unige
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA
Scuola di Scienze sociali
Dipartimento di
Scienze politiche (DISPO)

Progetto HOPEurope

"Costruire cittadinanza, democrazia, pace e sostenibilità in un'Europa unita e multilivello"

4. Istituzioni dell'Unione europea

Il Consiglio dei ministri
o Consiglio dell'UE

Lifelong Learning

Unità didattica a cura di Giorgio Grimaldi – Progetto HOPEurope 2013/14

Istituzioni dell'Unione europea (UE)

Consiglio europeo
(summit - vertice)

Parlamento europeo

Consiglio dei ministri (Consiglio dell'UE)

Commissione europea

Corte di Giustizia

Corte dei Conti

Comitato economico e sociale

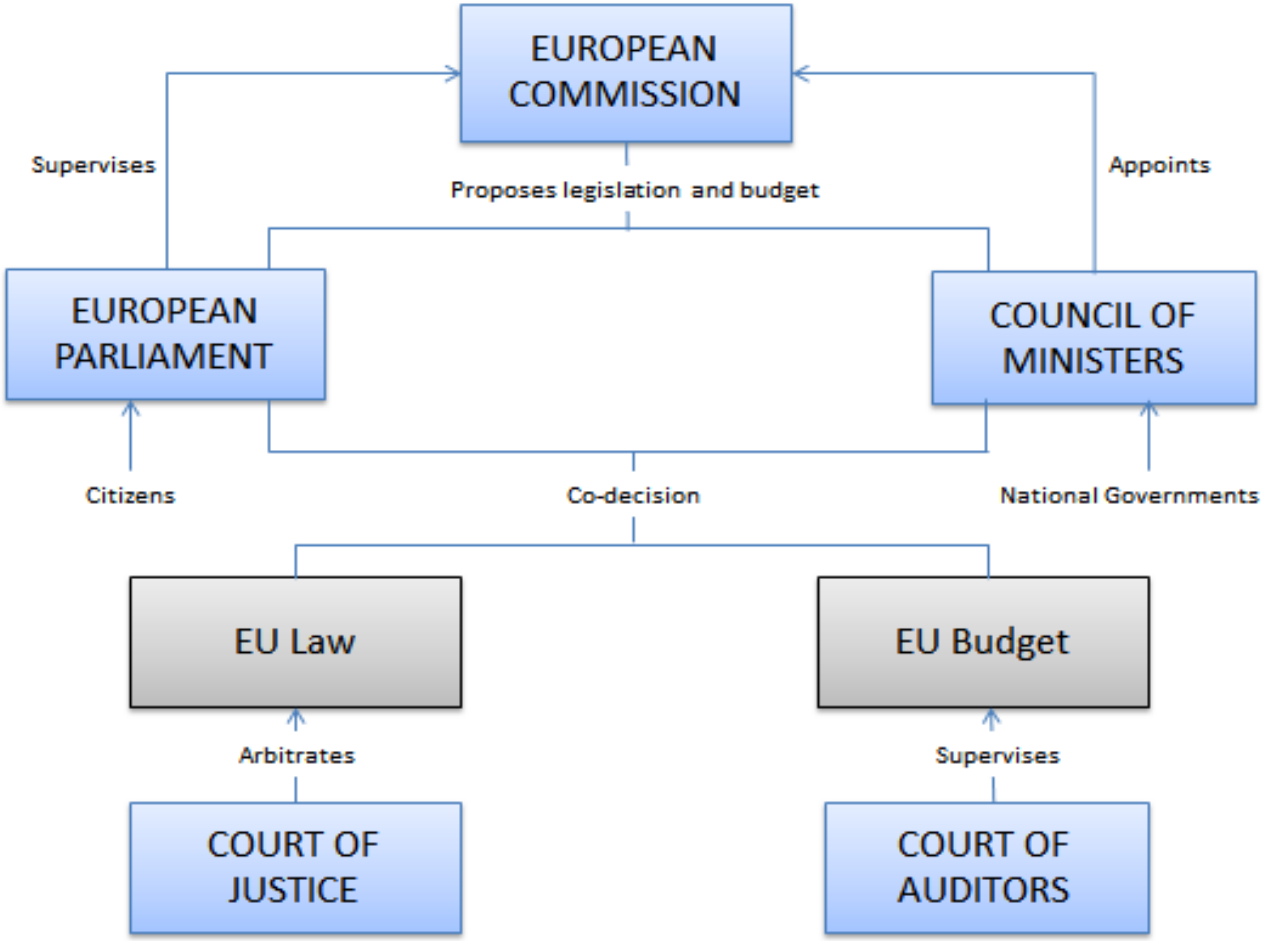
Comitato delle regioni

Banca europea degli investimenti BEI

Agenzie dell'UE

Banca Centrale europea BCE

Triangolo istituzionale e processo decisionale dell'UE



1. Consiglio (Consiglio dell'UE o Consiglio dei Ministri)

Organo legislativo e di indirizzo politico, sia europeo che "nazionale"

Espressione dei governi nazionali, ma non solo (i partecipanti socializzano nel *decision-making* comunitario)

Ruolo centrale nell'ambito intergovernativo, del coordinamento interstatale

Le funzioni esecutive, con il Trattato di Lisbona, sono passate in gran parte alla Commissione (ma rimane una funzione rilevante nella politica estera e, più in generale, con i comitati che seguono l'operato della Commissione)

Ruolo anche di mediazione (anche se ora – nell'Unione a 28 - più difficile che in passato raggiungere compromessi)

Non deve godere, a differenza della Commissione, della fiducia del Parlamento europeo

Viene spesso identificato come poco innovativo, poco propenso alle riforme

CONSILIUM

2. Consiglio: funzioni e CAG

Diverse formazioni del Consiglio::sono 10 con il Trattato di Lisbona, con membri di livello ministeriale (di solito i ministri competenti per materia).

Un rappresentante per Stato assistito da una delegazione (funzionari ed esperti nazionali).

Sono presenti nella delegazione, in caso di importanti e diversi temi in agenda, anche ministri di settori affini alla materia oggetto di discussione.

In realtà il Trattato di Lisbona, all'art. 16 par. 6 del TUE, menziona espressamente solo due formazioni, composte dai ministri degli Affari esteri:

- **Consiglio Affari generali (CAG)> ruolo centrale, di coordinamento degli altri Consigli settoriali. Si occupa delle questioni generali e politicamente delicate. In collaborazione con la Commissione, assicura la coerenza e la continuità dei lavori delle varie formazioni del Consiglio nell'ambito di una programmazione pluriennale.questioni istituzionali e amministrative, preparazione e follow-up delle riunioni del Consiglio europeo, questioni che riguardano più politiche dell'UE, decisioni circa vari aspetti del funzionamento del Consiglio, come programmazione lavori ecc.**

  Spesso i ministri degli Affari esteri vengono sostituiti

  in queste riunioni dai ministri degli Affari europei

3. Consiglio: CAE

Consiglio Affari esteri (CAE): è l'unico a conduzione "esterna", essendo presieduto dall'Alto Rappresentante (che non partecipa, però, alle votazioni) o un suo sostituto. Questo Consiglio elabora l'azione esterna dell'UE secondo gli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione esterna dell'UE.

Il CAE identifica, all'unanimità, gli interessi strategici comuni dell'UE, nei settori in cui gli Stati membri hanno rilevanti interessi in comune.

Spesso si affiancano ai ministri degli Esteri, quelli della Difesa, del Commercio estero o dell'aiuto allo sviluppo (talvolta questi sostituiscono gli stessi ministri degli Esteri)

4. Consiglio: ECOFIN e Eurogruppo

ECOFIN - Economia e finanza (compreso il bilancio);

Ruolo crescente dopo l'avvio della moneta unica;

I ministri dell'ECOFIN sono poco disponibili, in genere, a riconoscere ruolo centrale ai ministri degli Esteri.

- **Possono intervenire alle riunioni del Consiglio europeo quando si affrontino questioni economiche.**

Eurogruppo (riunione solo dei ministri dell'Economia e Finanze degli Stati dell'Eurozona, con la partecipazione della Commissione) > in genere si riunisce la sera prima dell'ECOFIN

- **Con il Trattato di Lisbona, si è avuto un suo rafforzamento > riconoscimento formale della sua esistenza, anche se le decisioni saranno prese in realtà dall'ECOFIN con la partecipazione al voto solo degli Stati dell'Eurozona**
- **Presidenza dell'Eurogruppo stabile, con mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta (già dal 1° gennaio 2005)**

5. Consiglio: altre formazioni

Giustizia e affari interni (inclusa la protezione civile);

Occupazione, politica sociale, salute e consumatori;

Competitività (mercato interno, industria, ricerca, spazio);

Trasporti, telecomunicazioni ed energia;

Ambiente

Istruzione, gioventù, cultura e sport (compresi gli audiovisivi)

Agricoltura e pesca;

I ministri dell'Agricoltura tendono a sviluppare, al di là delle differenze nazionali e di colore politico, un forte "spirito di corpo". In genere, infatti, sono in competizione con i loro colleghi degli esecutivi nazionali per l'assegnazione di risorse e nel difendere il loro ruolo

Altre formazioni possono solo essere convocate, eventualmente, solo a titolo di Consiglio informale

Con il Trattato di Lisbona l'eventuale modifica dell'elenco delle formazioni è di competenza del Consiglio europeo il quale decide a maggioranza qualificata (prima del Trattato di Lisbona era deciso dai ministri degli Esteri a maggioranza semplice).

Convocazione della presidenza. L'iniziativa può partire anche da altro Stato membro

La Commissione partecipa alle riunioni del Consiglio, salvo che si affrontino questioni di stretta competenza interna al Consiglio (esempio budget del Consiglio).

6. Consiglio: poteri

Autonomia organizzativa: - definizione del regolamento del Segretariato.

- possibilità di istituire Comitati tecnici di vario tipo

Tutto il lavoro del Consiglio si sviluppa intorno a due ruoli-chiave: - legislativo

- politico/di coordinamento interstatale

Il Trattato di Lisbona dispone che il Consiglio esercita "congiuntamente al PE" "la funzione legislativa e di bilancio" a cui seguono quelle di definizione delle politiche e di coordinamento

Scompare il riferimento "alle competenze di esecuzione delle norme", che ora il Consiglio conferisce alla Commissione e che, in casi specifici, può riservare a sé, in particolare nell'ambito della PESC

Si accentua, con il Trattato di Lisbona, la separazione di ruoli tra Consiglio (dei ministri) e il Consiglio europeo (le funzioni di quest'ultimo escludono espressamente quelle legislative)

Il Consiglio coordina le politiche economiche generali degli Stati membri

L'ECOFIN approva le linee di orientamento di politica economica ed è responsabile della sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche nazionali. Su proposta della Commissione, legifera nei settori dell'armonizzazione fiscale, delle liberalizzazioni, delle finanze e del bilancio comunitario, degli aspetti finanziari della politica commerciale comune e della politica estera (es. assistenza finanziaria alla bilancia dei pagamenti di uno Stato terzo).

Esso ha anche il compito di decidere sull'opportunità di prendere misure contro gli Stati della zona Euro (Eurosistema) che presentino eccessivi deficit statali

7. Consiglio: COREPER

COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti)

Composto dai rappresentanti degli Stati membri a Bruxelles (delegazioni permanenti) > essi sono diplomatici di grande esperienza che hanno lavorato a lungo presso i Ministeri degli Esteri, le organizzazioni internazionali o le stesse Rappresentanza permanenti, spesso come vice-rappresentanti.
Essi operano in base alle direttive dei governi nazionali

Organo intermedio tra

l'attività tecnico-amministrativa dei gruppi di lavoro e dei Comitati permanenti

quella politica dei ministri riuniti in Consiglio

Riunioni a cadenza settimanale.

In sostanza, le funzioni del CO.RE.PER:
prepara le riunioni del Consiglio;
coordina l'attività dei gruppi di lavoro/comitati **> filtro o secondo livello tra gruppi di lavoro/comitati e Consiglio.**
Nel caso, in sede di gruppi di lavoro non sia stato raggiunto accordo, si prospettano tre ipotesi:
Tentativo di soluzione in sede di COREPER (> punti A)
Rinvio al gruppo di lavoro/comitato e non trasmissione del dossier al Consiglio
Invio al Consiglio per ricerca soluzione (> punti B)
esercita le competenze delegate dal Consiglio;
Importante ruolo nei riguardi del PE (procedura legislativa ordinaria, di codecisione**)**
per consentire la ricerca dell'accordo con il PE **(di solito ruolo svolto dal COREPER 1)**

Circa l'85% delle decisioni del Consiglio vengono prese, di fatto, a livello di COREPER

8. Consiglio: altre competenze

Il Consiglio prepara e stabilisce le priorità dell'agenda politica dell'UE e attua le decisioni assunte in ambito PESC, sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo

Conclusione di accordi con Stati terzi dopo la negoziazione della Commissione.

Controllo sul rispetto del diritto comunitario può promuovere ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia.

Il Consiglio può agire solo su proposta della Commissione, ma può sollecitarla a presentare proposte (art. 241 TFUE) > la Commissione difficilmente può ignorare la richiesta del Consiglio.

Il Consiglio ha perso, col tempo, un po' di potere rispetto al PE, con il quale il rapporto è divenuto più stretto a seguito delle riforme adottate (prima procedura di bilancio, poi, con l'AUE, procedure di cooperazione e parere conforme e, con il Trattato di Maastricht, la procedura di codecisione)

Il potere decisionale è condiviso, infatti, con il PE in misura variabile (dipende dalla procedura decisionale che si adotta).

Bilancio approvato sia dal Consiglio sia dal PE.

9. Consiglio: votazioni

La regola generale di voto, in caso di silenzio del Trattato, è la **MAGGIORANZA QUALIFICATA.**

MAGGIORANZA SEMPLICE: in genere vi si ricorre per scopi procedurali e per la votazione delle tariffe anti-dumping nella Politica commerciale comune.

UNANIMITA': carattere residuale, ma in ambiti assai rilevanti come la PESC, la politica fiscale, gli allargamenti

Possibile astensione costruttiva per la PESC: in base alla quale uno Stato non è obbligato ad applicare la decisione, ma non ne impedisce l'adozione, salvo che l'astensione non riguardi un terzo degli Stati membri che rappresentino un terzo della popolazione.

In base, però, alla "disposizione-passerella" dell'art. 48, par. 7, del TUE, il Consiglio europeo può decidere all'unanimità, previa approvazione del PE, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono, che la regola della maggioranza qualificata si estenda ai settori previsti nel TFUE e nel titolo quinto del TUE (*Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune*), con l'eccezione di decisioni che abbiano implicazioni militari o che rientrino nel settore della Difesa.

In tal caso, ogni iniziativa è trasmessa ai Parlamenti nazionali che, entro sei mesi, possono bloccare l'iniziativa del Consiglio (anche un solo Parlamento).

10. Consiglio: riforma del voto con Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona prevede il passaggio dalla ponderazione dei voti alla DOPPIA MAGGIORANZA

- In base al Trattato di Lisbona, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione (sistema di votazione valido anche per il Consiglio europeo nei casi di voto a maggioranza qualificata).

Se il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'Alto Rappresentante, la percentuale sale al 72% degli Stati (20 Stati su 27 – adesso 28), fermo restando almeno il 65% della popolazione.

- Quest'ultima disposizione si applica, in particolare, agli atti adottati su iniziativa degli Stati membri in materia di Giustizia e Affari interni, alle iniziative del Consiglio in materia di Politica estera e di sicurezza comune, agli atti adottati nel quadro della Politica economica e monetaria, alle proposte relative alla sospensione o al ritiro di uno Stato membro.

La minoranza di blocco deve includere almeno 4 Stati membri (i tre Stati più popolosi, infatti, rappresentando più del 65% della popolazione, avrebbero potuto, in assenza di tale previsione, bloccare ogni decisione). Viene fugata la paura del Direttorio dei tre Stati maggiori.

11. Consiglio: voto tra il 2014 e il 2017

Fino al 31 ottobre 2014, però, rimarrà in vigore l'attuale sistema disciplinato, come si è detto, dal Trattato di Nizza

Dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017 il sistema sarà quello della doppia maggioranza qualificata (previsto dal Trattato di Lisbona), tuttavia, fino a quella data, uno Stato membro potrà domandare ancora che il Consiglio adotti una determinata decisione con il voto ponderato previsto dal Trattato di Nizza in luogo della doppia maggioranza (cfr. Protocollo n. 36 al Trattato di Lisbona)

Dal 1° aprile 2017 il sistema sarà solo quello della doppia maggioranza qualificata previsto dal Trattato di Lisbona

Va inoltre segnalato che è stato reintrodotto con un protocollo al Trattato di Lisbona, su richiesta della Polonia, dal 1° novembre 2014 il Compromesso di Ioannina, che aveva cessato di applicarsi dopo l'allargamento del 2004

Quando un gruppo di membri del Consiglio esprima un numero di voti contrari a una decisione, consistente, ma non suscettibile di costituire una minoranza di blocco (esattamente i 3/4 degli Stati membri o i 3/4 della popolazione necessari per costituire una minoranza di blocco), il Consiglio farà tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal Trattato e dal diritto derivato, una soluzione soddisfacente che possa essere adottata con un consenso più ampio. Possibilità di passare al voto in ogni momento.

A partire dal 1° aprile 2017, una minoranza ancora inferiore, pari ad almeno il 55% della popolazione o ad almeno il 55% del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco può richiedere quanto sopra.

12. Consiglio: aspetti peculiari votazioni

Il diritto di veto viene messo in discussione già nei primi anni '80

Molti hanno preso atto che l'unanimità è una soluzione atta solo a procrastinare le decisioni, a decidere in modo insoddisfacente o non decidere affatto

Gli allargamenti hanno reso sempre più difficile il ricorso all'unanimità e hanno accresciuto la necessità del voto a maggioranza

In genere decisioni difficili e controverse non vengono imposte agli Stati dissenzienti, senza aver preso in considerazione le loro ragioni

Del resto gran parte delle decisioni vengono assunte all'unanimità, anche se la votazione è a maggioranza qualificata (ricerca della decisione consensuale)

Spesso non si ricorre a un voto formale,

- A partire dal 1987, però, non solo la presidenza, ma anche qualsiasi rappresentante nazionale e la Commissione hanno diritto di chiedere una votazione formale del Consiglio (la richiesta di votazione deve essere accolta a maggioranza semplice dei componenti)

Lo Stato dissenziente spesso preferisce cercare di strappare concessioni in sede di gruppo di lavoro, di comitato o di Coreper piuttosto che correre il rischio di trovarsi in minoranza in sede di votazione in Consiglio

Lo Stato in minoranza spesso sceglie di non creare difficoltà, una volta che la proposta è arrivata in Consiglio oppure manifesta il suo dissenso con una dichiarazione annessa al verbale della riunione

Il voto a maggioranza qualificata favorisce la disponibilità all'intesa da parte degli Stati dissenzienti (a differenza dell'unanimità che spinge a esibire il dissenso e a cercare "ricompense")

Education and Culture
Lifelong Learning Programme

unige
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

Scuola di Scienze sociali
Dipartimento di
Scienze politiche (DISPO)

Progetto HOPEurope
"Costruire cittadinanza, democrazia, pace e sostenibilità in un'Europa unita e multilivello"

4.Istituzioni dell'UE. Il Consiglio dei ministri o Consiglio dell'UE

Unità didattica a cura di Giorgio Grimaldi – Progetto HOPEurope 2013/14

EACEA
Education, Audiovisual & Culture Executive Agency