



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

LE NUOVE REGOLE DI VOTO DEL CONSIGLIO
dal voto ponderato alla doppia maggioranza

Autore: Gian Franco Carrubba
Data: 1° novembre 2014

Secondo quanto statuito dal Trattato di Lisbona, a partire dal 1° novembre 2014 entrano in vigore le nuove regole relative al sistema di voto adottato a livello di Consiglio.

Tale materia è stata oggetto di numerose rivisitazioni nel corso delle ultime revisioni dei trattati in quanto, a seguito del processo di allargamento dell'Unione, la difficoltà nel raggiungere le maggioranze prescritte rischiava di portare ad una pericolosa paralisi decisionale delle Istituzioni europee.

Attualmente, secondo quanto sancito dal Trattato sull'Unione europea¹, *“il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente”*: è questo il sistema di voto adottato in ambito di politica agricola. Diversamente, valga l'esempio dell'approvazione del regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale, sul quale il Consiglio delibera all'unanimità.

Il concetto di maggioranza qualificata di per sé non rappresenta una novità: esso, tuttavia, è stato profondamente rivisto con l'introduzione della cosiddetta “doppia maggioranza”, un sistema che si

¹ Articolo 16, paragrafo 3 del TUE.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

pone l'obiettivo di rendere più trasparente, democratico ed equilibrato il voto a maggioranza qualificata.

Prima di Lisbona, in effetti, la ponderazione dei voti utilizzata per la maggioranza qualificata avveniva secondo il criterio definito "della radice quadrata", che assegnava a ciascun Paese membro un numero di voti meno che proporzionale rispetto alla propria popolazione.

In tal modo venivano per essere avvantaggiati i Paesi più piccoli, in quanto il rapporto tra i voti assegnati a ciascuno Stato membro risultava più favorevole rispetto al rapporto esistente tra le rispettive popolazioni².

Il processo di allargamento - rendendo, statisticamente, ancor più difficile la formazione di maggioranze vincenti con il sistema di votazione vigente - ha dato impulso alla revisione del concetto di maggioranza qualificata con l'introduzione, come si accennava, del concetto di doppia maggioranza.

L'articolo 16, paragrafo 4 del TUE³ prevede infatti che, a partire dal 1° novembre 2014, per raggiungere la maggioranza qualificata una coalizione debba contare sui voti di almeno il 55% dei

² Con il Trattato di Nizza, ad esempio, venivano assegnati all'Italia 29 voti su 345 (8,4%), mentre a Malta 3 voti (0,9%), per un rapporto Italia/Malta di 29/3. L'assegnazione diretta dei voti sulla base della popolazione assegnerebbe invece all'Italia il 12% dei voti, contro lo 0,1% a Malta, per un rapporto Italia/Malta pari a 360/3.

³ Trattato sull'Unione europea, articolo 16, paragrafo 4: "A decorrere dal 1° novembre 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta. Le altre modalità che disciplinano il voto a maggioranza qualificata sono stabilite all'articolo 238, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea".



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

membri del Consiglio (i.e. sedici voti nell'UE-28) in rappresentanza di un numero di Stati membri che totalizzino almeno il 65%⁴ della popolazione dell'Unione.

Il nuovo sistema rispecchia adeguatamente la doppia natura dell'Unione europea, che è un'unione di Stati e di popoli. L'eguaglianza tra Paesi è rispettata in quanto ognuno di essi dispone di un voto, mentre al tempo stesso si tiene conto del loro diverso peso demografico.

Tale sistema risulta inoltre più democratico, in quanto introduce una ponderazione diretta e proporzionale con la popolazione europea, evitando che i cittadini di un piccolo Paese membro contino di più rispetto a quelli di un grande Paese.

Il sistema, inoltre, è riequilibrato dalla previsione che la maggioranza qualificata può essere raggiunta solo raggruppando almeno sedici Stati: se, pertanto, i maggiori sei Paesi membri contano più del 70% della popolazione Ue, essi da soli non potranno raggiungere la maggioranza richiesta, salvo coinvolgere altri dieci membri.

Discorso analogo vale per la minoranza di blocco, ovvero per il numero minimo di voti contrari sufficienti a bloccare una votazione. In tal caso, sebbene i maggiori quattro Paesi (Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia) abbiano una popolazione sufficiente per evitare, attraverso un accordo tra soli tre di essi, una maggioranza qualificata avversa, il TUE prevede che il numero minimo di membri del Consiglio debba essere pari a quattro. In caso contrario, si considera

⁴ Le cifre relative alla popolazione di ciascuno Stato membro, indicate all'allegato III del regolamento interno del Consiglio, sono adattate annualmente con decisione del Consiglio sulla base dei dati di cui l'Ufficio statistico dell'Unione europea dispone al 30 settembre dell'anno precedente. Si veda in ultimo la decisione 2014/692/UE.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

raggiunta la maggioranza qualificata, nonostante non sia soddisfatto il requisito di rappresentanza di almeno il 65% della popolazione.

Qualora non tutti i membri del Consiglio partecipino alla votazione⁵, la percentuale del 55% dei membri necessaria all'ottenimento della maggioranza qualificata (così come del 65% della popolazione) è calcolata sui partecipanti al voto. La minoranza di blocco, in tal caso, dovrà comprendere almeno il numero minimo di membri che rappresentano oltre il 35% della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro⁶.

Come detto, la definizione di maggioranza qualificata su descritta si applica, come regola generale, a partire dal 1° novembre 2014: fino al 31 ottobre 2014⁷ il Trattato di Lisbona ha infatti previsto disposizioni transitorie che hanno mantenuto il preesistente sistema di ponderazione dei voti⁸, con il quale la maggioranza qualificata si considerava raggiunta solo in presenza di almeno 260 voti favorevoli su 352 (73,9%) espressi dalla maggioranza dei membri.

⁵ È il caso, ad esempio, delle cooperazioni rafforzate di cui agli artt. da 326 a 334 del TFUE, ma anche della mancata partecipazione di rappresentanti di Stati membri in comitologia.

⁶ Articolo 238, paragrafo 3, lettera a), del TFUE.

⁷ Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie, Titolo II – Disposizioni concernenti la maggioranza qualificata.

⁸ Germania, Francia, Regno Unito e Italia: voti 29;
Spagna e Polonia: voti 27;
Romania: voti 14;
Paesi Bassi: voti 13;
Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria e Portogallo: voti 12;
Bulgaria, Austria e Svezia: voti 10;
Croazia, Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia: voti 7;
Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia: voti 4;
Malta: voti 3.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

Allo scopo di introdurre, anche nel periodo transitorio ora concluso, elementi di maggior democrazia, riequilibrando la ponderazione dei voti con la popolazione di ciascuno Paese, a ciascun membro del Consiglio era comunque riconosciuta la facoltà di chiedere la verifica che gli Stati membri componenti la maggioranza qualificata rappresentassero almeno il 62% della popolazione.

Tale disposizione avrebbe impedito, ad esempio, una maggioranza qualificata che escludesse i soli tre Paesi più popolosi: in tal caso, infatti, pur potendo contare su 25 Stati membri e 265 voti totali, la coalizione avrebbe raggruppato solo il 58,49% dei cittadini europei. Come si è visto, al contrario, una simile votazione otterrebbe ora la maggioranza qualificata in quanto verrebbe a mancare il numero minimo di Stati membri richiesto per la minoranza di blocco (pari a quattro).

Questa ultima occorrenza va sottolineata anche alla luce di quanto disposto, sempre nel Protocollo sulle disposizioni transitorie, per l'intervallo dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017: in tale periodo infatti, pur vigendo le nuove norme sulla doppia maggioranza, un membro del Consiglio può chiedere che la votazione a maggioranza qualificata venga effettuata con il sistema della ponderazione dei voti, ivi inclusa la possibilità di chiedere la verifica che gli Stati membri componenti la maggioranza qualificata rappresentino almeno il 62% della popolazione.

Considerato, pertanto, il possibile differente esito delle votazioni a seconda del sistema adottato, nonché la possibilità per ogni Paese membro di ottenere a semplice richiesta l'uso del vecchio sistema di votazione fino al 31 marzo 2017, appare evidente che per l'effettiva entrata in vigore della nuova maggioranza qualificata occorrerà attendere ancora un po'.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

Vale la pena evidenziare, in ultimo, che le regole di voto sopra ricordate si applicano anche in caso di espressione di parere da parte dei comitati di gestione o di appello di cui al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (cd. comitologia).

Differente è tuttavia l'esito di una minoranza di blocco.

In sede di Consiglio, come si è visto, essa equivale infatti a voto contrario: l'atto in esame, semplicemente, non potrà essere adottato. Una minoranza di blocco in comitologia, invece, equivale a un "non parere": la decisione viene rimandata alla Commissione, che potrà decidere autonomamente se adottare o meno l'atto di esecuzione.

In comitologia si applica, ad ogni modo, anche il principio della "maggioranza inversa": una minoranza di blocco, cioè, da "non parere" può tramutarsi in voto contrario laddove essa soddisfi, al negativo, le condizioni richieste per l'ottenimento della maggioranza qualificata.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNAZIONALI
E DELL'UNIONE EUROPEA

Di seguito si riportano due tabelle che sintetizzano i possibili risultati di voto in Consiglio e in comitologia:

Consiglio UE

	Paesi membri	Popolazione	Paesi membri	Popolazione	Paesi membri	Popolazione
Pro	≥ 16	≥ 65%	≥ 16	< 65%	≥ 16	< 65%
Contro	≥ 4	< 35%	< 4	≥ 35%	≥ 4	≥ 35%
Risultato	Parere favorevole		Parere favorevole		Parere contrario	

Comitologia

	Paesi membri	Popolazione	Paesi membri	Popolazione	Paesi membri	Popolazione	Paesi membri	Popolazione
Pro	≥ 16	≥ 65%	≥ 16	< 65%	≥ 16	< 65%	< 4	≥ 35%
Contro	≥ 4	< 35%	< 4	≥ 35%	≥ 4	≥ 35%	≥ 16	< 65%
Risultato	Parere favorevole		Parere favorevole		Non parere		Parere contrario	