
- Disposizioni per l'applicazione del protocollo sui disavanzi eccessivi. Articolo 104, paragrafo 14, ultimo comma.
- Modifica di talune disposizioni del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE. Articolo 107, paragrafo 6.
- Limiti e condizioni entro i quali la BCE può infliggere ammende. Articolo 110, paragrafo 3.
- Decisione sul passaggio alla terza fase dell'UEM. Articolo 121, paragrafi 3 e 4 più relazione dell'IME dopo la valutazione del Consiglio.
- Decisione sull'entrata di uno Stato che non ha adottato la moneta unica. Articolo 122, paragrafo 2.
- Elaborazione degli orientamenti di cui devono tenere conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione, sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo. Articolo 128, paragrafo 2.
- Programmi specifici di ricerca. Articolo 166, paragrafo 4.
- Ricerca, creazione di imprese comuni. Articolo 172, paragrafo 1.
- ***Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi. Articolo 181 a)***
- Redazione dello statuto dei funzionari delle Comunità europee e dei regimi applicabili agli altri agenti di tali Comunità. Articolo 283.
- Adozione delle misure a favore delle regioni ultraperiferiche. Articolo 299, paragrafo 2.
- Firma, applicazione provvisoria e sospensione dell'applicazione degli accordi internazionali. Articolo 300, paragrafo 2, primo comma.
- Adozione delle disposizioni relative allo statuto del SEBC. Articolo 42 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE.

### **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con cooperazione**

- Sorveglianza multilaterale. Articolo 99, paragrafo 5.
- Applicazione del divieto di accesso privilegiato. Articolo 102, paragrafo 2.
- Applicazione del divieto di assunzione di impegni e concessione di scoperti. Articolo 103, paragrafo 2.
- Misure per armonizzare le denominazioni e le specificazioni tecniche delle monete metalliche. Articolo 106, paragrafo 2.

### **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con parere conforme**

- Modifica del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE su raccomandazione della BCE. Articolo 107, paragrafo 5.

### **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio senza partecipazione del Parlamento**

- Determinazione dei dazi della tariffa doganale comune. Articolo 26.
- Esclusione in uno Stato membro di talune attività dall'applicazione delle disposizioni relative al diritto di stabilimento. Articolo 45, secondo comma.
- Estensione del beneficio delle disposizioni relative alla prestazione di servizi ai cittadini di un paese terzo stabiliti all'interno della Comunità. Articolo 49, secondo comma.
- Adozione di altre misure concernenti i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti. Articolo 57, paragrafo 2, prima parte.
- Adozione di misure di salvaguardia strettamente necessarie qualora, in circostanze eccezionali, i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti causino difficoltà gravi per l'UEM. Articolo 59.
- Adozione di misure urgenti in materia di movimenti di capitali e di pagamenti. Articolo 60, paragrafo 1.
- Decisione relativa alla modifica o alla revoca da parte di uno Stato membro di misure unilaterali nei confronti di un paese terzo per quanto concerne i movimenti di capitali e i pagamenti. Articolo 60, paragrafo 2, secondo comma.
- Adozione di misure temporanee in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna a beneficio di taluni Stati. Articolo 64, paragrafo 2.
- Abolizione delle discriminazioni nel settore dei trasporti. Articolo 75, paragrafo 3.
- Opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Articolo 80, paragrafo 2.
- Approvazione di misure riguardanti le imposizioni diverse dalle imposte sulla cifra di affari, dalle imposte di consumo e dalle altre imposte indirette. Articolo 92.
- Adozione di direttive intese a eliminare le distorsioni all'interno del mercato comune. Articolo 96, secondo comma.
- Raccomandazione del Consiglio relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche. Articolo 99, paragrafo 2.
- Gravi difficoltà economiche in uno Stato membro, provocate da calamità naturali. Articolo 100, paragrafo 2, in fine.
- Decisione sull'eventuale esistenza di un disavanzo eccessivo. Articolo 104, paragrafo 6.
- Decisione relativa all'adeguamento o all'abbandono dei tassi centrali dell'ecu. Articolo 111, del paragrafo 1, in fine.
- Politica in materia di tassi di cambio. Articolo 111, paragrafo 2.
- Modalità per la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali in materia di regime monetario o valutario. Articolo 111, paragrafo 3.
- Decisione in merito alla posizione che la Comunità deve occupare sul piano internazionale per quanto riguarda l'UEM. Articolo 111, paragrafo 4, prima frase.
- Composizione del comitato economico e finanziario. Articolo 114, paragrafo 3.
- Concessione e revoca del concorso reciproco a uno Stato membro in caso di difficoltà o di minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti. Articolo 119, paragrafi 2 e 3.
- Modifica, sospensione o abolizione delle misure di salvaguardia. Articolo 120, paragrafo 3.
- Decisione in merito all'eventuale applicazione a uno Stato membro di una deroga che ne comporta l'esclusione dai diritti e dagli obblighi previsti dal SEBC. Articolo 122, paragrafo 1.
- Raccomandazioni in materia di occupazione. Articolo 128, paragrafo 4.

- Adozione di misure intese a armonizzare il regime di aiuti nel settore della politica commerciale. Articolo 132, paragrafo 1.
- Politica commerciale. Articolo 133, paragrafo 4.
- Applicazione degli altri accordi tra le parti sociali. Articolo 139, paragrafo 2.
- Raccomandazioni in materia di istruzione. Articolo 149, paragrafo 4, secondo trattino.
- Raccomandazioni in materia di sanità pubblica. Articolo 152, paragrafo 4, in fine.
- Fissazione degli stipendi, delle indennità e delle pensioni dei membri della Commissione e della Corte di giustizia. Articolo 210.
- Fissazione delle condizioni di impiego, degli stipendi, delle indennità e delle pensioni dei membri della Corte dei conti. Articolo 247, paragrafo 8.
- Fissazione delle indennità dei membri del CES. Articolo 258, ultimo comma.
- Fissazione del progetto di bilancio. Articolo 272, paragrafo 3.
- Autorizzazione di spese superiori al limite del dodicesimo provvisorio. Articolo 273, secondo comma.
- Conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati ovvero un'organizzazione internazionale. Articolo 301.
- Decisione sul tipo di sanzioni da imporre a uno Stato membro che ha violato i principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Articolo 309, paragrafo 2.
- Decisione relativa alla modifica o alla revoca di sanzioni imposte a uno Stato membro che ha violato i principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Articolo 309, paragrafo 3.
- Modalità relative all'integrazione del segretariato Schengen nel Segretariato generale del Consiglio. Articolo 7 del protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen.
- Modifica o annullamento su richiesta di uno Stato membro delle decisioni prese dalla Commissione in materia di importazione nella Comunità europea di prodotti del petrolio raffinati nelle Antille olandesi. Articolo 3, paragrafo 3 del protocollo sulle importazioni nella Comunità economica europea di prodotti del petrolio raffinati nelle Antille olandesi.

#### **Votazione all'unanimità al Consiglio con codecisione**

- Disposizioni intese a facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Articolo 18, paragrafo 2 (VMQ).
- Mercato interno (misure di sicurezza sociale per i lavoratori migranti comunitari). Articolo 42.
- Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Coordinamento dei vigenti principi legislativi del regime delle professioni, per quanto riguarda la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche. Articolo 47.
- Cultura. Articolo 151 (eccetto le raccomandazioni).

#### **Votazione all'unanimità al Consiglio con parere conforme**

- Compiti specifici della BCE. Articolo 105, paragrafo 6.
- Emendamenti dello statuto del SEBC e della BCE. Articolo 107, paragrafo 5.
- Fondi strutturali e Fondo di coesione. Articolo 161 (VMQ a partire dal 2007 o adozione delle prospettive finanziarie).
- Procedura elettorale uniforme. Articolo 190, paragrafo 4.
- Accordi di associazione (previsti dall'articolo 310) e altri accordi che creano un quadro istituzionale specifico, accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli e accordi che implicano la modifica di un atto adottato in codecisione. Articolo 300, paragrafo 3, secondo comma.
- ***Procedura particolare: Designazione e nomina del Presidente e dei membri della Commissione.***

**Votazione all'unanimità al Consiglio con consultazione semplice**

- Adozione dei provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Articolo 13 (Codecisione + VMQ per il paragrafo 2).
- Cittadinanza : diritto di voto e di eleggibilità. Articolo 19, paragrafo 1.
- Estensione dei diritti legati alla cittadinanza, ratifica da parte degli Stati membri. Articolo 22.
- Misure intese a istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (durante un periodo transitorio di 5 anni). Articolo 67, paragrafo 1 (codecisione + VMQ per l'articolo 65 ad esclusione del diritto di famiglia) (in un secondo tempo passaggio a VMQ + codecisione per gli articoli 63, 62, paragrafo 3 e 62, paragrafo 2, lettera a)) (VMQ + consultazione PE per l'articolo 66).
- Disposizioni riguardanti i principi del regime dei trasporti, la cui applicazione potrebbe pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione. Articolo 71, paragrafo 2.
- Armonizzazione dell'imposizione indiretta. Articolo 93.
- Armonizzazione delle legislazioni. Articolo 94.
- Tassi di cambio dell'ecu nei confronti delle valute non comunitarie. Articolo 111, paragrafo 1, prima frase.
- Decisione in merito alla rappresentanza esterna dell'UEM. Articolo 111, paragrafo 4, in fine (VMQ).
- Politica commerciale: estensione agli accordi su servizi e proprietà intellettuale. Articolo 133, paragrafo 5 (VMQ).
- Misure nel settore della sicurezza sociale, della protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, della rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, delle condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno e dei contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro. Articolo 137, paragrafo 3 (Talune parti dell'articolo passeranno a VMQ + codecisione dopo una decisione unanime del Consiglio).
- Industria. Articolo 157, paragrafo 3.
- Misure nel settore della coesione economica e sociale. Articolo 159 (VMQ + codecisione).
- Disposizioni a carattere fiscale, misure concernenti l'assetto territoriale e la destinazione dei suoli, misure che incidono sull'approvvigionamento e sulla biodiversificazione energetici. Articolo 175, paragrafo 2.
- Determinazione delle categorie di ricorsi dinanzi al tribunale di primo grado della composizione di detto tribunale e degli adattamenti e delle disposizioni complementari necessari allo statuto della Corte di giustizia. Articolo 225, paragrafo 2.
- Modifiche dello statuto della Corte di giustizia. Articolo 245, secondo comma.
- Nomina dei membri della Corte dei conti. Articolo 247, paragrafo 3 (VMQ).
- Decisione relativa alle risorse proprie. Articolo 269.
- Adozione dei regolamenti finanziari. Articolo 279 (VMQ).
- Firma, applicazione provvisoria e sospensione dell'applicazione degli accordi conclusi dal Consiglio nei settori per i quali è richiesta l'unanimità sul piano interno, nonché nel caso degli accordi di associazione. Articolo 300, paragrafo 2, primo comma in fine.
- Adozione delle misure necessarie per raggiungere gli scopi della Comunità. Articolo 308.
- Definizione comune dell'origine per i prodotti del petrolio provenienti dai paesi terzi e dai paesi associati. Articolo 6 del protocollo sulle importazioni nella Comunità economica europea di prodotti del petrolio raffinati nelle Antille olandesi.
- Adozione delle disposizioni atte a precisare i dettagli dei criteri di convergenza di cui all'articolo 121 del trattato CE. Articolo 6 del protocollo sui criteri di convergenza.

## **Votazione all'unanimità al Consiglio senza partecipazione del Parlamento**

- Adozione di misure concernenti i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti, che comportino un regresso nel processo di liberalizzazione previsto dalla legislazione comunitaria. Articolo 57, paragrafo 2, in fine.
- Decisioni relative alla compatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato in materia di concorrenza. Articolo 88, paragrafo 2.
- Misure adeguate alla situazione economica. Articolo 100, paragrafo 1 (VMQ).
- Concessione di un'assistenza finanziaria comunitaria a uno Stato che si trovi in gravi difficoltà economiche. Articolo 100, paragrafo 2 (VMQ).
- Adozione dei tassi di conversione irrevocabili tra le monete nazionali e tra l'ecu e queste ultime, nonché delle altre misure necessarie per la rapida introduzione dell'ecu come moneta unica. Articolo 123, paragrafo 4 (VMQ).
- Abolizione di una deroga concessa a uno Stato che non ha adottato la moneta unica e altre misure necessarie a tal fine. Articolo 123, paragrafo 5.
- Applicazione degli accordi conclusi tra parti sociali nei settori contemplati dall'articolo 137, paragrafo 3. Articolo 139, paragrafo 2.
- Affidamento alla Commissione di funzioni riguardanti l'attuazione di misure comuni, particolarmente per quanto riguarda la sicurezza sociale dei lavoratori emigranti. Articolo 144.
- Raccomandazioni nel settore della cultura. Articolo 151, paragrafo 5, secondo trattino.
- Adozione di disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell'associazione tra i paesi e i territori d'oltremare e la Comunità. Articolo 187.
- Nomina del Segretario generale (Alto Rappresentante per la PESC) e del Segretario generale aggiunto del Consiglio. Articolo 207, paragrafo 2 (VMQ).
- Modifica del numero dei membri della Commissione. Articolo 213, paragrafo 1, secondo comma.
- Decisione di non sostituire un commissario a seguito di dimissioni volontarie o d'ufficio. Articolo 215, secondo comma (VMQ).
- Aumento del numero dei giudici della Corte di giustizia. Articolo 221, quarto comma.
- Aumento del numero degli avvocati generali. Articolo 222, terzo comma.
- ***Approvazione del regolamento di procedura della Corte. Articolo 223 (VMQ).***
- Approvazione del regolamento di procedura del tribunale di primo grado. Articolo 225, paragrafo 4 (VMQ articolo 224).
- Approvazione del regolamento di procedura della Corte di giustizia. Articolo 245, terzo comma.
- Nomina dei membri del CES e fissazione delle loro indennità. Articolo 258, secondo comma (VMQ).
- Nomina dei membri del CdR e dei loro supplenti. Articolo 263, terzo comma (VMQ).
- Fissazione del regime linguistico delle istituzioni della Comunità. Articolo 290.
- Modificazioni dell'elenco dei prodotti cui si applicano le disposizioni relative al commercio o alla produzione di armi, munizioni e materiale bellico. Articolo 296, paragrafo 2.
- Misure necessarie per l'attuazione dell'acquis di Schengen. Articolo 2, paragrafo 1, secondo comma del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen.
- Determinazione della base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis di Schengen. Articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, in fine del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen.
- Conclusione con l'Islanda e la Norvegia di un accordo separato, al fine di stabilire i diritti e gli obblighi fra l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord, da un lato, e l'Islanda e la Norvegia, dall'altro, nei settori dell'acquis di Schengen che riguardano tali Stati. Articolo 6, secondo comma del protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen.