

EU MATTERS **project**

Capitolo 3. Processo politico e decisionale dell'UE

Parte 1

1. Panoramica del processo legislativo dell'UE
2. Spiegazione del ruolo del Parlamento, Commissione e Consiglio nella legislazione
3. Spiegazione del processo di bilancio dell'UE

Training Academy
Dott.ssa Giovanna Cuturi

1. Panoramica del processo legislativo dell'UE

Diritto comunitario o ordinamento giuridico dell'UE è costituito da

Trattati istitutivi e dagli atti successivi di modifica (protocolli)

Atti normativi emanati dalle istituzioni comunitarie e Atti adottati dalle istituzioni europee

Accordi stipulati dalle comunità con Stati terzi

PARTICOLARITA' DEL DIRITTO COMUNITARIO

Ha caratteri propri tanto del **diritto interno** (per esempio, l'esistenza di un sistema accentrato di accertamento e attuazione del diritto), quanto del **diritto internazionale** (per esempio, l'avere come fonte i Trattati).

Le fonti del diritto dell'UE

Fonti primarie (Trattati istitutivi e
la giurisprudenza della Corte di Giustizia
dell'UE)

Fonti secondarie (gli atti delle istituzioni
comunitarie)

EFFICACIA DEL DIRITTO DELL'UE

può avere EFFICACIA **VINCOLANTE** (regolamenti, direttive, decisioni) o **NON VINCOLANTE** (raccomandazioni, pareri) ed è dotato di un **sistema sanzionatorio e coercitivo** che ne garantisce l'attuazione attraverso la Corte di giustizia.

Negli ordinamenti interni, tali norme si pongono su un piano superiore a quelle degli ordinamenti giuridici degli Stati membri (**principio della prevalenza** del diritto comunitario sul diritto interno).

2. Spiegazione del ruolo del Parlamento, Commissione e Consiglio nella legislazione

Le istituzioni che partecipano al processo decisionale dell'UE sono:

- il Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'UE
- il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i governi dei paesi dell'UE
- la Commissione europea, che rappresenta gli interessi generali dell'UE ed ha il diritto di iniziativa legislativa

Le politiche dell'UE vengono generalmente decise mediante la **procedura legislativa ordinaria** (nota in precedenza come procedura di "codecisione"), che consente alle tre principali istituzioni di raggiungere un accordo sulla legislazione.

Inizialmente, il Trattato di Roma attribuiva alla Commissione il potere di proposta e quello negoziale, principalmente in campo legislativo e nelle relazioni economiche esterne, e conferiva i poteri **decisionali al Consiglio** o, nel caso delle nomine, ai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Al Parlamento assegnava un potere consultivo.

Il ruolo del Parlamento è via via cresciuto.

L'iniziativa legislativa spetta alla Commissione ma, il Trattato di Maastricht, rafforzato dal trattato di Lisbona, ha tuttavia concesso al Parlamento europeo un diritto di iniziativa legislativa che gli consente di chiedere alla Commissione di presentare una proposta

Il **Trattato di Amsterdam** ha compiuto un progresso sostanziale nella via della democratizzazione della Comunità, semplificando la procedura di codecisione, estendendola a nuovi settori e rafforzando il ruolo del Parlamento nella nomina della Commissione.

Seguendo la stessa impostazione, il **Trattato di Nizza** ha notevolmente accresciuto i poteri del Parlamento. Da un lato, la procedura di codecisione (nella quale il Parlamento ha gli stessi poteri del Consiglio) si applicava ormai a quasi tutti i nuovi campi in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata, dall'altro, il Parlamento acquisiva gli stessi poteri degli Stati membri in termini di possibilità di sottoporre questioni alla Corte di giustizia.

Il **Trattato di Lisbona** rappresenta un altro passo qualitativo verso la piena uguaglianza con il Consiglio in materia di legislazione e di finanze dell'Unione europea

FASI della procedura legislativa ordinaria

- a. Proposta della Commissione
- b. Prima lettura in Parlamento . Il Parlamento adotta la sua posizione a maggioranza semplice.
- c. Prima lettura in Consiglio. Il Consiglio adotta la sua posizione con votazione a maggioranza qualificata. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento. Altrimenti,
- d. Seconda lettura in Parlamento che può approvare la proposta così come è stata modificata dal Consiglio o non prendere alcuna decisione; in entrambi i casi, l'atto è adottato così come modificato dal Consiglio; respingere la posizione del Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi membri; l'atto non è adottato e la procedura ha termine; adottare, a maggioranza assoluta dei suoi membri, emendamenti alla posizione del Consiglio, che sono quindi trasmessi alla Commissione e al Consiglio perché esprimano il proprio parere ; in questi due ultimi casi avverrà la seconda lettura in Consiglio.
- e. Seconda lettura in Consiglio. Se il Consiglio approva tutti gli emendamenti del Parlamento entro tre mesi dalla data in cui li ha ricevuti, votando a maggioranza qualificata ma all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo, l'atto è adottato. In caso contrario, entro sei settimane è convocato il comitato di conciliazione.

f. Conciliazione. Il comitato di conciliazione è composto da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento, assistiti dalla Commissione. Esso esamina le posizioni del Parlamento e del Consiglio e dispone di sei settimane per concordare un progetto comune, che deve essere approvato con VMQ dei rappresentanti del Consiglio e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. Se entro la scadenza il comitato non raggiunge l'accordo su un progetto comune, la procedura ha termine e l'atto non è adottato. Se invece il comitato raggiunge l'accordo, il progetto comune è inviato al Consiglio e al Parlamento per la loro approvazione.

g. Conclusione della procedura (terza lettura). Il Consiglio e il Parlamento dispongono di sei settimane per approvare il progetto comune. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata e il Parlamento a maggioranza dei voti espressi. L'atto è adottato se il Consiglio e il Parlamento approvano il progetto comune. Se l'una o l'altra istituzione non approva il progetto entro la scadenza, la procedura ha termine e l'atto non è adottato.

Negli ultimi anni è aumentato in misura significativa il numero di accordi in prima lettura raggiunti grazie a negoziati informali tra il Consiglio e il Parlamento.

PROCEDURE LEGISLATIVE SPECIALI

Approvazione e Consultazione

APPROVAZIONE

Il legislatore è il Consiglio mentre, Il Parlamento europeo deve dare la sua approvazione riguardo ad una proposta legislativa o essere consultato in proposito;

Nell'ambito della procedura di approvazione il Parlamento europeo ha il potere di accettare o respingere una proposta legislativa con votazione a maggioranza assoluta, ma non la può modificare; nell'ambito della consultazione il Parlamento europeo può approvare o respingere una proposta legislativa e può proporre emendamenti.

il Consiglio può adottare proposte legislative dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento europeo.

In quanto procedura legislativa, l'approvazione è utilizzata per l'adozione di nuove norme riguardanti la lotta alla discriminazione e fornisce inoltre al Parlamento un diritto di veto allorché viene applicata la base giuridica generale sussidiaria.

L'approvazione del Parlamento è inoltre richiesta nel quadro di procedure non legislative, ad esempio: quando il Consiglio adotta taluni accordi internazionali negoziati dall'UE; in casi di grave violazione dei diritti fondamentali (articolo 7 del trattato sull'Unione europea); ai fini dell'adesione all'UE di nuovi membri.

CONSULTAZIONE

Il Consiglio non è giuridicamente obbligato a tenere in considerazione il parere del Parlamento, ma secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia non può adottare una decisione senza avere ricevuto detto parere. Si applica in vari settori, quali le deroghe nell'ambito del mercato interno e le norme in materia di concorrenza ed è richiesta nel quadro di procedure non legislative, allorché sono adottati accordi internazionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

ADOZIONE ED ESECUZIONE

Il Consiglio adotta la legislazione dell'UE sotto forma di regolamenti e direttive, o insieme al Parlamento europeo, in conformità dell'articolo 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria), o da solo, previa consultazione del Parlamento (1.2.3.).

Il Consiglio adotta anche decisioni individuali e raccomandazioni non vincolanti (articolo 288 TFUE) ed emette risoluzioni.

Il Consiglio e il Parlamento stabiliscono le regole generali per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione o riservate allo stesso Consiglio (articolo 291, paragrafo 3, TFUE).

3. Spiegazione del processo di bilancio dell'UE

Strumento che permette e destina **risorse** verso gli **investimenti**, stabilendo entrate e spese di finanziamento delle **politiche** e dei **programmi** dell'UE in linea con le priorità politiche e gli obblighi giuridici dell'Unione.

Dal 1988 l'UE adotta bilanci a lungo termine (5-7 anni) denominati quadri finanziari pluriennali (**QFP**) e breve (**annuali**)

Il Parlamento europeo e il Consiglio costituiscono insieme l'**autorità di bilancio**.

Prima del 1970 solo il Consiglio aveva competenze in materia di bilancio mentre il Parlamento aveva solo un ruolo consultivo.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio e il Parlamento effettuavano ciascuno due letture nel corso della procedura di bilancio, al termine delle quali il Parlamento poteva adottare il bilancio o respingerlo in toto.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una procedura di bilancio più semplice e più trasparente (codecisione di bilancio).

PROCEDURA DI BILANCIO

QUATTRO TAPPE :

1. presentazione del progetto di bilancio da parte della Commissione

Il Parlamento e il Consiglio definiscono orientamenti sulle priorità di bilancio. La Commissione elabora il progetto di bilancio e lo sottopone al Consiglio e al Parlamento (non oltre il 1o settembre a norma dell'articolo 314, paragrafo 2, TFUE, ma entro la fine di aprile o l'inizio di maggio secondo il calendario pragmatico). Per tenere conto di nuovi sviluppi, il progetto di bilancio può essere modificato dalla Commissione successivamente, ma comunque prima della convocazione del comitato di conciliazione.

2. Adozioni della posizione del Consiglio sul progetto di bilancio. Il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la trasmette al Parlamento (a norma dell'articolo 314, paragrafo 3, TFUE, il progetto di bilancio deve essere presentato entro il 1° ottobre, ma secondo il calendario pragmatico è trasmesso entro la fine di luglio). Esso deve informare esaurientemente il Parlamento dei motivi che l'hanno indotto ad adottare tale posizione.

3. Lettura del Parlamento. Il Parlamento ha 42 giorni per rispondere. Durante questo periodo può approvare la posizione del Consiglio o decidere di non deliberare, nel qual caso il bilancio si considera adottato, oppure può proporre emendamenti se questi sono adottati dalla maggioranza dei suoi membri, nel qual caso il progetto emendato è rinviato sia al Consiglio che alla Commissione. Il Presidente del Parlamento, d'intesa con il Presidente del Consiglio, deve quindi convocare immediatamente una riunione del comitato di conciliazione.

4. Riunione del comitato di conciliazione e adozione del bilancio. A partire dal giorno della convocazione, il comitato di conciliazione (composto da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento) dispone di 21 giorni per giungere a un accordo su un progetto comune. A tal fine deve adottare una decisione a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento.

La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria a favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento e quella del Consiglio. Se il comitato di conciliazione non giunge a un accordo su un progetto comune entro il termine di 21 giorni, la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio. Se entro tale termine il comitato di conciliazione giunge a un accordo su un progetto comune, il Parlamento e il Consiglio dispongono ciascuno di 14 giorni di tempo per approvarlo.

La responsabilità ultima dell'**esecuzione** del bilancio spetta alla **Commissione**, che deve garantire che ogni euro speso sia registrato e contabilizzato anche se gli Stati membri, in cooperazione con la Commissione, sono tenuti a garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

L'esecuzione del bilancio annuale dell'UE viene verificata nell'ambito della cosiddetta procedura di scarico del bilancio.



