

Il processo decisionale

Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

Indice

- 1. Potere di iniziativa**
- 2. Consultazione prelegislativa**
- 3. Procedura legislativa ordinaria**
- 4. Procedure legislative speciali**
- 5. Clausole passerella**
- 6. Procedura di delega legislativa**
- 7. Procedura di adozione di atti di esecuzione**

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

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, in base all'art. 76 TFUE, sono adottati su proposta della Commissione, oppure su iniziativa di **un quarto degli Stati membri**.

Iniziativa del Parlamento

- A norma dell'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

Per garantire le legittimità e il carattere europeo di un'iniziativa dei cittadini, la sua realizzazione richiede il rispetto di numerose condizioni:

- 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.
- Per ogni iniziativa dei cittadini viene costituito **un comitato dei cittadini**, composto da 7 membri provenienti da 7 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'UE quali stabiliti nell'articolo 2 TUE.

Se tutte le condizioni sono soddisfatte, la Commissione registra la proposta d'iniziativa e gli organizzatori possono cominciare a raccogliere le dichiarazioni di sostegno.

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 tre 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.

2. Consultazione prelegislativa

Articolo 10, par. 3, TFUE

“Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. **Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini**”

Articolo 11 TFUE

“1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

2. Le istituzioni mantengono un **dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.**

3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, **la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate**”

- Durante il periodo che precede la presentazione delle proposte legislative, la Commissione svolge, dopo averne informato il Parlamento europeo e il Consiglio, **consultazioni** quanto più complete possibili rendendone pubblici i risultati.
- In alcuni casi, ove lo ritenga opportuno, la Commissione può presentare un documento di consultazione prelegislativa, sul quale il Parlamento europeo e il Consiglio possono decidere di esprimere un parere.

3. Procedura legislativa ordinaria

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

Consiglio e Parlamento sono colegislatori

4. 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, in pratica, 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.

Solo 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)

5. Clausole passerella

Le clausole passerella prevedono:

- il passaggio ad una procedura legislativa ordinaria nei settori per i quali è prevista una procedura legislativa speciale, o
- il passaggio al voto a maggioranza qualificata in Consiglio nei settori per i quali è previsto il voto all'unanimità

Clausola passerella generale (art. 48, par. 7, TUE - Procedura di revisione semplificata)

- quando il TFUE prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso.
- quando il TFUE prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria.
- ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro 6 mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione.
- per l'adozione delle decisioni, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

- le **clausole passerella specifiche** (le modalità della loro applicazione differiscono caso per caso e sono descritte negli articoli dei trattati che le prevedono) sono previste nei seguenti settori:
 - quadro finanziario pluriennale (art. 312 TFUE)
 - cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia (art. 81 TFUE): questa norma è l'unica per la quale i parlamenti nazionali conservano un diritto d'opposizione
 - cooperazioni rafforzate, passaggio al voto a maggioranza qualificata del Consiglio e alla procedura legislativa ordinaria (art. 333 TFUE)
 - politica sociale (art. 153 TFUE)
 - ambiente (art. 192 TFUE)

6. 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.

7. Procedura di adozione di atti di esecuzione

Art. 291 TFUE

“2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio.

3. Ai fini del paragrafo 2, 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”

- **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** (*rinvio*)