

Chi decide in Europa?

Attori, procedure e responsabilità nei processi decisionali dell'Unione europea (parte I)

di Alberto Miglio

Professore associato di diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Torino

1. Introduzione

Questa lezione della Scuola di Cittadinanza è dedicata al funzionamento delle istituzioni e alle procedure di adozione degli atti normativi dell'Unione europea.

Abbiamo scelto di intitolarla a partire da una domanda, perché il dibattito pubblico sull'Unione europea e sui suoi processi decisionali risente spesso di confusione e scarsa chiarezza. Proviamo quindi a partire da alcuni luoghi comuni, certamente noti a tutti.

Il primo luogo comune è che nell'Unione europea decidano tutto gli Stati e, in particolare, gli Stati più grandi o economicamente più forti.

Il secondo luogo comune, che è per certi versi in contraddizione rispetto al primo, è quello secondo il quale nell'Unione europea gli Stati membri non deciderebbero abbastanza ma, all'opposto, le decisioni verrebbero prese da burocrati privi di legittimazione democratica. A questo luogo comune si collega anche quello per cui il Parlamento europeo avrebbe competenze molto limitate e non sarebbe in grado di incidere in modo significativo nei processi decisionali.

Vediamo di capire se c'è qualcosa di vero in queste affermazioni e di esaminare come funziona effettivamente il sistema politico dell'Unione europea.

2. Su che cosa si può decidere? Le competenze dell'Unione europea

Prima di guardare in modo analitico a istituzioni e procedure, è indispensabile una sintetica premessa sulle competenze dell'Unione: in altre parole, su che cosa si può decidere "in Europa"? Questa domanda preliminare è importante, perché l'Unione europea non ha una competenza generale a legiferare su qualsiasi materia. L'Unione si fonda sul principio di attribuzione: ciò significa che essa può intervenire soltanto nei settori che gli Stati membri hanno attribuito alla sua competenza nei trattati istitutivi, ossia oggi il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Viceversa, le competenze non attribuite all'Unione rimangono in capo agli Stati membri.

Questo principio è apparentemente molto semplice, ma si deve tenere conto che le competenze dell'Unione sono varie, vaste e spesso definite in modo relativamente generico. Ad esempio, l'Unione è competente a elaborare una "politica commerciale", che ha una portata molto ampia

e viene attuata mediante molteplici strumenti, di contenuto vario e spesso assai complessi: dagli accordi di libero scambio con Stati terzi ad atti unilaterali di contrasto al *dumping* o ad altre pratiche commerciali che alterano la concorrenza internazionale. Ancor più vasta è la competenza dell'Unione per la creazione di un "mercato interno" (o mercato unico), perché vi rientra la regolamentazione del mercato nei suoi più vari aspetti. E poi vi sono molte altre competenze: pensiamo alla tutela dell'ambiente, all'agricoltura, alla politica economica e monetaria, all'immigrazione e all'asilo, alla cooperazione giudiziaria.

Per ciascuna di queste politiche i trattati contengono norme che definiscono la competenza dell'Unione e specificano come deve essere esercitata. Spesso, però, queste norme sono formulate in termini molto aperti. Un esempio è l'articolo 122 TFUE, in materia di politica economica. Questa norma afferma che l'Unione può adottare, "in uno spirito di solidarietà", delle "misure adeguate alla situazione economica". Che cosa significa questa formula? La norma non definisce affatto con precisione i contorni della competenza dell'Unione, che risultano quindi malleabili a seconda delle esigenze che sorgono nella prassi. Non è un caso che proprio a questa norma del Trattato si sia fatto ricorso frequentemente, negli ultimi anni, per adottare misure assai eterogenee per le quali si faticava a ritrovare un fondamento giuridico più puntuale: vi sono stati fatti rientrare l'acquisto di mascherine, il meccanismo SURE di sostegno finanziario agli ammortizzatori sociali degli Stati membri, il calmieramento dei prezzi del gas e la parziale armonizzazione dell'imposizione fiscale sugli idrocarburi, nonché una delle componenti del piano Next Generation EU, il piano per la ripresa che costituisce la cornice europea del nostro PNRR. Misure che poco hanno in comune fra loro, ma che possono essere fatte rientrare nel quadro ampio della politica economica e che perseguono obiettivi solidaristici, sia nei rapporti tra gli Stati membri sia in termini di solidarietà sociale negli Stati membri.

Le competenze dell'Unione europea non sono inoltre tutte uguali. Esse possono essere classificate in tre categorie a seconda del ruolo che i trattati attribuiscono, in ciascuna materia, all'Unione e agli Stati membri.

Vi sono alcune materie di competenza esclusiva dell'Unione, nelle quali soltanto l'Unione può legiferare. In questi settori, come la politica commerciale o la politica monetaria per gli Stati che hanno adottato l'euro, gli Stati membri non sono più competenti a legiferare, perché hanno ceduto questa competenza all'Unione.

Per la maggior parte, le competenze dell'Unione europea sono però concorrenti con quelle degli Stati membri. Nei settori di competenza concorrente, come il mercato interno, la tutela dell'ambiente o la politica energetica, possono intervenire sia l'Unione sia gli Stati. La legislazione europea può quindi coesistere con legislazioni nazionali, ma con una precisazione: una volta che l'Unione è intervenuta a disciplinare un certo settore, le legislazioni nazionali devono rispettare il diritto dell'Unione e conformarvisi. L'intervento dell'Unione, quindi, comprime il margine di intervento autonomo degli Stati membri, che sarà tanto più ridotto quanto più la legislazione dell'Unione è puntuale e dettagliata.

Vi è infine una terza categoria di competenze, nelle quali l'intervento dell'Unione è limitato a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati, senza potersi sostituire. Questo è il caso, ad esempio, del settore dell'istruzione e della formazione professionale, in cui infatti l'azione dell'Unione è limitata a sostenere i sistemi educativi degli Stati e a favorire la cooperazione tra essi, ad esempio mediante la mobilità degli studenti o dei docenti: pensiamo al programma Erasmus.

3. Chi decide? Le istituzioni

Come sono esercitate queste competenze? Attraverso atti prodotti da organi, come avviene in qualsiasi sistema (o ordinamento) giuridico.

Nell'Unione europea, gli organi più importanti vengono chiamati "istituzioni". Essi compongono un "quadro istituzionale", ossia un sistema nel quale le istituzioni interagiscono e cooperano, ciascuna nell'esercizio delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati istitutivi.

Per rispondere alla domanda "chi decide in Europa?" dobbiamo concentrarci in particolare sulle istituzioni politiche, ossia quelle che assumono decisioni politiche e adottano atti normativi. Dobbiamo però ricordarci che esistono anche altre istituzioni, con un mandato "tecnico": pensiamo al controllo giurisdizionale sul rispetto dei trattati da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, oppure alla conduzione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea.

Le istituzioni che partecipano al circuito politico sono quattro e possono essere classificate a seconda della loro composizione e degli interessi che rappresentano. Le istituzioni sono infatti portatrici di istanze diverse le une dalle altre, istanze che attraverso il loro operato confluiscono nei processi decisionali e contribuiscono a plasmare l'attività normativa dell'Unione.

Vi sono innanzitutto due istituzioni che rappresentano i governi degli Stati membri e che per questo vengono spesso qualificate come "intergovernative": il Consiglio e il Consiglio europeo. Benché siano talora confuse nel dibattito pubblico, si tratta di due istituzioni distinte, che operano a livelli diversi.

Il Consiglio europeo sta, per così dire, a un livello più elevato ed è composto dai capi di stato o di governo degli Stati membri. In realtà

l'unico Stato rappresentato nel Consiglio europeo dal proprio capo di stato è la Francia, per via della sua forma di governo semipresidenziale. Il Consiglio europeo ha un presidente – che non è un capo di governo – eletto per un mandato di due anni e mezzo e ne è membro anche il presidente della Commissione. È significativo che, nelle ipotesi in cui il Consiglio europeo vota, né il presidente del Consiglio europeo né il presidente della Commissione prendano parte al voto, a testimonianza del carattere intergovernativo di questa istituzione.

Il Consiglio europeo è una istituzione relativamente recente, che non esisteva nella struttura originaria delle Comunità europee istituite negli anni Cinquanta e che costituisce l'esito della progressiva formalizzazione di una prassi di "vertici" periodici instaurata a partire dagli anni Settanta. Il retaggio della prassi dei vertici è ancora ben vivo nelle funzioni attribuite al Consiglio europeo, che ha principalmente compiti di indirizzo politico: definisce le priorità e gli indirizzi dell'azione dell'Unione, che spetterà alle altre istituzioni tradurre in atti legislativi.

Anche il Consiglio, come accennato, è una istituzione rappresentativa dei governi degli Stati membri, ma opera "a livello ministeriale". Alle sedute del Consiglio partecipano quindi rappresentanti di volta in volta diversi a seconda della materia all'ordine del giorno: per esempio, vi è una formazione agricoltura e pesca nella quale siedono i ministri o sottosegretari all'agricoltura; vi è una formazione affari economici e finanziari (ECOFIN) in cui siedono i ministri dell'economia e delle finanze e così via. La presenza di formazioni distinte a seconda della materia trattata aiuta a cogliere un dato fondamentale: il Consiglio è organo di Stati. Chi compone questa istituzione non sono le persone fisiche che ricoprono un incarico ministeriale nazionale e che prendono parte a una determinata seduta, ma sono gli Stati membri che esse rappresentano. A differenza del Consiglio europeo, il Consiglio ha essenzialmente competenze

legislative, cioè concorre con il Parlamento europeo ad adottare atti normativi su proposta della Commissione.

È evidente che tanto il Consiglio quanto il Consiglio europeo, seppur operanti a due livelli diversi, portano all'interno del sistema politico dell'Unione le istanze e le sensibilità dei governi degli Stati membri. Sono quindi queste le istituzioni nelle quali si formano i compromessi tra i governi nazionali, che spesso muovono da posizioni diverse.

Le altre due istituzioni (Parlamento europeo e Commissione) sono "sovranazionali" e rappresentano quindi istanze diverse da quelle degli Stati membri.

Il Parlamento europeo, essendo eletto direttamente dai cittadini europei a suffragio universale, rappresenta tutti i cittadini dell'Unione. È interessante notare che i parlamentari europei, sebbene eletti ciascuno all'interno di uno Stato membro, perché per il momento non esistono circoscrizioni elettorali sovranazionali, non rappresentano soltanto i cittadini di quello Stato, bensì collettivamente tutti i cittadini dell'Unione. Un riflesso di questo principio si ritrova nella regola secondo cui i parlamentari europei non si raggruppano per nazionalità ma per affinità politica, creando gruppi politici che corrispondono grosso modo a famiglie di partiti politici con visioni del mondo simili (il Partito popolare europeo, il gruppo dei Socialisti e democratici ecc.).

Nel corso dei decenni, il Parlamento europeo ha visto progressivamente ampliare i propri poteri e oggi condivide con il Consiglio la funzione legislativa e di bilancio, cioè il potere di adottare atti legislativi e di approvare il bilancio dell'Unione. Il Parlamento è divenuto co-legislatore per tappe successive, grazie a revisioni dei Trattati che, a partire dagli anni Ottanta, hanno ampliato le competenze della Comunità e poi dell'Unione europea e hanno modificato le procedure decisionali, rendendole più democratiche. In particolare, un salto di qualità importante nell'affermazione a pieno titolo del Parlamento come istituzione che legifera si è prodotto con il trattato di

Maastricht (1992) che ha introdotto la procedura di codecisione. Come suggerisce il nome, questa procedura richiede per l'adozione di un atto normativo la compartecipazione, su un piano di parità, del Parlamento europeo e del Consiglio. Il trattato di Lisbona (2007, in vigore dal 2009) ha esteso l'ambito di applicazione della procedura di codecisione e ne ha fatto la "procedura legislativa ordinaria", ossia la procedura che deve essere seguita a meno che una specifica norma del TUE o del TFUE preveda una procedura diversa. Mentre il compromesso tra posizioni dei governi degli Stati membri si definisce nel Consiglio - o nel Consiglio europeo - il Parlamento è la sede nella quale matura il compromesso tra partiti politici portatori di istanze diverse.

La Commissione è un organo particolare, sia per l'insieme delle sue competenze, sia perché è una istituzione caratterizzata da indipendenza e dalla finalizzazione delle attività che essa svolge all'interesse generale dell'Unione. In altre parole, mentre i rappresentanti degli Stati in Consiglio rappresentano la posizione dei rispettivi governi e i gruppi politici nel Parlamento europeo quella dei partiti politici di cui sono espressione, la Commissione è sì un organo politico, ma la cui posizione non è (e non deve essere) appiattita su quella di un partito o di uno Stato o di un gruppo di Stati. La Commissione è tuttora composta da un commissario per Stato membro, ma è un organo di individui: i commissari vi siedono non in quanto rappresentanti di uno Stato o di un partito, ma a titolo individuale e sul presupposto di offrire garanzie di competenza e indipendenza.

In origine, la Commissione era concepita come un organo prevalentemente tecnico, che fungesse da contrappeso alla dimensione intergovernativa, ossia al potere decisionale allora affidato quasi esclusivamente a un organo di Stati come il Consiglio. Nel tempo, anche questo aspetto del sistema politico dell'Unione è in parte mutato: la Commissione ha acquisito sempre più una connotazione politica, perché con il consolidamento dei poteri del Parlamento europeo è

divenuta dipendente dal sostegno di una maggioranza parlamentare. La nuova Commissione che si forma ogni cinque anni dopo le elezioni europee ha un programma che assomiglia a un programma di governo e che il presidente designato ha negoziato con i gruppi politici disposti a eleggerlo. Il “Green Deal”, che ha rappresentato la principale priorità politica della Commissione von der Leyen (2019-2024), è nato in questo modo.

Il principale strumento mediante il quale la Commissione realizza il proprio programma politico è l’iniziativa legislativa, cioè la presentazione al Parlamento e al Consiglio di proposte di nuovi atti legislativi.

La Commissione ha inoltre altre competenze importanti, al di là delle procedure legislative. A valle rispetto all’adozione degli atti legislativi, può essere chiamata ad assicurarne l’esecuzione, adottando atti normativi di rango sub-legislativo, che completano la disciplina contenuta in un atto legislativo. Tra le competenze della Commissione rientrano anche la negoziazione degli accordi internazionali con Stati terzi e, soprattutto, il controllo sul rispetto del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri. Per esercitare questa funzione di controllo, la Commissione si avvale di diversi strumenti, il più noto dei quali è la procedura di infrazione: la Commissione può contestare a uno Stato membro la violazione di un obbligo imposto dal diritto dell’Unione e ottenere eventualmente l’accertamento dell’infrazione da parte della Corte di giustizia. Un possibile esito di questo procedimento è anche l’adozione di sanzioni pecuniarie nei confronti dello Stato interessato.

4. Come si decide? Procedure e regole di voto

In un sistema in cui il potere decisionale è ripartito tra organi diversi, le procedure decisionali, nel definire il modo in cui si decide, assumono una importanza fondamentale.

Guardiamo innanzitutto al Consiglio. La regola generale è quella secondo cui il Consiglio, se non diversamente previsto, decide a maggioranza qualificata. Rimangono ancora oggi eccezioni significative a questa regola, perché vi sono diverse materie nelle quali si decide all'unanimità e ciascuno Stato ha dunque un potere di veto. In particolare, vi è un intero settore nel quale il ricorso alla maggioranza qualificata è quasi del tutto escluso, ossia la politica estera e di sicurezza comune. Ciò spiega perché l'Unione europea abbia talora faticato a elaborare una politica estera e di sicurezza pienamente coerente e a reagire rapidamente a situazioni di crisi, parlando con una voce sola. Vi sono poi numerosi altri casi in cui i trattati continuano a richiedere l'unanimità per l'adozione di determinate misure, ad esempio in materia di armonizzazione fiscale.

La maggioranza qualificata si compone di due elementi: uno numerico e uno demografico. La maggioranza qualificata è raggiunta quando si pronuncia a favore della proposta una maggioranza numerica di Stati membri (almeno il 55% e almeno 15 Stati su 27) che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco, ossia una minoranza sufficientemente ampia da impedire l'adozione della decisione, deve però comporsi di almeno quattro Stati. Tre Stati molto popolosi (Germania, Francia e Italia, per esempio, che sommati rappresentano molto più del 35 % della popolazione dell'Unione) non potrebbero quindi da soli impedire l'adozione di un atto a maggioranza qualificata.

Il criterio della "doppia maggioranza" (numerica e demografica) ha sostituito, dal 2014, un precedente sistema di voto ponderato in cui ogni Stato membro disponeva di un "pacchetto" di voti commisurato al suo peso demografico. Il nuovo sistema è più semplice e più rispettoso del principio di eguaglianza degli Stati membri. Al contempo, la soglia demografica e le regole sulla minoranza di blocco continuano a garantire contro due evenienze rischiose per la legittimità dei processi democratici: che le decisioni siano prese da coalizioni di

Stati poco rappresentativi in termini demografici e che, all'opposto, un numero molto ristretto di Stati molto popolosi possa impedire l'assunzione di decisioni alle quali tutti gli altri Stati membri sono favorevoli.

Come accennato, la funzione legislativa non spetta soltanto al Consiglio, ma è condivisa con il Parlamento europeo. Nella procedura legislativa ordinaria l'atto proposto dalla Commissione non può essere approvato se non vi consentono sia il Parlamento sia il Consiglio; ma soprattutto, il Parlamento al pari del Consiglio può emendare la proposta della Commissione e dunque incidere sul contenuto dell'atto. Vale la pena notare che nel sistema istituzionale dell'Unione, a differenza di quanto avviene in molti sistemi parlamentari, tra cui quello italiano che ne fa largo uso, non esiste l'istituto della questione di fiducia. La Commissione, quindi, dopo avere presentato una proposta legislativa, non può limitare il dibattito parlamentare e la capacità del Parlamento di emendare la proposta, mettendo sul piatto la sorte dell'esecutivo per compattare la maggioranza. L'assenza della questione di fiducia contribuisce a fare sì che nel Parlamento europeo si formino, più spesso che nei parlamenti nazionali, maggioranze variabili in relazione a specifici provvedimenti, ma soprattutto assicura che il Parlamento possa svolgere appieno, nelle materie soggette alla procedura legislativa ordinaria, la sua funzione di organo legislativo. Può sembrare controintuitivo, ma nel Parlamento europeo si discute di più che in molti parlamenti nazionali e l'effettiva capacità dei rappresentanti eletti dai cittadini di plasmare il contenuto degli atti legislativi è più elevata nel Parlamento europeo che, ad esempio, in quello italiano.

Il potere del Parlamento europeo di proporre emendamenti alla proposta, incidendo così sul contenuto dell'atto finale, è assente nelle procedure legislative speciali di approvazione e di consultazione. Nella procedura di approvazione, il Parlamento ha un potere di veto sulla proposta, ma non può modificarne il contenuto. La procedura di

consultazione richiede che debba essere acquisito il parere del Parlamento, ma la decisione finale spetta al Consiglio che può anche discostarsene.

La scelta della procedura da seguire non può ovviamente essere arbitraria o lasciata alla libera scelta delle istituzioni coinvolte nei processi legislativi. Essa è definita dalla “base giuridica” di ciascun atto, ossia dalla disposizione del trattato che attribuisce il potere di legiferare in un dato settore. Ad esempio, l’articolo 192 TFUE prevede che le misure di politica ambientale siano adottate secondo la procedura legislativa ordinaria. Poiché è indispensabile il consenso del Parlamento e del Consiglio ed entrambe le istituzioni possono emendare la proposta della Commissione, l’atto adottato sarà il frutto del compromesso tra le posizioni espresse all’interno di ciascuna delle due istituzioni e tra di esse. La norma però prevede alcune eccezioni all’impiego della procedura legislativa ordinaria: se un atto che persegue finalità di tutela dell’ambiente contiene “disposizioni aventi principalmente misura fiscale” o incide sensibilmente sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia, allora si applica una procedura speciale che dà agli Stati membri un controllo più stretto sul processo decisionale: il Parlamento europeo è soltanto consultato e il Consiglio delibera all’unanimità.

In questo quadro, qual è il ruolo della Commissione? Sebbene non possa essa stessa adottare atti legislativi, la Commissione ha una posizione centrale nelle procedure legislative perché è l’istituzione che detiene il potere di proposta (o iniziativa). A differenza di quanto avviene tipicamente negli ordinamenti statali, nell’Unione europea i singoli parlamentari o i gruppi parlamentari non possono presentare proposte legislative. Questo potere spetta soltanto alla Commissione, al netto di poche eccezioni, relative a materie specifiche, in cui è condiviso con altri soggetti. Il Parlamento europeo può però, a maggioranza semplice, sollecitare la Commissione a esercitare l’iniziativa legislativa. L’impegno della Commissione, soprattutto in

quest'ultima legislatura, a dare sistematicamente seguito alle sollecitazioni del Parlamento all'esercizio dell'iniziativa legislativa è uno degli elementi che rafforzano il legame fiduciario esistente tra queste due istituzioni.

Una volta presentata una proposta legislativa, la Commissione può modificarla e, a certe condizioni, ritirarla. Il ritiro della proposta è una eventualità rara. Il potere di modificarla, invece, è in concreto utile per contribuire a forgiare il necessario compromesso politico tra Parlamento europeo e Consiglio nelle materie soggette alla procedura legislativa ordinaria.

5. Per concludere: un sistema politico complesso e in evoluzione

Per tornare ai luoghi comuni citati in apertura di questa lezione, è innanzitutto falsa l'idea che le politiche dell'Unione siano "imposte" agli Stati membri da organi sovranazionali in cui essi non avrebbero voce. Gli Stati membri continuano infatti a ricoprire un ruolo decisivo nel sistema politico dell'Unione. Da un lato, gli Stati sono i soggetti che hanno dato vita all'organizzazione e continuano a deciderne il destino: tutte le modifiche dei trattati istitutivi o l'adesione di nuovi membri ne richiedono il consenso unanime e ciascuno Stato può decidere unilateralmente di recedere dall'Unione, come ha fatto il Regno Unito. Dall'altro lato, gli Stati membri esercitano la propria influenza e difendono i propri interessi anche nell'ordinario funzionamento del sistema politico dell'Unione, mediante la partecipazione alle istituzioni intergovernative: nella definizione delle priorità politiche da perseguire (Consiglio europeo) e nell'adozione di atti legislativi (Consiglio).

Al contempo, la complessità del quadro istituzionale e la varietà di istanze che vi sono rappresentate comporta che i processi decisionali nell'Unione non possano essere ridotti alla somma delle volontà degli

Stati membri o di una maggioranza di essi. È quindi altrettanto inesatta la ricostruzione secondo la quale l'Unione sarebbe una organizzazione puramente intergovernativa, nella quale tutto sarebbe deciso unicamente dai governi degli Stati o da alcuni di essi.

Dimensione intergovernativa e democrazia transnazionale convivono nel sistema politico dell'Unione europea e la tensione tra questi due poli contribuisce a plasmarne lo sviluppo. Oltre che un sistema complesso, l'Unione europea è del resto anche un oggetto in continua trasformazione. Nel corso dei decenni, essa ha conosciuto una evoluzione molto profonda, che ha progressivamente visto affiancarsi alla creazione di un "mercato comune" (oggi chiamato "mercato interno" o "mercato unico") obiettivi ulteriori. Un riflesso dell'approfondimento dell'integrazione europea, attraverso l'ampliamento delle competenze dell'Unione e l'emersione di elementi di integrazione politica, è stato l'adattamento del sistema istituzionale e delle procedure decisionali: da un lato nel senso di una maggiore democratizzazione, con la progressiva affermazione del Parlamento europeo come co-legislatore accanto al Consiglio e l'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa (ad esempio l'iniziativa dei cittadini europei, che ricorda per certi versi il nostro istituto della proposta di legge di iniziativa popolare), dall'altro nel senso di una riaffermazione e di un ripensamento del ruolo propulsivo dei governi nazionali (Consiglio europeo).

L'Unione europea continua a evolvere anche oggi, negli ultimi anni più attraverso la prassi delle istituzioni che mediante revisioni formali dei trattati istitutivi, divenute difficili in una organizzazione che conta 27 Stati membri. Il ricorso all'articolo 122 TFUE per adottare provvedimenti tra loro molto diversi, citato in precedenza, è un esempio di uso creativo di strumenti esistenti, come reazione a situazioni di crisi che richiedono risposte nuove. Un altro esempio è la creazione di un embrione di debito comune europeo attraverso il piano Next Generation EU, una possibilità che fino a pochi anni fa veniva per

lo più ritenuta impraticabile. L'evoluzione attraverso la prassi non può però intaccare le regole fondamentali del sistema, quelle codificate nei trattati, incluse quelle che definiscono i compiti delle istituzioni, le procedure decisionali, le modalità di voto. Per modificare quelle norme occorre un formale procedimento di revisione dei trattati. Una spinta in questo senso oggi viene dal Parlamento europeo, ma incontra scarso interesse da parte degli Stati membri, o almeno di molti di essi. La tensione tra componente intergovernativa e sovranazionalità, insomma, permane ed è probabilmente destinata a rimanere a lungo un tratto caratteristico dell'Unione europea.

Per approfondire

La prima lettura indispensabile per comprendere come si svolgono i processi decisionali nell'Unione europea è costituita dalle pertinenti norme del TUE e del TFUE: in particolare, gli articoli 9-12 TUE (principi democratici), 13-19 TUE (istituzioni), 223-250 TFUE (norme che completano il regime giuridico delle istituzioni politiche), 288-296 TFUE (atti e procedure decisionali). La disciplina delle competenze è contenuta negli articoli 5 TUE e 2-6 TFUE.

Per una prima introduzione al sistema politico dell'Unione europea e alla sua evoluzione storica, si suggerisce la lettura di P. Graglia, *L'Unione europea. Perché stare ancora insieme*, Il Mulino, 2022.

Una trattazione approfondita dei profili giuridici affrontati in questa lezione si ritrova in tutti i manuali universitari di diritto dell'Unione europea, che contengono altresì ulteriori indicazioni bibliografiche su temi specifici. Si suggerisce la consultazione di uno a scelta tra i seguenti:

- R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2022
- G. Adinolfi, C. Morviducci, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale, circolazione delle persone, politica estera e di sicurezza comune*, Giappichelli, 2023 (più sintetico, concepito per studenti di corsi triennali)
- R. Baratta, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea*, Wolters Kluwer, 2022
- E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, 2022

- G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea: parte istituzionale*, Giappichelli, 2023

Una interessante ricostruzione storica del ruolo degli Stati membri e del Consiglio europeo è contenuta in L. van Middelaar, *The Passage to Europe. How a Continent Became a Union*, Yale University Press, 2014 (tradotto in varie lingue, ma purtroppo non in italiano).

Chi decide in Europa?

Attori, procedure e responsabilità nei processi decisionali dell'Unione europea (Parte II)

di Virginia Passalacqua

Ricercatrice di Diritto dell'Unione Europea
Università degli Studi di Torino

1. Introduzione: Un caso di studio sul Regolamento che vieta l'immatricolazione di automobili a diesel e benzina dopo il 2035

La prima parte di *Chi decide in Europa?*, curata da Alberto Miglio, fornisce un'introduzione sull'assetto costituzionale dell'Unione europea, spiegando il ruolo delle singole istituzioni europee nel processo decisionale e legislativo.

La presente Parte II fornisce un esempio concreto che illustra come i principi costituzionali dell'UE limitano e dirigono l'azione delle istituzioni europee.

L'esempio scelto è il Regolamento (UE) 2023/851 sul divieto di immatricolazione di auto a diesel e benzina a partire dal 2035, che è stato recentemente adottato dall'Unione europea a seguito di un processo legislativo un po' tumultuoso.

L'adozione del Regolamento ha seguito i quattro passaggi che scandiscono l'adozione della maggior parte degli atti dell'Unione:

- 1) La Commissione si accerta che l'Unione europea abbia la competenza di legiferare in una data materia;
- 2) La Commissione, dopo aver raccolto dati e informazioni tramite esperti esterni, presenta la sua proposta legislativa;
- 3) La proposta legislativa viene letta e discussa in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, che elaborano delle posizioni e propongono emendamenti;
- 4) Il Parlamento e il Consiglio votano sul testo comune su cui si sono dichiarati d'accordo, e il regolamento viene adottato.

L'adozione del regolamento qui analizzato ha incontrato qualche ostacolo, la cui illustrazione ci è utile per capire l'importanza delle regole di voto e come queste contribuiscano a determinare gli equilibri di potere in seno alle istituzioni dell'Unione Europea. Nel complesso, mostra come l'impianto costituzionale europeo, da un lato, fornisce i limiti entro cui l'Unione europea può legiferare e, dall'altro, determina in che modo i singoli Stati membri possono partecipare al processo legislativo dell'Unione.

2. Le competenze dell'Unione di adottare il Regolamento (UE) 2023/851

Il Regolamento scelto come caso di studio è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2023 e riguarda "il

rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima.” Il nome del regolamento è lunghissimo, ragion per è noto semplicemente come “regolamento auto elettriche” o “il regolamento che proibisce l'immatricolazione di auto a benzina e a diesel a partire dal 2035.”

Il titolo del Regolamento stesso chiarisce l'obiettivo che si propone: abbassare il livello di emissione di CO₂ nell'Unione europea. Come probabilmente avrete già intuito, la materia di cui stiamo parlando è quella della tutela dell'ambiente.

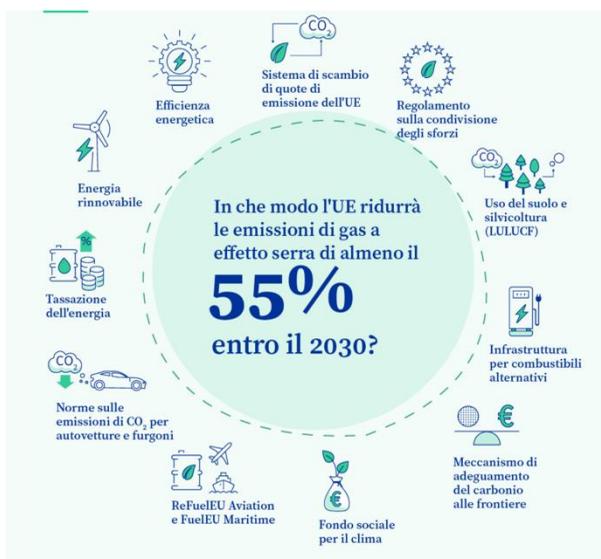


Figura 1: Gli obiettivi del pacchetto “Pronti per il 55%” dell’Unione Europea¹

Volendo leggere questo regolamento alla luce di quello che abbiamo appreso nella Parte I, sappiamo che l'Unione europea non ha poteri

¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

propri, non gode di una sua sovranità e quindi del potere di adottare norme in qualsiasi ambito. Vigè, nell'Unione Europea, il principio di attribuzione, secondo cui tutti i suoi poteri sono derivati dagli Stati membri e le sono stati conferiti tramite il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Questo significa che per poter proporre questo tipo di regolamento, l'Unione europea ha bisogno di una competenza in materia di diritto ambientale, conferitale dai Trattati. La competenza di cui si tratta è individuata negli articoli 191 e 192 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, i quali definiscono da una parte la materia su cui l'Unione europea può legiferare (e quindi la materia latamente definita di tutela dell'ambiente, del rispetto della natura, rispetto della biodiversità a tutela della salute umana e così via) e nell'articolo 192 viene definita la procedura con cui l'Unione europea può effettivamente adottare legislazione in questo ambito che è, come vedremo tra un attimo, la procedura ordinaria.

Facciamo un passo indietro, innanzitutto cerchiamo di capire perché l'Unione europea vuole legiferare in questo ambito. Il contesto è quello della presente crisi climatica e della lotta al cambiamento climatico. La Commissione Von Der Leyen - la Commissione attualmente in carica presso l'Unione europea - ha cominciato il suo mandato nel 2019 proponendo un piano di lotta al cambiamento climatico (il Green Deal europeo) dicendo che per una battaglia come quella del cambiamento climatico fosse necessario un intervento a livello europeo. Con questo preambolo, la Commissione Von Der Leyen ha proposto diversi pacchetti di piano, uno di questi si chiama in inglese "Fit for fifty five percent", "pronti per il 55%" entro il 2030.

In che senso? Perché 2030? Probabilmente avrete sentito parlare degli accordi sul clima di Parigi, si tratta di accordi internazionali che hanno definito l'agenda mondiale in ambito di cambiamento climatico. L'obiettivo dell'Unione europea, in linea con gli accordi di Parigi, è

quello di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, quindi di raggiungere un livello di emissioni pari a zero entro il 2050. Secondo gli scienziati, questa è l'ultima chance per poter evitare delle conseguenze catastrofiche in ambito di cambiamento climatico. Nell'ottica di raggiungere questo obiettivo entro il 2050, la Commissione europea ha deciso di disegnare un piano d'azione comune che prevede diversi passaggi. Uno di questi passaggi è quello di arrivare entro il 2030 ad una diminuzione del 55% delle emissioni prodotte dagli Stati appartenenti all'Unione europea.

Per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica, l'Unione europea ha deciso di emanare una serie di norme (regolamenti, direttive) nei settori dell'efficienza energetica, energia rinnovabile, tassazione dell'energia e così via.

All'interno di questo pacchetto di riforme, vi è anche il regolamento di cui parliamo oggi il cui obiettivo principale è quello di vietare l'immatricolazione di auto a diesel e a benzina a partire dal 2035.

3. Gli obiettivi del Regolamento

I principali obiettivi del Regolamento sono tre. Prima di tutto, la riduzione delle emissioni di CO₂; il secondo obiettivo è quello di incentivare l'acquisto e l'utilizzo di veicoli ad emissione zero (al momento viene considerata l'auto elettrica la principale alternativa disponibile sul mercato); finalmente il terzo obiettivo è quello di stimolare il mercato dell'automobile ad investire in tecnologie che permettano la produzione di auto ad emissioni zero.

Le auto non inquinanti non devono essere per forza elettriche. L'intento della Commissione è quello di lanciare un messaggio all'industria dicendo "attenzione voi potete vendere auto a benzina e diesel fino al 2035, quindi cominciate ad attrezzarvi e a investire su tecnologie alternative prima di allora, per essere pronti per il 2035".

Un altro aspetto importante riguardo al perché la Commissione Europea ha deciso di adottare una misura di questo tipo, riguarda le informazioni su cui si è basata. La Commissione ha condotto delle indagini, delle inchieste, servendosi appunto di tecnici che forniscono dei dati molto interessanti per capire il cambiamento climatico. Dallo specchio informativo fornito dalla Commissione Europea, si evince come la maggioranza delle emissioni derivino dal settore dell'energia (vedi Figura 2). Ed è per questo che forse avrete sentito parlare anche di un'altra proposta di norma europea sull'isolamento e coibentazione degli edifici nell'Unione europea, che pure è in discussione e che va proprio a toccare quel tipo di emissioni.

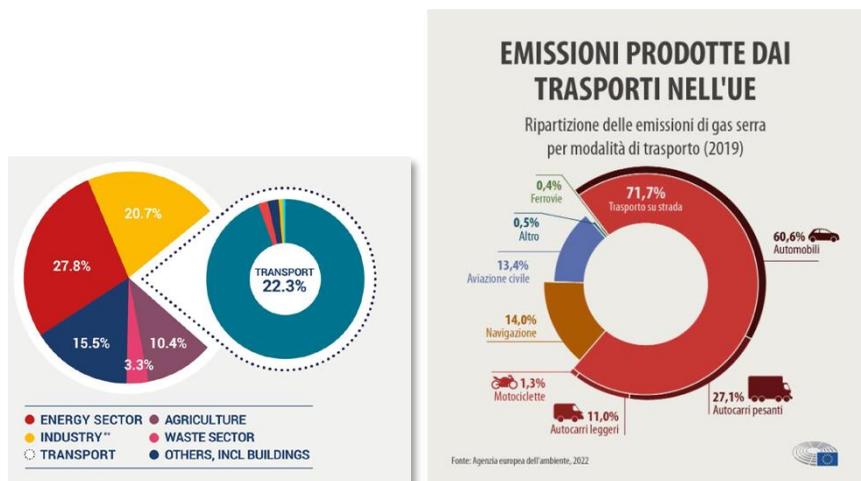


Figura 2: Emissioni nell'UE, per settore.

Il settore dei trasporti è il secondo che incide di più nella produzione nell'emissione di CO2 in Europa, essendo responsabile della produzione del 22% di CO2. Il trasporto su strada è il grande responsabile qui, perché il 70% di queste emissioni deriva appunto dal trasporto su strada; le ferrovie incidono pochissimo. L'aviazione civile

è molto inquinante però, vista la mole di viaggi effettuati, nell'insieme non incide tanto quanto il trasporto su strada.

Insomma, che fare a fronte di questi dati? La Commissione ha deciso di intervenire sul settore automobilistico proprio perché, limitando le emissioni di CO2 in quel settore, potremmo ridurre significativamente l'emissione di CO2 nel contesto di tutta l'Unione europea.

Un'altra ragione che è stata addotta a sostegno di questo tipo di misura è il fatto che effettivamente il settore del trasporto su strada è l'unico settore in cui le emissioni del CO2 hanno continuato ad aumentare dagli anni '90 ad oggi. Al contrario di altri settori, come per esempio il settore dell'energia o il settore dell'industria, dove le emissioni stanno lentamente diminuendo grazie alle innovazioni tecnologiche o grazie all'utilizzo dell'energia pulita, nel settore dell'automobile purtroppo siamo ancora indietro. Negli ultimi trent'anni si è visto addirittura un aumento di emissioni da parte di questo settore.

Alla Figura 3 potete vedere un altro specchietto informativo (sempre presentato da un'Agenzia dell'Unione europea) che ci mostra come, già nel 2021, tra le nuove auto immatricolate nell'Unione europea, il 18% era composto da auto elettriche. Possiamo dunque dire che il trend è chiaro. Il mercato ci dice che una parte di consumatori già preferisce le auto elettriche.

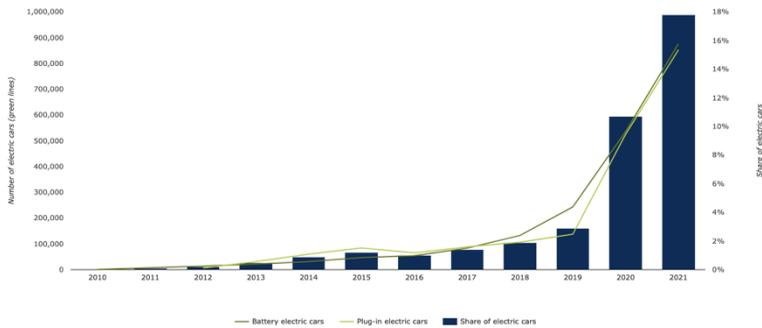


Figura 3: percentuale di auto elettriche sul totale di auto immatricolate ogni anno nell'UE.

4. Il procedimento di adozione del Regolamento

Dopo aver svolto queste analisi, la Commissione ha deciso di inviare una proposta legislativa. Come detto nel paragrafo 2, secondo i Trattati la tutela dell'ambiente è una competenza che prevede l'adozione di atti tramite la procedura legislativa ordinaria. Questa è caratterizzata dal fatto che il Parlamento europeo è co-legislatore. Quindi vediamo tre istituzioni protagoniste in questo processo: il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione.

La Commissione europea è l'istituzione che è preposta all'iniziativa legislativa, si dice che ha il quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa nell'Unione europea. La Commissione ha presentato la sua proposta il 14 luglio 2021.

Nel 2021 e 2022 (quindi nel corso di un anno) si sono svolte le discussioni della proposta presso il Parlamento europeo. Il Parlamento europeo comincia ad adoperarsi con la nomina di quello che si chiama Rapporteur (il relatore): uno dei deputati che poi sarà responsabile di cercare di raggiungere una posizione comune su questo tipo di atto da presentare davanti al Parlamento europeo. In questo caso, il Rapporteur è un membro del partito dei Liberali di Renew Europe,

piuttosto favorevole alla lotta al cambiamento climatico e a questo tipo di regolamenti.

Il relatore del Parlamento, nel corso del 2021/2022, ha cominciato a parlare con gli altri membri del Parlamento e con la commissione ambiente presso il Parlamento europeo per preparare una bozza di posizione. Cos'è una posizione? E' la risposta del Parlamento europeo rispetto alla proposta della Commissione. Quindi, la Commissione invia la sua proposta, il Parlamento europeo discute quella proposta e decide se vuole proporre alcuni emendamenti o se quella proposta va bene così com'è. Nella maggioranza dei casi vi saranno degli emendamenti, come in questo caso.

Nel giugno 2022, dopo questo processo di discussione all'interno del Parlamento, questo è giunto alla stesura di una posizione che ha messo ai voti. Questa prima posizione è stata poi approvata (339 voti favorevoli, 249 contrari e 24 astenuti). Si tratta di una maggioranza netta, però non schiacciante.

Abbiamo visto cosa fanno Commissione e Parlamento, quindi ci rimane solo l'altro organo che è preposto all'adozione di atti legislativi dell'Unione: il Consiglio. Questo è composto dai rappresentanti ministeriali degli Stati membri; in questo caso, essendo il regolamento in ambito di politica ambientale, il Consiglio che si è riunito per discuterlo è quello composto dai ministri dell'Ambiente degli Stati membri. I ministri dei ventisette Stati membri discutono le proposte in sede di Consiglio al fine di giungere ad una posizione comune, un orientamento generale su ciascuna di esse.

Il 20 luglio del 2021 sono cominciati gli incontri del Consiglio (quindi parallelamente agli incontri del Parlamento europeo) e il 29 giugno 2022, quindi un anno dopo, anche il Consiglio nella formazione dei ministri dell'ambiente approva in gran parte la proposta della Commissione. La conclusione è un accordo tra i ministri dell'ambiente dei ventisette Stati membri dell'Unione europea che giungono a una

posizione comune. Questa consiste in gran parte nell'acceptare quello che è stato proposto dalla Commissione, proponendo alcune modifiche lievi. Ci sono soltanto due eccezioni: una è la Polonia, che invece si trova contraria, e l'altra la Bulgaria, che decide di astenersi su questa proposta.

Una volta esaminata la proposta della Commissione, e raggiunte le due posizioni del Parlamento e del Consiglio, cominciano i triloghi (quindi dialoghi a tre). Le tre istituzioni coinvolte nella procedura legislativa dell'Unione inviano dei rappresentanti che si incontrano e discutono su queste posizioni divergenti delle istituzioni, cercando di adottare un testo comune, che poi diventerà effettivamente il testo approvato del futuro regolamento.

I triloghi, in questo caso particolare, sono andati particolarmente bene e sono progrediti in maniera particolarmente veloce. Alla fine del trilatero è subito stato adottato un atto definitivo, un accordo tra Consiglio e Parlamento. I testi di compromessi vengono poi sottoposti all'approvazione, un'altra volta, di Parlamento e Consiglio. Questo perché nei triloghi erano presenti soltanto alcuni rappresentanti delle istituzioni. Quindi il testo approvato nel trilatero, con la proposta rivista di regolamento, torna al Parlamento in seduta plenaria e al Consiglio per l'approvazione finale.

5. Il Regolamento inchioda?

Il 2 Febbraio 2023 il Parlamento europeo di nuovo approva l'atto: quindi è d'accordo con le modifiche che sono intervenute a seguito del compromesso raggiunto con il Consiglio (340 sono i voti favorevoli, 279 contro e 21 astenuti). I voti contrari questa volta sono un po' di più, sono 279; la differenza non è molto importante, l'atto è stato approvato lo stesso.

Leggendo gli articoli di stampa, soprattutto di giornali che si occupano più addentro di quel che avviene presso l'Unione europea, ci si è resi subito conto del fatto che quei voti contrari venissero da parlamentari italiani. Quindi da una parte sembrava che il regolamento fosse stato quasi approvato: il trilogò si è concluso con successo, il Parlamento approva l'Atto, manca soltanto l'approvazione del Consiglio, a conferma del fatto che quel documento fosse stato effettivamente un accordo soddisfacente per tutte le tre Istituzioni.

Auto: Stati Ue rinviòno adozione norme su stop benzina e diesel dal 2035. Meloni soddisfatta

Slitta di nuovo il voto sullo stop alle auto inquinanti dal 2035. La premier Meloni: contro Co2 ogni Stato scelga la sua strada

2 marzo 2023



Figura 4: Estratto del Sole 24 Ore del 29 Febbraio 2023.

Ed è qui che la procedura legislativa dell'Unione europea, in questo caso ha inchiodato. Cosa è successo? Il 28 Febbraio 2023 si è riunito il Consiglio dei ministri dell'Ambiente per approvare appunto il testo definitivo del regolamento, però l'Italia in quella sede dichiara di aver cambiato idea. Il ministro dell'Italia dichiara la sua intenzione di votare contro e crea una situazione diplomatica inaspettata proprio perché il rappresentante italiano nel Consiglio precedente aveva votato a favore. Si tratta di un cambiamento di indirizzo abbastanza deciso, in cui i

rappresentanti del governo italiano decidono di votare contro e si uniscono così agli Stati di Polonia e Repubblica Ceca, che avevano già votato contro.

Questo non avrebbe di per sé fermato l'approvazione del regolamento. Quello che ha effettivamente fermato l'approvazione del regolamento è il fatto che in preparazione di questa riunione del Consiglio, il governo italiano aveva scambiato delle opinioni con la Germania, dichiarandole la sua intenzione di votare contro, e aveva ottenuto un'esitazione da parte di questa (la Germania, fino a quel momento, si era dichiarata favorevole all'adozione di questo regolamento ma, una volta saputo che l'Italia aveva cambiato idea e aveva deciso di votare contro anche la Germania dichiara la sua indecisione).

Nel consiglio del 28 febbraio si decide fundamentalmente di non decidere, di non votare e di rinviare la discussione a data da destinarsi.

Vorrei, però far emergere un dato. Nel momento in cui Repubblica Ceca, Polonia e Bulgaria già dicevano di votare contro, effettivamente non c'era stata nessuna esitazione nel pensare che l'atto sarebbe stato adottato; una volta che l'Italia si è unita le considerazioni sono cambiate, soprattutto perché è riuscita a trascinare la Germania.

La ragione di questo risiede nel funzionamento della maggioranza presso il Consiglio. Mentre il Parlamento europeo vota a maggioranza semplice, il Consiglio ha un sistema di voto a maggioranza qualificata, ponderato sulla base dei cittadini di ogni Stato Membro. Potete trovare un simulatore di voti presso il sito del Consiglio.²

Utilizzando il simulatore di voto potete vedere che se solo la Repubblica Ceca e la Polonia avessero votato contro, il Regolamento

² <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

sarebbe comunque passato (venticinque Stati dicono sì, due dicono di no e l'89% della popolazione è ancora a favore, 11% contro).

Per costituire la cosiddetta "minoranza di blocco" abbiamo bisogno di due elementi: 1) almeno quattro Stati membri devono votare contro e 2) questi quattro Stati membri devono rappresentare almeno il 35% della popolazione dell'Unione. Quindi inserendo nel simulatore anche la Bulgaria che si astiene e l'Italia che ha detto di no, si può già notare come effettivamente gli equilibri cambino parecchio. Però non siamo ancora arrivati alla minoranza di blocco. Ecco, se la Germania dovesse decidere effettivamente di votare contro l'adozione del regolamento il risultato cambierebbe radicalmente: la votazione porterebbe al rigetto dell'atto proposto dalla Commissione.

Questo stallo è stato superato dalla Germania stessa che ha agito dietro le quinte. Il 28 marzo 2023 il governo tedesco, sfruttando la sua posizione di ago della bilancia, ha raggiunto un accordo con la Commissione. Dopo aver ottenuto una possibile eccezione per le autovetture a e-fuels, la Germania ha sciolto la sua riserva e il Consiglio ha adottato la proposta di regolamento a maggioranza. L'Italia invece non è riuscita a introdurre un'eccezione per i bio fuels, considerati troppo inquinanti dalla Commissione, e si è astenuta.

6. Conclusione

A conclusione di questo caso di studio avanziamo alcune riflessioni sul significato di queste negoziazioni. Alla domanda: può uno Stato membro da solo (in questo caso, l'Italia) bloccare l'adozione di un regolamento dell'Unione europea? La risposta è no.

Nel contesto della procedura legislativa ordinaria, uno Stato membro da solo non può bloccare l'adozione di regolamenti europei, perché il Consiglio approva i suoi atti a maggioranza qualificata. E la procedura ordinaria è quella usata nella grande maggioranza dei casi.

Un'altra importante lezione è che, anche se uno o più Stati membri votano contro l'adozione di un atto legislativo dell'Unione, una volta approvato l'atto vincola tutti gli Stati membri. Non importa la posizione espressa dai governi durante il processo di voto.

Quello che effettivamente può cambiare le carte in tavola, nel contesto dell'Unione europea, sono le alleanze tra governi. Abbiamo visto come lo spettro di una minoranza di blocco ha aperto alla Germania nuove possibilità di negoziato. Purtroppo, o per fortuna, l'Italia non è riuscita a fare altrettanto.

Per approfondire

Josephine Van Zeben and Arden Rowell, *A Guide to EU Environmental Law*, University of California Press, 2020

Commissione Europea, [Il Green Deal europeo](#), COM(2019) 640 final

[Regolamento \(UE\) 2023/851](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima (Testo rilevante ai fini del SEE), OJ L 110, 25.4.2023

Antonio Sileo, [Emissioni: non si risolve tutto con le auto elettriche nuove](#), LaVoce.info

Commissione Europea, [Assessing the impacts of selected options for regulating CO₂ emissions from new passenger cars and vans after 2020](#), Final Report for the European Commission, DG Climate Action, ED62611, Issue Number 6, 19/02/2018