

Approfondimenti e proposte

di Paolo Ponzano

Disposizioni del Trattato di Lisbona che richiedono il voto unanime.

Le disposizioni del Trattato di Lisbona (TUE + TFUE) che prevedono il voto unanime per le decisioni del Consiglio (o, in certi casi limitati, del Consiglio europeo) sono 68 (che salgono a 82 se si calcolano tutte le materie sottoposte al voto unanime : per esempio, l'art 153, par 2, in materia di politica sociale prevede quattro diverse materie a cui si applica il voto all'unanimità).

Le disposizioni del TUE che prevedono il voto unanime sono contenute negli articoli 7,2, 17,5, 22, 24, 31,1, 31,3, 41,2, 42,2, 42,4, 46,6, 48,6, 48,7 e 49 (in tutto 13 casi).

Le disposizioni del TFUE che prevedono il voto unanime sono contenute negli articoli 19, 21,3, 22,1, 22,2, 25, 64, 65, 77,3, 81,3, 82,2, 83,1, 86,1, 86,4, 87,3, 89, 92, 108, 113, 115, 118, 126, 127, 140,3, 153,2, 155,2, 192,2, 194,3, 203, 207,4, 218,8, 219,1, 222,3, 223,1, 223,2, 246, 252, 257, 262, 292, 293, 294,9, 301, 305, 308, 311, 312, 329,2, 331,2, 332, 333,1, 333,2, 342, 346,2, 352 e 355 (per un totale di 55 casi).

Le materie maggiormente sottoposte alla regola del voto unanime sono le seguenti :

a) 15 disposizioni riguardano decisioni di natura istituzionale (nomine, competenze delle Istituzioni europee, ecc...);

b) 9 disposizioni riguardano le cooperazioni rafforzate e le clausole dette "passerelle";

c) 8 disposizioni riguardano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

d) 6 disposizioni riguardano i diritti di cittadinanza e i diritti fondamentali;

e) 5 disposizioni riguardano la politica estera, di sicurezza e difesa comune;

f) 3 disposizioni riguardano la politica sociale e la protezione dell'ambiente (che si applicano tuttavia a circa 11/12 materie);

g) 3 disposizioni riguardano gli accordi internazionali (che si applicano tuttavia a sette materie);

h) 3 disposizioni riguardano la fiscalità;

i) 2 disposizioni riguardano le risorse proprie ed il quadro finanziario pluriennale;

l) 2 disposizioni riguardano la politica economica e monetaria.

Va ricordato che le decisioni prese a maggioranza qualificata dal Consiglio riguardano solo il 20% circa delle disposizioni che dispongono di una base giuridica maggioritaria. Tuttavia, le decisioni prese di fatto all'unanimità anche in presenza di una base giuridica maggioritaria (vale a dire il restante 80 %) presentano due vantaggi : da un lato, esse sono prese più rapidamente, dall'altro, il contenuto di tali decisioni è in regola generale più ambizioso delle decisioni prese all'unanimità in presenza di una base giuridica unanime.

Revising the European Treaties

The proliferation of crisis of national debts (Greek, Ireland, Spain, Portugal, and Cyprus) has proved that we cannot overcome the current difficulties of the single currency without the achievement of a genuine economic and monetary Union.

As already asserted by several scholars, a monetary Union cannot survive without a political Union or an economic Union equipped with an automatic mechanism of safeguard in order to thwart any asymmetric shock between national economies.

For this purpose, the European Council has decided, in principle, to achieve a genuine economic and monetary Union which could provide the European Union, in the next two or three years, with new competences in the field of economic policy, create a true European Treasury (or a European Minister of Treasury), establish new European mechanisms of solidarity (such as Eurobills, "Redemption Fund" or others mechanisms) and create a distinct European budget for Euro Area.

The European Commission has adopted in November 2012 a Blueprint for a deep and genuine EMU, which contain a set of measures at short, medium and longer term in order to achieve this objective. Some of these measures can be adopted by the secondary law of the Union, while others (as a proper fiscal capacity for the Euro-area, a Redemption Fund and the Eurobills) will require Treaty changes.

From a legal point of view, this review of the Lisbon Treaty will require the use of the procedures established by the same Treaty, in particular the requirement of unanimity of the 28 Member States for ratifying the new Treaty (following either a parliamentary or referendum way). This requirement cannot be overcome, except for the case in which the Member States would decide a "constitutional break-down" which would require the use of procedures not provided for by the Treaty, for instance:

- 1) the appeal for a majority of Member States to the provision "rebus sic stantibus" of the Vienna Convention to adopt a new Treaty among them;
- 2) the use of a majority procedure for the ratification of a new Treaty deleting the current one, on the model of the "Penelope project";
- 3) the appeal for the withdrawal provision provided for by the article 50 of the Lisbon Treaty in favour of a Member State, but exercised together

by a majority of Member States willing to conclude a new Treaty for Euro Area countries.

Up to now, a political will of the Member States of the Euro-Area to resort one of these exceptional procedures does not seem to exist (as confirmed by the cautious reactions of Euro Area governments to the recent speech of the British Prime Minister).

In this situation, the necessary review of European Treaties to achieve a genuine EMU will require the ratification from 28 Member States and, therefore, the agreement of the United Kingdom on the new Treaty (including the possible change of the art. 48 TEU in order to introduce a majority procedure for the future changes of the Treaties). Unless a future Labour government would change completely the current approach of Mr. Cameron, the British government will ask in the negotiation of 2015 the repatriation of some competences of the European Union in social, migration and others fields. As this request is unlikely to be accepted by others Member States, we could expect that European Council will decide to grant to the United Kingdom a set of new derogations or "opting-out" provisions. This solution could constitute a "deal" for establishing, in exchange, the Euro-Area as a permanent "enhanced cooperation" which could deepen its integration and pursue the way towards a political Union without the British agreement. By the way, this new situation could be consistent with the statement of British Prime Minister following which the United Kingdom does not want to prevent the Member States of Euro Area from deepen their integration.

Such a review of European Treaties (assuming the agreement of the British people in a possible referendum) would allow the United Kingdom to maintain the benefits of the European Union (notably of the single market), while having a special status not very different, in terms of content of policies, of the status existing during the years 1993-1997 (when the United Kingdom was not participating neither to the establishment of the EMU nor to the Schengen system nor to the Social Protocol).

Of course, from an institutional point of view, such a review of the European Treaties would establish a "two-speed Europe" in which some MS would maintain for some years the current level of integration, while others MS would deepen their integration and create a genuine EMU. However, this solution does not imply that the Euro-zone become necessarily the first class of a permanent "two-class" European Union, but could remain the temporary vanguard of a whole Union, playing the role of a locomotive and showing the way to all other Member States willing to be part of it.

CICLO DI SEMINARI SPECIALISTICI SULLE POLITICHE EUROPEE
**Seminario “Semestre di Presidenza italiana dell’Ue (Luglio – Dicembre 2014):
funzioni della Presidenza, priorità italiane e opportunità per le Regioni”**

Venerdì 13 dicembre 2013, ore 10.30 – 13.30

CINSEDO, Roma

Intervento Prof. Paolo Ponzano - Consigliere speciale del Vicepresidente della Commissione europea Šefčovič; European University Institute Senior Fellow.

Le funzioni della Presidenza.

Abstract

La funzione principale della Presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea (e non, come si usa dire, dell'Unione europea tout court) è quella di presiedere le attuali nove formazioni del Consiglio (Affari generali; Affari Economici e Finanziari; Giustizia e Affari Interni; Politica sociale, Occupazione, Sanità e Consumatori; Competitività (Mercato interno, Industria e Ricerca); Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia; Agricoltura e Pesca; Ambiente; Istruzione, Gioventù e Cultura). Anche se il Consiglio dei Ministri dell'UE è un'Istituzione unica, i Ministri si riuniscono nelle formazioni suddette in funzione delle materie trattate. La Presidenza del Consiglio “Affari generali” è la più importante in quanto tale formazione prepara i lavori del Consiglio europeo (composto dai Capi di Stato o di governo dei 28 paesi dell'UE). Contrariamente alla situazione anteriore al Trattato di Lisbona, la Presidenza semestrale non presiede più il Consiglio europeo (che dispone di un Presidente semi-permanente per due anni e mezzo, rinnovabile fino a cinque anni) né il Consiglio “Affari esteri” presieduto dall'Alto Rappresentante per la politica estera. Lo Stato che esercita la presidenza semestrale presiede sempre gli organi preparatori del Consiglio (Comitato dei Rappresentanti permanenti e gruppi di lavoro) nonché le riunioni con il Parlamento europeo per la procedura legislativa (Comitato di conciliazione, riunioni dette “triloghi” formali e informali). Contrariamente alla situazione pre-Lisbona, la Presidenza semestrale non esercita più la rappresentanza esterna dell'UE (esercitata dalla Commissione europea per le materie di competenza dell'UE e dal Presidente del Consiglio europeo o dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza). Inoltre, la Presidenza semestrale deve concordare un programma di

lavoro con le due Presidenze che la seguono e/o la precedono (Presidenza collettiva per diciotto mesi).

La Presidenza italiana del secondo semestre 2014 sarà una Presidenza di cerniera nella misura in cui dovrà gestire una serie di scadenze istituzionali che impattano sul periodo Luglio-Dicembre 2014. Tali scadenze riguardano :

- le elezioni del nuovo PE nel Maggio 2014 : l'elezione del nuovo Presidente del PE, dei Vice-Presidenti e delle Commissioni parlamentari avranno luogo nei mesi di Luglio e Settembre 2014; l'attività legislativa e di controllo del PE comincerà effettivamente nell'Ottobre 2014.
- la nomina della nuova Commissione : il Presidente designato dal Consiglio europeo sarà eletto dal PE nel Luglio 2014. Dopo le proposte per la nomina dei Commissari da parte dei governi e le audizioni da parte del PE, la nuova Commissione sarà votata dal PE ed entrerà in carica il 1/11/2014.
- Occorrerà nominare il nuovo Presidente permanente del Consiglio europeo, il nuovo Alto Rappresentante ed il nuovo Presidente dell'Euro-gruppo. Spetterà alla Presidenza italiana gestire questo pacchetto di nomine.
- Il Trattato di Lisbona prevede il passaggio al sistema della "doppia maggioranza" per i voti in seno al Consiglio a partire dal 1/11/2014.

Come già ricordato, la Presidenza italiana non comporterà più la Presidenza del Consiglio europeo, del Consiglio "Affari esteri" e dell'Eurogruppo. In senso contrario, la Presidenza semestrale italiana avrà un aggravio di compiti rispetto a quella del 2003 a causa della :

- "istituzionalizzazione" del ruolo della "Troika" (vale a dire del trio di Presidenze semestrali). L'Italia dovrà coordinare il suo programma di lavoro con la Lettonia ed il Lussemburgo.
- Maggiore attività legislativa in "codecisione" poiché il 90% delle leggi europee dovrà essere deciso di comune accordo tra il Consiglio ed il PE.
- Maggiore presenza della Presidenza alle sedute plenarie ed alle Commissioni del PE.
- Necessità di supplire l'Alto Rappresentante per la politica estera.

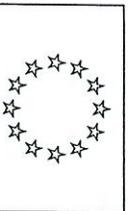
Sul piano dei contenuti, non è escluso che la Presidenza italiana sia chiamata a prendere l'iniziativa di convocare una nuova Conferenza intergovernativa per la modifica dei Trattati in base all'articolo 48 del Trattato e,

in conseguenza, decidere di convocare una nuova Convenzione analoga a quella del 2002/2003 presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. Infatti, non è escluso che la Commissione europea proponga nuove iniziative in materia di governance economica della zona Euro e che tali iniziative richiedano modifiche dei Trattati. Inoltre, il governo britannico ha chiesto delle modifiche del Trattato nel 2015 al fine di rimpatriare a livello nazionale alcune competenze dell'Unione europea. Se tali modifiche dovessero entrare in vigore nel corso del 2015, sarebbe indispensabile convocare una Conferenza intergovernativa prima della fine del 2014.

ALLEGATI

Note de réflexion

Bases juridiques prévoyant le vote à l'unanimité



COMMISSION EUROPÉENNE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Task Force Avenir de l'Union et questions institutionnelles

Le Directeur

Bruxelles, le 7 juillet 2003

Task Force AUR/PP/VI D(03)700179

Note de réflexion

Objet : le vote à la majorité qualifiée : questions et réponses

1. Certains estiment que le remplacement du vote à l'unanimité par le vote majoritaire affecte le "contrat initial" conclu par les Etats membres.

Réponse - Si par "contrat initial" l'on se réfère au Traité de Rome, l'argument n'est pas exact. Le Traité de Rome stipulait déjà l'introduction progressive du vote majoritaire à l'issue d'une période transitoire, même s'il prévoyait, à titre de dérogation expresse, le maintien de l'unanimité pour certains domaines. Ce fut d'ailleurs le passage imminent à la deuxième phase de la période transitoire et, partant, l'élargissement du vote majoritaire, une des raisons qui amenèrent le Général De Gaulle à la crise de la "chaise vide" et au soi-disant "compromis de Luxembourg" de janvier 1966. Le constat d'un désaccord entre la France et les autres Etats membres sur le passage au vote majoritaire en présence d'un "intérêt très important" d'un Etat membre confirme bien que le vote majoritaire était prévu comme étant la règle alors que l'unanimité devait progressivement devenir l'exception. Ce fut d'ailleurs le "compromis de Luxembourg" qui provoqua l'abus de l'unanimité au sein du Conseil entre 1966 et 1985, contrairement à la lettre et à l'esprit des dispositions du Traité de Rome. Par conséquent, le "contrat initial" entre les Etats membres contenait déjà le principe du vote majoritaire comme la règle générale et l'unanimité comme l'exception. Le fait que les Traités successifs (Acte unique, Maastricht, Amsterdam) aient prévu la règle de l'unanimité pour certains domaines s'explique par le fait que la Communauté se voyait confier de nouvelles compétences pour lesquelles les Etats membres voulaient garder leurs moyens de contrôle. Ce raisonnement peut difficilement s'appliquer au projet de Constitution dans la mesure où celui-ci se limite à consolider et préciser les compétences existantes de l'Union ou, tout au plus, à "communautariser" celles exercées jusqu'à présent dans un cadre intergouvernemental (par exemple, la coopération judiciaire en matière pénale).

2. Le vote à la majorité qualifiée fait-il partie de la "méthode communautaire" ?

Réponse - Oui, la conception actuelle de la méthode communautaire vise le droit d'initiative de la Commission, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la procédure de codécision avec le Parlement européen. Les trois éléments sont donc indissociables (alors qu'avant l'Acte unique et le Traité de Maastricht seuls les deux premiers éléments entraient en ligne de compte). Il serait contradictoire d'avoir introduit la méthode communautaire à l'article 1 de la Constitution ("l'Union exerce, sur le mode communautaire, les compétences que les Etats membres lui transfèrent") tout en maintenant la règle de l'unanimité pour plus de 50 dispositions du nouveau Traité constitutionnel.

3. Certains s'interrogent encore sur la réelle nécessité de remplacer l'unanimité par le vote majoritaire dans une Union élargie à 25 Etats membres.

Réponse - Il suffit de rappeler les délais qui ont été nécessaires pour prendre certaines décisions à l'unanimité au sein de la Communauté : 30 ans pour le statut de la société européenne; 20 ans pour la directive sur les poids et dimensions des camions; 18 ans pour obtenir la reconnaissance des diplômes des architectes et 16 ans pour celle des pharmaciens. Comment pourrait-on argumenter que le processus de décision ne serait pas entravé par la règle de l'unanimité dans une Union composée de 25 Etats ?

4. Certains, tout en acceptant le principe du vote majoritaire, redoutent que celui-ci n'entraîne la "mise en minorité" systématique de certains Etats membres dans des domaines où ils défendent des intérêts nationaux très importants.

Réponse - La pratique de 20 ans d'application effective du vote majoritaires démontre que tel n'est pas le cas. Le vote majoritaire a été conçu et utilisé, au sein de la Communauté, comme une "arme de dissuasion" pour aboutir plus facilement à une décision unanime et non pas comme une règle permettant de "minoriser à froid" un Etat membre en présence d'intérêts très importants de celui-ci. Voyons les statistiques : depuis 1985, le Conseil a utilisé le vote majoritaire dans environ 20% des décisions susceptibles d'être prises à la majorité qualifiée (les autres 80% des décisions étant prises à l'unanimité malgré une base juridique majoritaire). En outre, les décisions majoritaires sont prises le plus souvent avec l'assentiment tacite des Etats minorisés dans la mesure où ces derniers, soit ont obtenu des concessions sur le contenu de la décision, soit souhaitent s'affranchir d'un groupe de pression interne, soit estiment qu'aucun intérêt national important n'est en jeu. En d'autres termes, l'on peut affirmer que, hormis quelques cas exceptionnels, les Etats membres - et les "grands pays" en particulier - ne sont que très exceptionnellement minorisés contre leur propre gré.

5. Comment peut-on prouver que les Etats membres "acceptent" de facto l'application du vote majoritaire ?

Réponse - De nombreux exemples confirment cette interprétation, notamment en ce qui concerne les "grands" Etats membres. Par exemple, la France est très peu minorisée dans les décisions du Conseil car ses représentants ont pour instruction d'éviter autant que possible d'être minorisés. C'est la raison pour laquelle les représentants français négocient en règle générale leur présence dans la majorité contre des concessions sur le contenu de la décision. Un des rares cas où la France a été minorisée dans un dossier économiquement important a été l'interdiction des filets maillants dérivants. Toutefois, tout en s'élevant contre la décision majoritaire du Conseil, le Ministre français avait négocié une application différée de la mesure et des compensations financières suffisantes pour les pêcheurs. Dans d'autres dossiers très importants pour elle (cfr. la réforme de la PAC ou de la politique commune de la pêche), la France - tout en étant opposée aux propositions initiales de la Commission - a fait partie de la majorité au moment de la décision finale. En ce qui concerne le Royaume-Uni, les statistiques prouvent que ce pays est rarement minorisé depuis que le Gouvernement travailliste de Tony Blair entend accrédiéter auprès de l'opinion publique britannique que le Royaume-Uni est "*at the heart of Europe*" et que, par conséquent, Bruxelles n'impose pas des décisions contraires à l'intérêt national britannique. Par exemple, dans le dossier concernant le "droit de suite" (à savoir, la redevance due en cas de vente à l'auteur d'une œuvre d'art ou à son héritier), le Royaume-Uni a accepté la décision communautaire après avoir obtenu à la fois un assouplissement de son contenu et une dérogation de dix ans avant son application aux "maisons d'art" britanniques. En revanche, l'ancien Gouvernement conservateur était minorisé plus fréquemment car cela donnait des arguments à la presse britannique pour protester contre les "*titkats*" de Bruxelles. Un cas particulier est celui de l'Allemagne : le Gouvernement allemand est souvent en tête du classement officieux des pays les plus minorisés. Les raisons sont, d'une part, le fait que les propositions de la Commission sont plus souvent que pour d'autres pays en opposition aux intérêts nationaux (mesures *anti-dumping*, propositions plus favorables aux intérêts des consommateurs, exigences particulières de l'Allemagne en tant que pays de transit routier, etc.); d'autre part, le fait que le Gouvernement allemand n'a pas de complexe particulier à se faire minoriser car l'intérêt général allemand à l'achèvement et au bon fonctionnement du marché intérieur prime sur l'intérêt spécifique d'une mesure particulière. En outre, le Gouvernement central peut faire valoir à l'égard des *Länder* qu'il n'a pas pu empêcher une décision majoritaire du Conseil. Toutefois, même l'Allemagne n'est pas minorisée lorsqu'elle est opposée de manière fondamentale au contenu d'une mesure. Les seules exceptions récentes ont été la directive sur la publicité pour le tabac (où l'Allemagne a cependant gagné son recours devant la Cour de justice sur la base juridique de la directive) et la directive sur les OPA (où toutefois l'Allemagne avait voté en faveur lors de la première lecture et avait obtenu des concessions supplémentaires sur la protection des actionnaires minoritaires en deuxième lecture).

6. - Peut-on affirmer que la règle de l'unanimité protège mieux l'intérêt national d'un pays que la règle majoritaire ?

Réponse - Une réponse affirmative pourrait paraître évidente car il revient à chaque Etat membre de juger dans un cas d'espèce de son intérêt national à bloquer une décision de l'Union. Toutefois, il ne faut pas oublier que, dans certains cas, l'unanimité peut être utilisée par un groupe de pression ou une catégorie de citoyens dans un Etat membre pour exiger du Gouvernement un blocage de la décision de l'Union, alors que celle-ci répondrait à un intérêt plus général. D'autre part, la règle de l'unanimité peut se retourner contre un Etat membre qui a un intérêt national important à ce qu'une décision communautaire soit prise, mais qui se retrouve bloqué par le veto d'un autre Etat membre. C'est la raison pour laquelle les Etats membres ne font plus recours depuis de nombreuses années au "compromis de Luxembourg" pour bloquer une décision de l'Union. On ne voit pas à priori pourquoi cette situation devrait changer de manière fondamentale avec la généralisation du vote à la majorité qualifiée.

7. Le Président Giscard d'Estaing a estimé que les partisans du vote majoritaire ne sont pas tous d'accord entre eux car ils défendent parfois la réintroduction de l'unanimité pour certaines dispositions.

Réponse - Il est vrai qu'il y a eu au sein de la Convention des demandes contradictoires. Toutefois, il est également incontestable qu'une majorité de Conventionnels peuvent accepter l'extension du vote majoritaire à la PESC, à la fiscalité indirecte, à la lutte contre la discrimination et à certaines mesures sociales (de l'article 99, § 3). Ces demandes sont acceptables pour une large majorité de parlementaires européens et nationaux (cf. textes de MM. Duff et Dini), par les représentants de la Commission et par une majorité de Gouvernements. Ce soutien serait encore plus large si on faisait exception des mesures sociales (seuls trois ou quatre Gouvernements seraient contraires à un "paquet" acceptable par les autres composantes). La Convention ne devrait pas s'aligner sur la position très minoritaire de trois ou quatre Gouvernements.

8. Le Praesidium pourrait estimer que l'élargissement du vote majoritaire n'est pas un élément technique tel que visé par les conclusions du Conseil européen de Salonique.

Réponse - Cet argument n'a pas été considéré correct par les Gouvernements qui ont introduit des amendements sur le vote majoritaire. Toutefois, cet argument ne pourrait être considéré valable que si le Praesidium s'abstenait de modifier d'autres dispositions visant à réintroduire la règle de l'unanimité ou la compétence nationale pour certains domaines (politique commerciale, immigration, etc.). Si le rétablissement de l'unanimité ou de la compétence nationale était jugée une modification technique, il devrait en aller de même pour le vote majoritaire. En tout état de cause, la Convention ne devrait pas être empêchée de recommander majoritairement à la CIG l'extension du vote majoritaire sur les points précités.