

Chiara CAVALLARI

MANUALE *di* DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Analisi di Principi generali, Istituti
e Problematiche dottrinali e giurisprudenziali

Aggiornato a:

- **Comunicazione della Commissione europea del 2 marzo 2022** recante orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 in merito all'introduzione di un regime di condizionalità a protezione del bilancio europeo in correlazione al rispetto dei principi dello "Stato di diritto" da parte dei Paesi membri;
- **Comunicazione della Commissione europea del 18 novembre 2021** relativa alla proroga della vigenza del c.d. "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19";
- **Comunicazione della Commissione europea del 2 giugno 2021** relativa al coordinamento delle politiche economiche nel 2021, in ordine al mantenimento per l'anno 2022 della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita;
- **Decisione UE 2021/689 del 29 aprile 2021** relativa ad alcuni accordi volti a disciplinare il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito in qualità di Stato terzo a seguito del suo recesso dall'Unione;
- ultimissima **giurisprudenza 2022**

VII edizione

2022

SEZIONE II

LE PROCEDURE DECISIONALI

SOMMARIO:

1. Considerazioni generali: classificazione delle procedure; individuazione della procedura applicabile in base alla definizione della corretta base giuridica. - **2.** La procedura legislativa ordinaria. - **2.1.** Le procedure legislative speciali. - **2.2.** Le procedure legislative nel settore relativo allo Spazio di sicurezza, libertà e giustizia: caratteri peculiari. - **2.3.** La procedura di approvazione del bilancio. **3.** Le procedure non legislative. - **3.1.** Le procedure decisionali nel settore della PESC. - **4.** La procedura per la conclusione di accordi internazionali. - **5.** La procedura per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata - **5.1.** Procedura per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata permanente.

"FOCUS"
GIURISPRUDENZIALE

I. Il sindacato sulla definizione della base giuridica dell'atto (Corte giust., 1° ottobre 2009, C-370/07; Corte giust., 22 maggio 1990, C-70/88; Corte giust., 12 maggio 1998, C-170/96; Corte giust., 20 maggio 2008, C-91/05; Corte giust., 26 marzo 1987, - 45/86).

1. | Considerazioni generali: classificazione delle procedure; individuazione della procedura applicabile in base alla definizione della corretta base giuridica.

Le procedure decisionali rappresentano la sequenza di atti o fatti finalizzata alla formazione della volontà dell'Unione ed alla sua manifestazione mediante atti giuridici determinati: in particolare, corrispondono ad una **serie di regole in ordine alle modalità di adozione di un atto giuridico** da parte dell'Unione.

Le procedure decisionali coinvolgono prevalentemente le istituzioni politiche dell'Unione (Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio e Commissione): costituiscono, pertanto, un momento centrale di **dialogo interistituzionale**.

A seconda della procedura applicabile, il ruolo delle singole istituzioni è diverso: può prevalere la partecipazione delle istituzioni rappresentative degli Stati membri (Consiglio o Consiglio europeo) o viceversa il contributo del Consiglio può realizzarsi su un piano di assoluta parità con quello del Parlamento europeo, quale organo destinato a rappresentare l'interesse generale dell'Unione; la Commissione, invece, riveste di regola il ruolo di proponente, quale promotore dell'iniziativa nell'ambito della procedura decisionale.

Le procedure decisionali rinviengono la loro fonte direttamente nelle disposizioni dei trattati, che prevedono le singole procedure applicabili e ne disciplinano le modalità ed il contenuto.

Il regime stabilito nei trattati risulta inderogabile: le istituzioni non possono modificare le procedure ivi previste, né creare procedure diverse da quelle stabilite.

Alle istituzioni è, tuttavia, riconosciuto il potere di disporre il passaggio da una procedura decisionale all'altra o di modificare taluni aspetti delle procedure previste nei trattati, tramite il ricorso alla c.d. "**clausola passerella**", che rappresenta un procedimento di revi-

sione dei trattati in forma semplificata introdotto dal Trattato di Lisbona. Tale potere può essere esercitato dalle istituzioni legittimate, alle condizioni e nel rispetto dei limiti stabiliti dall'**art. 48, par. 7, TUE**.

In particolare, tramite il ricorso alla c.d. “clausola passerella” può disporsi il passaggio dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria, oppure la sostituzione della regola dell'unanimità con quella della maggioranza qualificata per l'assunzione delle delibere da parte del Consiglio.

Le istituzioni dell'Unione coinvolte nel procedimento delineato dal succitato art. 48, par. 7, TUE sono il Consiglio europeo ed il Parlamento europeo. Il potere deliberativo è attribuito al Consiglio europeo, che lo esercita mediante l'adozione di una decisione assunta all'unanimità, a condizione della mancata opposizione dei parlamenti nazionali e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei suoi membri.

Il Trattato di Lisbona introduce un sistema di **classificazione** delle procedure decisionali fondato sulla natura del potere esercitato dalle istituzioni coinvolte nella procedura e sulla natura dell'atto finale adottato.

In tale ottica, ripartisce le procedure decisionali in due categorie:

- **procedure legislative**, finalizzate all'adozione di atti di carattere legislativo (art. 289, par. 3, TFUE), in particolare regolamenti, direttive o decisioni, la cui assunzione richiede il coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché l'iniziativa della Commissione;
- **procedure non legislative**, che includono ipotesi eterogenee, accomunate dal dato negativo concernente l'assenza di valore legislativo dell'atto da adottare.

Le **procedure legislative** si suddividono in due tipi:

- a) la **procedura legislativa ordinaria** (artt. 289, par. 1 e 293 TFUE), destinata ad un'applicazione generale, che prevede la partecipazione in pari misura del Consiglio e del Parlamento europeo;
- b) le **procedure legislative speciali** (art. 289, par. 2, TFUE), suscettibili di applicazione nei soli casi espressamente previsti dai trattati, connotate dal coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo con ruoli di valore diverso, in base a due modelli prevalenti (**procedura di consultazione** e **procedura di approvazione**).

Accanto a tali categorie, destinate a trovare applicazione in più casi, sono previste **procedure specifiche**, limitate all'adozione di un solo atto determinato: tale ipotesi ricorre, nel settore degli atti legislativi, in relazione alla **procedura di approvazione del bilancio annuale** (art. 314 TFUE).

Le procedure legislative si attecchiscono in termini peculiari nell'ambito specifico dello **Spazio di sicurezza, libertà e giustizia**, con particolare riferimento al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia (artt. 82 ss., TFUE).

Tale settore, nel disegno originario dell'impianto dell'Unione, apparteneva al terzo pilastro. La distinzione sul piano formale è stata abolita per effetto del Trattato di Lisbona: tale settore è riconducibile nel campo di applicazione del TFUE; permangono, tuttavia, alcune differenze di tipo procedurale rispetto agli altri settori attribuiti alla competenza dell'Unione riconducibile al modello comunitario.

Le **procedure non legislative** rappresentano una categoria eterogenea, idonea ad includere una serie di procedure previste dai trattati per l'adozione di atti privi di carattere legislativo. Tra queste assumono particolare rilevanza:

- a) le **procedure di adozione degli atti del Consiglio europeo**, che non possono mai avere natura legislativa ai sensi dell'art. 15, par. 1, TUE;
- b) le procedure di **adozione di atti non legislativi da parte del Consiglio**, rientranti nel campo di applicazione del TFUE (artt. 103, 352 TFUE);
- c) le **procedure decisionali nel settore della PESC**, che vedono come protagonisti il Consiglio europeo o il Consiglio (artt. 24, 26, 30 e 31, TUE);
- d) le **procedure per l'adozione di atti di attuazione e di esecuzione** da parte della Commissione in virtù di delega attribuita dal Consiglio e/o Parlamento europeo nell'atto di base (artt. 290 e 291, TFUE);
- e) la **procedura per la conclusione di accordi internazionali** (art. 218 TFUE);
- f) la **procedura per l'instaurazione di una cooperazione rafforzata** (artt. 326-334 TFUE).

L'**individuazione della procedura decisionale** applicabile nel singolo caso discende dalla **definizione della base giuridica dell'atto** da adottare, che si impone alla luce del principio di competenza di attribuzione sancito dall'art. 5 TUE: è necessario identificare la disposizione dei trattati che attribuisce all'Unione la competenza in un determinato settore e di conseguenza il potere di adottare atti giuridici, per risalire alla procedura decisionale da seguire. La disposizione attributiva del potere di adottare l'atto indica, infatti, la relativa procedura formale, concernente le modalità di adozione dell'atto.

La definizione della base giuridica è un'operazione affidata all'istituzione chiamata ad assumere l'atto.

La sua corretta individuazione postula la valutazione di due elementi:

- lo **scopo** dell'atto;
- il **contenuto** dell'atto.

L'operazione di definizione del fondamento giuridico dell'atto in base allo scopo e al contenuto diventa complessa qualora l'atto da adottare presenti **contenuto differenziato o persegua una pluralità di scopi**.

La giurisprudenza comunitaria individua le seguenti soluzioni interpretative:

- la base giuridica dell'atto va desunta dallo scopo (o dalla componente) che assume valore principale (c.d. centro di gravità dell'atto), quale elemento destinato ad assorbire lo scopo (o la componente) viceversa secondario o accessorio (in tal senso, cfr. **Corte giust., 17 marzo 1993, C-155/91**);
- qualora non ricorra un rapporto di gradazione tra i vari contenuti o i plurimi scopi dell'atto, aventi pari importanza, la base giuridica si configura come plurima, pertanto, opera il cumulo delle procedure decisionali applicabili (**Corte giust., 11 giugno 1991, C-300/89**);
- tale soluzione non è ammissibile ove le varie disposizioni dei trattati, integranti la base giuridica plurima, prevedano procedure decisionali tra loro incompatibili, pertanto insuscettibili di cumulo; è quindi necessario individuare una sola base giuridica, privilegiando quella idonea a radicare l'applicazione di una procedura decisionale insuscettibile di determinare alcuna lesione dei diritti di partecipazione del Parlamento europeo (**Corte giust., 10 gennaio 2006, C-178/03**).

La definizione della base giuridica deve risultare dall'atto adottato, al fine di soddisfare l'obbligo motivazionale di cui all'art. 296, co. 2, TFUE. È suscettibile di sindacato giurisdizionale, mediante ricorso promosso da un'istituzione dell'Unione interessata dalla procedura per l'adozione dell'atto al fine di preservare le sue prerogative o per imporre in generale il rispetto delle corrette modalità di assunzione dell'atto o viceversa per contestare la sua attrazione nel settore della PESC, assoggettato a procedure specifiche.

Il rimedio invocabile è rappresentato dal **ricorso di annullamento** ai sensi dell'art. 263 TFUE: mira a contestare l'applicazione della procedura decisionale determinata in conseguenza della scelta, praticata dall'istituzione legittimata all'adozione dell'atto, in ordine alla base giuridica dell'atto stesso.

Tali conflitti vedono, di regola, il Parlamento europeo o la Commissione in veste di ricorrenti, che contestano la base giuridica dell'atto prescelta dal Consiglio.

◆ I. GIURISPRUDENZA:

IL SINDACATO SULLA DEFINIZIONE DELLA BASE GIURIDICA DELL'ATTO

In considerazione della rilevanza assunta dall'operazione di definizione della base giuridica dell'atto attese le inevitabili ricadute sull'individuazione della procedura decisionale applicabile, la Corte di giustizia ritiene che la base giuridica debba essere espressamente indicata nell'atto adottato o almeno risultare in modo implicito (purché in termini univoci) da altri elementi dell'atto.

L'indicazione della base giuridica è ricondotta nell'ambito dell'obbligo di motivazione imposto dall'art. 296, co. 2, TFUE, giustificato in considerazione dell'esigenza di assicurare il sindacato giurisdizionale in merito alla scelta della base giuridica operata dall'istituzione legittimata all'adozione dell'atto (**Corte giust., 1° ottobre 2009, C-370/07**).

Tale conclusione discende dalla rilevanza assunta dalla definizione della base giuridica in relazione ad un duplice aspetto: l'attribuzione di competenza in capo all'Unione, idonea a legittimarla all'adozione di atti giuridici; la procedura decisionale applicabile e, di conseguenza, il rispettivo coinvolgimento delle istituzioni interessate dalla procedura nonché le modalità di assunzione delle delibere per l'adozione dell'atto.

In applicazione di siffatte coordinate teoriche, la Corte di giustizia, nel caso sottoposto al suo esame, conclude il giudizio con una pronuncia di annullamento dell'atto impugnato, ritenendo integrata la fattispecie relativa alla violazione sostanziale dei trattati, per effetto del difetto di motivazione conseguente alla mancata menzione della base giuridica dell'atto (**Corte giust., 1° ottobre 2009, C-370/07, cit.**).

La contestazione della base giuridica dell'atto, realizzata mediante la proposizione del ricorso di annullamento, prende generalmente le mosse dall'interesse di un'istituzione (di regola il Parlamento europeo o la Commissione) a salvaguardare la sfera delle prerogative ad essa spettanti in conseguenza di una determinata procedura decisionale, invocando una diversa base giuridica dell'atto – rispetto a quella scelta dal Consiglio – implicante una procedura decisionale in cui l'istituzione ricorrente avrebbe un ruolo più importante (in tal senso, cfr. **Corte giust., 22 maggio 1990, C-70/88**).

Nel caso di specie, il Parlamento europeo contestava la base giuridica individuata dal Consiglio e la conseguente applicazione della procedura di consultazione, invocando un diverso fondamento normativo dell'atto, suscettibile di determinare l'applicazione della procedura di cooperazione, vigente secondo la versione dei trattati all'epoca in vigore, che viceversa assegnava al Parlamento un ruolo più incisivo rispetto alla mera consultazione.

La contestazione della base giuridica dell'atto e della conseguente procedura decisionale può prendere le mosse anche dall'interesse al rispetto delle corrette modalità di assunzione della delibera con cui è adottato l'atto giuridico o dall'interesse all'applicazione del regime degli atti rientranti nei settori di competenza comunitaria rispetto alla disciplina degli atti

adottabili nel settore della PESC (in tal senso, cfr. **Corte giust., 12 maggio 1998, C-170/96**, avente ad oggetto il ricorso presentato dalla Commissione per l'annullamento dell'azione comune adottata dal Consiglio, diretta all'armonizzazione delle politiche degli Stati membri in materia di imposizione dei visti di transito aeroportuale; in senso analogo, cfr. **Corte giust., 20 maggio 2008, C-91/05**, relativa alla contestazione da parte della Commissione, con il sostegno del Parlamento europeo, della scelta del Consiglio di ricondurre la base giuridica dell'atto al settore della PESC, anziché ai settori di competenza comunitaria).

La corretta individuazione della base giuridica dell'atto dipende dalla valutazione dello scopo e del contenuto dell'atto, intesi come elementi oggettivamente rilevabili, che rendono suscettibile di sindacato giurisdizionale la valutazione operata dall'istituzione legittimata ad assumere l'atto e la conseguente scelta della relativa base giuridica.

L'oggettiva rilevanza degli elementi dell'atto (contenuto e scopo perseguito) rilevanti ai fini della definizione della base giuridica dell'atto è evidenziata dalla Corte come fondamento dell'assoggettamento della scelta della base giuridica al sindacato giurisdizionale: *“la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale”* (**Corte giust., 26 marzo 1987, C-45/86**).

2. | La procedura legislativa ordinaria.

Ai sensi dell'art. 289 TFUE, *“la procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione”*.

Due sono i dati ricavabili dalla nozione generale delineata nel summenzionato **art. 289 TFUE**:

- l'**iniziativa della Commissione**, che partecipa in veste di proponente;
- la **spettanza del potere decisionale in capo al Parlamento europeo ed al Consiglio**, condiviso in *misura paritaria*.

La procedura legislativa ordinaria è introdotta dal Trattato di Lisbona.

■ ORIGINE

Corrisponde alla previgente procedura di codecisione, risalente al TUE, in origine limitata a pochi casi e successivamente estesa nella sua portata ad opera del Trattato di Amsterdam, che la sostituisce alla procedura di cooperazione, al fine di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di adozione degli atti aventi valore legislativo.

La procedura di codecisione escludeva, infatti, la possibilità per il Consiglio di superare la mancata approvazione dell'atto da parte del Parlamento europeo: l'atto, una volta respinto dal Parlamento, si considera definitivamente non adottato (art. 251 TCE). Viceversa, la procedura di cooperazione consentiva al Consiglio di superare la mancata approvazione del Parlamento europeo mediante l'assunzione dell'atto all'unanimità (art. 252 TCE).

La procedura legislativa ordinaria rappresenta la procedura di più frequente applicazione per l'adozione di atti di carattere legislativo. Rinvia la sua disciplina nell'**art. 294 TFUE**.

Si fonda su *un sistema di letture ripetute della proposta di atto legislativo, fino ad un massimo di tre volte*, al fine di addivenire ad una posizione comune alle due istituzioni titolari del potere decisionale (Consiglio e Parlamento europeo).