

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN  
"CITTADINANZA EUROPEA E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

CATTEDRA JEAN MONNET DI DIRITTO E ISTITUZIONI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

ANTONIO SACCHETTINI

INNOVAZIONI NELLE DELIBERAZIONI A  
MAGGIORANZA QUALIFICATA DEL CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA NEL QUADRO DEL  
TRATTATO DI NIZZA

EUROPAPERS n. 8, 2001

ANTONIO SACCHETTINI  
*Già Direttore Generale Aggiunto del Servizio Giuridico del  
Consiglio dell'Unione Europea*

INNOVAZIONI NELLE DELIBERAZIONI A  
MAGGIORANZA QUALIFICATA DEL CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA NEL QUADRO  
DEL TRATTATO DI NIZZA

**SOMMARIO.** 1. Introduzione: la configurazione della Comunità di sei Stati membri e il problema della ponderazione dei voti. – 2. La soluzione politica dei trattati di Roma e il problema della rappresentatività nel corso dei successivi allargamenti. – 3. La riponderazione dei voti quale risulta dal trattato di Nizza. – 4. Le nuove regole relative al processo deliberativo del Consiglio. – 5. La trascrizione degli accordi di Nizza nelle disposizioni del trattato ivi firmato il 26 febbraio 2001. – 6. Considerazioni critiche con particolare riguardo alle conseguenze sulle cooperazioni rafforzate. 7. Conclusione.

1. Il rapporto delle tre personalità designate dalla Commissione<sup>1</sup> sulle implicazioni istituzionali del futuro ampliamento dell'Unione Europea, redatto in vista della Conferenza intergovernativa conclusasi a Nizza l'11 dicembre 2000, metteva tra l'altro l'accento sugli aspetti quantitativi e qualitativi che caratterizzano i futuri Stati aderenti con i quali le trattative sono in corso. Si tratta infatti di un numero elevato di paesi – 12 – aventi, con una sola eccezione – la Polonia –, una dimensione medio-piccola. Il rapporto ne deduceva la necessità di rivalutare il peso relativo degli Stati membri nelle deliberazioni a maggioranza qualificata del Consiglio, insistendo sulla grande importanza non solo simbolica ma anche politica della questione da risolvere.

Si ricorderà che un risultato positivo a questo riguardo era una condizione per la riduzione del numero dei membri della Commissione, come indicato dal Protocollo sulle istituzioni nella prospet-

<sup>1</sup> Si tratta di J.L.Dehaene, già Primo ministro del Belgio, R. von Weizsäcker, già Presidente della Repubblica Federale di Germania e di Lord Simon of Highbury, già Presidente di British Petroleum e ministro del Regno Unito.

Redazione e fotocomposizione a cura del Laboratorio informatico e di supporto didattico del Dipartimento di Istituzioni politiche e Scienze sociali.

Coordinamento: Alessandro Truini, Salvatore Bonfiglio.

tiva dell'allargamento dell'Unione Europea allegato al trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997. La rinuncia alla designazione di un secondo Commissario da parte degli Stati più popolati dell'Unione spostava infatti l'equilibrio ormai instaurato da decenni e richiedeva una compensazione a favore di questi per quanto riguarda la ponderazione dei voti.

Per valutare l'entità di tale compensazione e cercare di vederne l'influenza sul processo deliberativo del Consiglio conviene riferirsi innanzitutto alla genesi del sistema di ponderazione dei voti in seno a questa istituzione e alla sua evoluzione nelle fasi dei successivi allargamenti delle Comunità.

Come è stato osservato con pertinenza<sup>2</sup>, un sistema di ponderazione dei voti fondato unicamente sul numero degli abitanti di ogni Stato membro avrebbe condotto, in una Comunità di sei Stati, a dei risultati assurdi: 1 voto per il Lussemburgo = 176 voti per la Germania (prima della riunificazione), 150 voti per la Francia, 163 per l'Italia, 30 per il Belgio e 36 per i Paesi Bassi. Non era d'altra parte possibile, a causa della natura non settoriale del trattato istitutivo della CEE, riprendere il calcolo dei voti proprio al trattato istitutivo della CECA, correlato alla percentuale del valore della produzione di carbone e acciaio (cf. l'articolo 28 del trattato CECA).

2. Tenuto conto della configurazione della Comunità composta da sei Stati membri, di cui tre con una popolazione superiore a quaranta milioni e tre con una popolazione inferiore a venti milioni di abitanti, e della preoccupazione che ne conseguiva di evitare un dominio incontrastato degli Stati di maggior peso demografico, la soluzione politica ottenuta dopo lunghi negoziati fu quella di attribuire quattro voti alla Francia, alla Germania e all'Italia rispettivamente, due voti ciascuno al Belgio e ai Paesi Bassi e un voto al Lussemburgo.

Sul totale di diciassette voti, la "soglia" (numero di voti minimo per assicurare la maggioranza qualificata) era fissata al 70%, ossia a dodici voti; ciò comportava una "minoranza di blocco" di

<sup>2</sup> Cf. M. DE L'ECOTAIS, *La pondération des voix au Conseil de ministres de la Communauté européenne*, Revue du Marché commun n° 398, maggio 1996, p.388.

sei voti. Se questa soluzione permetteva agli Stati membri di maggior peso demografico riuniti di formare una maggioranza qualificata, essa consentiva al Belgio o ai Paesi Bassi insieme ad uno di tali Stati membri di bloccare una deliberazione (2+4=6)<sup>3</sup>, mentre ciò non era possibile per il Lussemburgo. La stessa soluzione impediva una deliberazione col voto contrario di due degli Stati membri più popolati.

Nel corso dei successivi allargamenti della Comunità<sup>4</sup>, l'equilibrio tra Stati membri di maggiore e minore peso demografico è stato sostanzialmente salvaguardato con la presenza di quattro della prima categoria<sup>5</sup> nella Comunità composta da nove, poi dieci Stati membri e di cinque della stessa categoria<sup>6</sup> nella Comunità composta da dodici; il numero degli Stati membri di maggiore peso demografico cominciava nondimeno a diminuire in rapporto al numero dei membri. È con l'allargamento che ha condotto alla Comunità di quindici Stati membri, con l'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia che tale equilibrio si è sostanzialmente modificato, gli Stati membri di minore peso demografico essendo divenuti il triplo degli altri.

Ciò ha provocato una diminuzione importante della rappresentatività della popolazione nella maggioranza qualificata necessaria per le deliberazioni in seno al Consiglio: se tale rappresentatività era di almeno il 67,70% nella Comunità di sei Stati membri, essa è passata ad almeno il 63,29% in quella di dodici e ad almeno il 58,16% nell'Unione attuale di quindici Stati membri. Parallelamente, si può riscontrare una diminuzione, per quanto riguarda gli Stati membri di maggior peso demografico, del rapporto (detto ratio) tra la percentuale dei voti attribuiti sul totale dei voti e la percentuale della popolazione sul totale della popolazione:

<sup>3</sup> È da notare che tale risultato si aveva in caso di decisione da prendere su proposta della Commissione; nei casi in cui una proposta della Commissione non era prevista occorreva in oltre che quattro Stati membri su sei facessero parte della maggioranza qualificata.

<sup>4</sup> Per motivi di semplificazione si fa qui uso del termine "Comunità" per indicare le tre Comunità esistenti.

<sup>5</sup> Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

<sup>6</sup> Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna.

per la Francia, ad esempio, tale rapporto è passato da quasi lo 0,90% circa allo 0,73%.

3. La necessità che ne derivava di procedere a una revisione delle regole applicabili non poteva non fare astrazione dal fatto che il numero dei voti attualmente attribuiti ad ogni Stato membro riflette l'importanza relativa della sua popolazione non in modo assoluto e lineare, ma secondo una formula di proporzionalità fortemente degressiva risultante da un accordo politico (cf. il paragrafo precedente).

Fu in base a questa premessa che fin dalle prime discussioni in seno alla Conferenza intergovernativa conclusasi a Nizza si delineò un'intesa sulla constatazione che la modifica del sistema di ponderazione doveva riflettere la doppia natura dell'Unione, che è al tempo stesso un'unione di stati e un'unione di popoli.

Preso atto che un allargamento dell'Unione fino a comprendere ventotto Stati membri avrebbe fatto scendere, con un semplice adattamento aritmetico dei voti attualmente attribuiti, la rappresentatività minima in termini di popolazione fino al 51,36%, la ricerca di una duplice condizione si manifestò abbastanza rapidamente: assicurare una rappresentatività minima intorno al 60% della popolazione e l'assenso di almeno la metà degli Stati membri dell'Unione nelle deliberazioni a maggioranza qualificata.

Fu invece assai più difficile pervenire alla fissazione del numero dei voti da attribuire ai futuri aderenti tenuto conto del loro elevato numero (dodici, secondo il processo di adesione in corso) e dell'eterogeneità delle entità demografiche coinvolte (solo la Repubblica ceca e l'Ungheria da un lato, l'Estonia e la Slovenia e Cipro e Malta dall'altro sono tra loro assimilabili quanto a numero di abitanti).

La soluzione raggiunta dopo gli intensi negoziati, che hanno caratterizzato il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 come quello che ha avuto la durata più lunga, introduce una nuova ponderazione dei voti, che tiene maggior conto degli Stati membri con maggiore peso demografico, nonché alcune regole complementari per la definizione della maggioranza qualificata.

La nuova ponderazione ha per effetto di aumentare aritmeticamente il numero dei voti per tutti gli Stati membri, ma non in modo lineare: il "coefficiente moltiplicatore" è p.e. di 2 per il Lus-

semburgo, di 2,3 per la Danimarca, la Finlandia e l'Irlanda, di 2,4 per il Belgio, la Grecia e il Portogallo, di 3,3 per la Spagna e di 2,9 per gli Stati membri col maggiore peso demografico (Francia, Germania, Italia e Regno Unito).

Se ne può dedurre che, se in media questi ultimi hanno beneficiato di un aumento proporzionale dei loro voti, lo Stato membro di maggior peso demografico (Germania) ha mantenuto lo stesso numero di voti degli altri tre Stati membri aventi una popolazione elevata (anche se di più di venti milioni inferiore). La situazione che ne risulta è la seguente<sup>7</sup>:

Stato	Popolazione (x10 <sup>7</sup> )	% su UE Allargata	Voti Attuali	Coeff. Molt.	Voti Modificati
Germania	82,04	17,05	10	2,9	29
RegnoUn.	59,25	12,31	10	2,9	29
Francia	58,97	12,25	10	2,9	29
Italia	57,61	11,97	10	2,9	29
Spagna	39,39	8,19	8	3,375	27
Polonia	38,67	8,04	-	-	27
Romania	22,49	4,67	-	-	14
PaesiBassi	15,76	3,28	5	2,6	13
Grecia	10,53	2,19	5	2,4	12
Rep.Ceca	10,29	2,14	-	-	12
Belgio	10,21	2,12	5	2,4	12
Ungheria	10,09	2,10	-	-	12
Portogallo	9,98	2,07	5	2,4	12
Svezia	8,85	1,84	4	2,5	10
Bulgaria	8,23	1,71	-	-	10
Austria	8,08	1,68	4	2,5	10
Slovacchia	5,39	1,12	-	-	7
Danimarca	5,31	1,10	3	2,33	7
Finlandia	5,16	1,07	3	2,33	7
Irlanda	3,74	0,78	3	2,33	7
Lituania	3,70	0,77	-	-	7
Lettonia	2,44	0,51	-	-	4
Slovenia	1,98	0,41	-	-	4
Estonia	1,45	0,30	-	-	4
Cipro	0,75	0,16	-	-	4
Lussemburgo	0,43	0,09	2	2	4
Malta	0,38	0,08	-	-	3
TOTALE	481,18	100	87		345

<sup>7</sup> Cf. Rapporto di informazione del Senatore H. Haenel, Senato della Repubblica francese, n° 202, session ordinaire de 2000-2001, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 janvier 2001.

4. Le regole complementari per la definizione della maggioranza qualificata sono le seguenti:

- aumento della "soglia" (numero di voti minimo per assicurare la maggioranza qualificata); essa è destinata a passare dal 71,3% del totale dei voti (62 voti su 87) nell'attuale Unione di quindici al 73,9% del totale dei voti (255 voti su 345) nell'Unione di 27<sup>8</sup>;

- necessità dell'assenso di almeno la metà degli Stati membri dell'Unione; la nuova ponderazione dei voti avrebbe infatti determinato la soppressione in fatto di questa condizione, esistente fin dall'inizio (Comunità di sei Stati membri). Ne consegue che i quattordici Stati membri di minor peso demografico nell'Unione di ventisette potranno impedire una deliberazione richiedente la maggioranza qualificata;

- facoltà per ogni Stato membro di chiedere la verifica che la maggioranza qualificata rappresenti almeno il 62% della popolazione dell'Unione.

Ne risulterà che una maggioranza qualificata di ventiquattro Stati membri che non comprendesse la Germania e due degli Stati membri di maggiore peso demografico (p.e. Francia e Regno Unito, Francia e Italia o Italia e Regno Unito), pur rispettando le due prime condizioni (percentuale del 73,9% del totale dei voti e più della metà degli Stati membri) non sarebbe sufficiente per una deliberazione a maggioranza qualificata mentre lo sarebbe una maggioranza che comprendesse la Germania ma non la Francia, l'Italia e il Regno Unito.

5. I risultati fin qui esposti del negoziato di Nizza si riflettono in due diverse parti del trattato ivi firmato il 26 febbraio 2001: il Protocollo sull'allargamento dell'Unione Europea e le Dichiarazioni n° 20 e 21 allegate al suo Atto finale, intitolate rispettiva-

<sup>8</sup> L'attuale percentuale è destinata ad essere attualizzata ad ogni adesione dai corrispondenti trattati; la Dichiarazione n° 21 adottata dalla Conferenza intergovernativa nella sua sessione di Nizza e allegata all'Atto Finale del trattato ivi firmato il 26 febbraio 2001 precisa che la soglia della maggioranza qualificata è destinata a progredire, in funzione del ritmo delle adesioni, a partire da una percentuale inferiore a quella attuale (71,3%), fino a un massimo del 73,4% per arrivare al termine del processo di adesione al 73,9%.

mente: "Dichiarazione sull'allargamento dell'Unione Europea" e "Dichiarazione relativa alla soglia della maggioranza qualificata e al numero dei voti della minoranza di blocco in "un'Unione allargata".

5.1 Il Protocollo sull'allargamento dell'Unione Europea reca al suo articolo 3 le disposizioni che modificano gli articoli dei trattati CE, CEEA e UE che contengono le regole sul calcolo dei voti in seno al Consiglio, introducendo la nuova ponderazione e aggiungendovi la condizione sopra ricordata relativa all'assenso di almeno la metà degli Stati membri nelle deliberazioni a maggioranza qualificata, nonché la facoltà per ogni Stato membro di chiedere la verifica in tale situazione della rappresentatività di almeno il 62% della popolazione dell'Unione.

Queste disposizioni saranno applicabili a partire dal 1° gennaio 2005 e non sono giuridicamente subordinate all'avvenuta adesione di nuovi Stati membri. Ciò prova che l'esigenza di un adattamento del sistema di ponderazione dei voti è già latente nell'Unione attuale di quindici Stati membri, a causa della sopra ricordata (cf. par.2) progressiva perdita di rappresentatività della popolazione nella maggioranza qualificata necessaria per le deliberazioni in seno al Consiglio. Si noterà che

l'introduzione della facoltà per ogni Stato membro di chiedere la verifica in seno alla maggioranza qualificata della rappresentatività di almeno il 62% della popolazione dell'Unione avrebbe per conseguenza, nell'ipotesi di un'Unione composta ancora di quindici Stati membri nel 2005, che una maggioranza qualificata di dodici Stati potrebbe non essere sufficiente se non comprendesse la Germania e due degli Stati membri di maggiore peso demografico (Francia e Italia, Francia e Regno Unito o Italia e Regno Unito).

5.2 La Dichiarazione n° 20 allegata all'Atto Finale del trattato di Nizza ha per effetto di impegnare gli Stati membri attuali dell'Unione ad adottare, in occasione delle Conferenze di adesione, una posizione comune conforme alla ponderazione dei voti figurante alla tabella concordata durante la Conferenza intergovernativa, riportata qui sopra al paragrafo 3, e alle due altre condizioni (assenso di almeno la metà degli Stati membri nelle deliberazioni a maggioranza qualificata e facoltà di chiedere in tale occasione la verifica del 62% della popolazione dell'Unione).

5.3 La Dichiarazione n° 21 contiene le regole sopra richiamate<sup>9</sup> per l'attualizzazione della soglia della maggioranza qualificata in funzione del ritmo delle adesioni.

6. Il complesso di regole relative alla procedura di decisione del Consiglio risultante dal trattato di Nizza costituisce senza dubbio un compromesso politico tra una pura e semplice attualizzazione dell'esistente ponderazione dei voti e un sistema di doppia maggioranza, preconizzato da alcuni dei partecipanti alla Conferenza intergovernativa e in particolare dalla Commissione. Se quest'ultimo si fonda sulla fissazione di una doppia "soglia" di verifica della maggioranza qualificata – in numero di Stati membri e in percentuale di popolazione dell'Unione – la soluzione che è alla base del trattato di Nizza se ne discosta senza tuttavia disconoscere il ruolo primordiale in quanto esigenza sempre più incombente di una maggiore legittimazione democratica nelle decisioni del Consiglio.

La funzionalità sul piano operativo della soluzione a cui è pervenuta la Conferenza intergovernativa è indubbiamente da valutare nel contesto generale delle modifiche apportate alle disposizioni esistenti dal trattato di Nizza, e in particolare di quelle relative alla composizione del Parlamento europeo e della Commissione.

Alcuni dei primi commenti in materia non mancano di sollevare dubbi sulla funzionalità delle riforme istituzionali introdotte dal trattato, in particolare per quanto riguarda l'ipotesi che il processo di ampliamento dell'Unione non raggiunga il numero previsto di aderenti<sup>10</sup>. Tali dubbi non sembrano solidamente fondati se si prendono in considerazione i vari accorgimenti che gli autori del trattato hanno preso nel Protocollo sull'allargamento dell'Unione Europea<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Cf. nota 8 al precedente paragrafo 4.

<sup>10</sup> Cf. F. BERROD E M. PETRI, *Nice ou la victoire des Etats membres*, Les mensuels spécialisés du Juris-Classeur, janvier 2001, n° 1.

<sup>11</sup> V. in particolare, in tale Protocollo, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 2, il paragrafo 2 dell'articolo 3 e il terzo comma del paragrafo 1 introdotto dall'articolo 4 par.1.

Diversa è invece la valutazione che può farsi per quanto riguarda l'inserimento delle modifiche istituzionali di cui trattasi nel meccanismo di flessibilità introdotto dal trattato di Amsterdam noto come "cooperazione rafforzata" (cf. l'articolo 11 del trattato CE risultante dal trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997).

Se da un lato le condizioni per l'instaurazione delle cooperazioni rafforzate sono state sostanzialmente attenuate (mediante la soppressione del diritto di veto per le cooperazioni rafforzate ai sensi del trattato CE e la fissazione, per ogni tipo di cooperazione rafforzata, di un numero minimo di otto Stati membri), dall'altro è stata introdotta l'esigenza, nelle materie del trattato CE sottoposte alla procedura di codecisione (art. 251 CE), del parere conforme obbligatorio del Parlamento europeo per la necessaria autorizzazione a procedervi<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda invece l'adozione della normativa destinata all'attuazione delle cooperazioni rafforzate, le regole applicabili in virtù del trattato di Amsterdam (art. da 43 a 45 del trattato sull'Unione Europea) sono state mantenute invariate.

Ciò comporterà la persistenza dello squilibrio attualmente esistente in materia tra l'esercizio del diritto di voto in seno al Consiglio, limitato agli Stati membri partecipanti, e la piena partecipazione della totalità dei membri del Parlamento europeo all'esercizio delle competenze che gli sono proprie.

Tale squilibrio potrebbe divenire macroscopico in una Comunità allargata, in cui l'instaurazione di una cooperazione rafforzata potrà aver luogo per meno di un terzo degli Stati membri (8 su 27); ne risulterebbe una procedura legislativa (codecisione) in cui solo otto membri del Consiglio disporrebbero del diritto di voto mentre i deputati di tutti e ventisette gli Stati membri potrebbero esercitare le competenze proprie al Parlamento europeo. Come è stato osservato,<sup>13</sup> ciò potrebbe in definitiva rendere arduo il ricorso alle cooperazioni rafforzate nell'ambito del trattato CE, data la probabile resistenza del Consiglio a consentire

<sup>12</sup> Cf. il nuovo testo dell'articolo 11 par.2, primo comma, ultima frase.

<sup>13</sup> Cf. Rapporto di informazione del Senatore H. Haenel, cit. p. 25.

l'instaurazione di una cooperazione rafforzata<sup>14</sup> in cui una tale situazione potesse configurarsi.

Non è in conseguenza escluso che alla "flessibilità organizzata" che il meccanismo della cooperazione rafforzata intende perseguire si sostituisca in fatto una flessibilità funzionante in base al metodo intergovernativo.

7. Riferendosi ai risultati della Conferenza intergovernativa nel loro insieme, il Presidente Chirac ha definito il compromesso finale come "il migliore accordo possibile, ...che permetterà l'ampliamento senza disfare l'Europa".

Se le procedure di ratifica ormai avviate saranno portate a termine, le deliberazioni a maggioranza qualificata del Consiglio dell'Unione Europea saranno sottoposte, a partire dal 1° gennaio 2005, a delle regole rinnovate rispetto a quelle attualmente applicabili. Si tratterà della più importante modifica di tali regole dopo la loro fissazione da parte dei trattati di Roma.

Sarà solo nel quadro della futura Unione allargata a nuovi Stati membri che si potrà constatare se il risultato della laboriosa trattativa della fine del secondo millennio costituirà un valido contributo al funzionamento delle istituzioni.

<sup>14</sup> Si potrebbe inoltre chiedersi quale sarebbe, nel funzionamento delle cooperazioni rafforzate in seno all'Unione Europea nel suo complesso (primo, secondo e terzo pilastro), la conseguenza del ricorso, da parte di uno Stato membro, alla facoltà di chiedere al momento del voto la verifica della rappresentatività - nella maggioranza qualificata - di almeno il 62% della popolazione dell'Unione (cf. sopra, par. 4 e 5). Anche se non è formalmente escluso dai testi applicabili, tale ricorso non sembra rientrare nelle "pertinenti disposizioni istituzionali" di cui all'articolo 44 del trattato UE quale risulta dal trattato di Nizza.

