

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

alla: Convenzione

Oggetto: Risoluzioni del Parlamento europeo trasmesse dal sig. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo
«Ruolo dei poteri regionali nella costruzione europea»
«Tipologia degli atti e gerarchia delle norme nell'Unione europea»

Il Segretario Generale della Convenzione ha ricevuto dal sig. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, membro della Convenzione, i documenti in allegato, sui quali desidera richiamare l'attenzione dei membri della Convenzione:

- Risoluzione del Parlamento europeo, del 14 gennaio 2003, sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea
- Risoluzione del Parlamento europeo, del 17 dicembre 2002, sulla tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell'Unione europea.

Ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea

Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea (2002/2141(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, e in particolare il punto 6 della dichiarazione n. 23 relativa all'avvenire dell'Unione,
 - vista la dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001 sul futuro dell'Unione europea,
 - visto il Libro bianco della Commissione sulla governance europea¹ e la sua risoluzione del 29 novembre 2001 su tale Libro bianco²,
 - vista la sua risoluzione del 16 maggio 2002 sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri³,
 - vista l'organizzazione territoriale di ognuno degli Stati membri sancita dalle rispettive costituzioni,
 - vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
 - vista la Carta comunitaria della regionalizzazione⁴,
 - visti l'articolo 265 del trattato CE,
 - visti gli articoli 53 e 163 del suo regolamento,
 - visto il parere del Comitato delle regioni del 21 novembre 2002 sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea,⁵
 - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità (A5-0427/2002),
- A. considerando che l'Unione europea si basa sulla duplice legittimità degli Stati e dei cittadini; constatando che, nel corso degli ultimi decenni e parallelamente al processo della costruzione europea, si è manifestata nella maggior parte degli Stati membri una tendenza crescente alla regionalizzazione o alla decentralizzazione, cosa che ha rafforzato le responsabilità dei numerosi enti territoriali in materia di formulazione della legislazione e delle politiche dell'Unione europea, della loro esecuzione e del loro controllo, dando agli stessi una nuova consapevolezza del loro ruolo in Europa; constatando inoltre che la prassi istituzionale va

¹ GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.

² GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 314.

³ P5_TA(2002)0247.

⁴ Carta comunitaria della regionalizzazione, adottata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988, articolo 23, paragrafo 1 (GU C 326 del 19.12.1988, pag. 289).

⁵ Parere CdR 237/2002.

spesso al di là delle disposizioni giuridiche,

- B. constatando che tale fenomeno ha presentato ricche diversità di ordine nazionale, culturale, istituzionale come testimoniato dal diritto costituzionale e amministrativo degli Stati membri,
- C. considerando che, di fronte alle sfide, potenzialità e incertezze generate dalla globalizzazione, l'UE deve sviluppare al contempo la sua capacità di intervento globale e la capacità di coesione e partecipazione dei cittadini, garantite dalle regioni e dai municipi;
- D. considerando che negli anni passati è maturata una maggiore consapevolezza circa le funzioni e l'autonomia delle diverse amministrazioni regionali e locali degli Stati membri, che gli enti regionali e locali possono svolgere al riguardo un ruolo significativo per avvicinare maggiormente l'UE ai cittadini, la qual cosa rappresenta un obiettivo fondamentale del processo di Nizza, e che il Libro bianco della Commissione sulla governance europea richiede una stretta cooperazione tra le istituzioni europee, i governi nazionali, le amministrazioni regionali e locali e la società civile,
- E. considerando il molteplice contributo delle regioni e delle autorità locali alla riuscita dell'integrazione europea, attraverso l'applicazione regionale e in loco della legislazione comunitaria, partenariati internazionali e, nelle regioni di confine, attraverso la cooperazione transfrontaliera,
- F. ricordando il preambolo della Carta dei diritti fondamentali secondo il quale "l'Unione contribuisce alla preservazione e allo sviluppo dei valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'organizzazione dei loro poteri pubblici a livello nazionale, regionale e locale",
- G. consapevole del fatto che la salvaguardia e il rafforzamento dell'autonomia regionale e locale nei diversi paesi europei costituisce un contributo importante alla costruzione dell'Europa basato sui principi di democrazia, di prossimità e di decentramento del potere,
- H. constatando che ciascuna legittimità democratica, di cui sono dotate le istituzioni a tutti i livelli della governance, ha un valore e un merito proprio e che occorre abbandonare una concezione gerarchica e piramidale del sistema istituzionale dell'Unione,
- I. considerando opportuno che l'Unione europea instauri una maggior partecipazione delle collettività regionali e locali al processo decisionale europeo, a partire dalla fase di preparazione delle politiche e degli atti comunitari, come pure che essa garantisca una migliore collaborazione con gli organismi che sono di fatto incaricati di eseguire le decisioni dell'Unione,
- J. rilevando che l'articolo 203 del trattato CE già consente ai ministri dei governi regionali di partecipare alle delegazioni del Consiglio dei rispettivi Stati membri qualora ciò sia conforme alla ripartizione costituzionale dei poteri prevista da detto Stato,
- K. consapevole della richiesta delle collettività locali e regionali di rafforzare il loro ruolo nel processo decisionale; ritenendo che tale richiesta debba essere interpretata e soddisfatta senza mettere in causa l'equilibrio istituzionale su cui si è finora basato il successo della Comunità e dell'Unione, e che deve essere consolidato in vista della sfida dell'ampliamento a 25 e più Stati membri,
- L. riaffermando la legittimità e il ruolo essenziale del Comitato delle regioni in quanto

interlocutore istituzionale delle collettività locali e regionali nell'ambito dell'Unione,

- M. consapevole dell'impegno europeo delle assemblee regionali e comunali, che debbono anch'esse sfruttare l'opportunità di pronunciarsi su progetti europei;
- N. considerando l'importanza dei lavori del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), dell'Assemblea delle regioni d'Europa (ARE), dell'Associazione delle regioni frontaliere europee (ARFE), della Conferenza delle regioni periferiche e marittime (CRPM), del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE) e di Eurocities, che promuovono a livello europeo strutture locali e regionali democratiche e la cooperazione transfrontaliera e interregionale,

Ravvicinamento dell'Unione ai suoi cittadini

- 1. ritiene che, in vista dell'avvicinamento dell'Unione europea ai suoi cittadini, l'Unione debba formulare nuovi metodi partecipativi che riconoscano il ruolo chiave delle collettività regionali e locali, in particolare nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, cosa che rafforzerà certamente l'adesione dei suoi cittadini allo sviluppo del progetto d'integrazione europea;
- 2. chiede che le disposizioni pertinenti della Costituzione europea riconoscano il ruolo delle regioni, delle province, dei comuni e di ogni altra organizzazione territoriale che forma gli Stati membri nell'impegno volto a conseguire gli obiettivi dell'Unione europea; chiede pertanto che la Costituzione europea definisca con precisione l'esercizio, l'applicazione e il controllo del principio di sussidiarietà; chiede altresì che, nei casi in cui il recepimento delle direttive negli ordinamenti nazionali sia di competenza delle regioni, esse possano fruire, in materia di scelta delle metodologie, della stessa flessibilità riservata alle autorità nazionali, ove competenti; chiede inoltre con forza agli Stati membri di rafforzare meccanismi interni di partecipazione delle regioni e delle collettività territoriali, in particolare quelle dotate di poteri legislativi, all'insieme del processo in base al quale si forma la volontà dello Stato nel campo degli affari europei che rivestano per esse un interesse specifico;

Rappresentanza partecipativa

- 3. sostiene l'appello del Comitato delle regioni affinché un nuovo quadro costituzionale dell'Unione europea incorpori la Carta europea dell'autogoverno locale come parte dell'acquis comunitario, allo scopo di costruire un'Unione basata su principi di democrazia e trasparenza¹ e su metodi di dialogo e cooperazione;
- 4. invita la Commissione ad associare pienamente e costantemente alla preparazione degli atti legislativi e all'elaborazione delle politiche comunitarie coloro che sono chiamati ad applicarle, restando da determinare nell'ambito nazionale le modalità di associazione delle collettività regionali e locali a questo lavoro preparatorio; auspica che il desiderio di semplificazione del funzionamento dell'Unione sia compatibile con l'apertura di nuove vie di partecipazione a tutti i protagonisti, attuali ed eventuali, sulla scena europea;
- 5. riafferma il proprio sostegno al concetto del Libro bianco "Governance europea" della Commissione, in base al quale le regioni e i comuni svolgono il ruolo di mediatori tra il cittadino e le istituzioni comunitarie; auspica che, accanto alla consultazione diretta degli interessi regionali e comunali, si proceda in primo luogo all'ascolto del Comitato delle regioni

¹ Parere del Comitato delle regioni CdR 237/2002, punto 1.21.

o delle associazioni europee più rappresentative per la difesa degli interessi regionali, urbani e locali; invita quindi la Commissione a dar seguito alle proposte di principio avanzate in tal senso nel Libro bianco sulla governance;

6. accoglie con favore la presentazione di proposte da parte della Commissione in merito alla possibilità di "contratti tripartiti" tra l'Unione, gli Stati membri e le collettività territoriali designate da questi ultimi e intende analizzarle in modo approfondito soprattutto sotto il profilo delle prerogative di questo Parlamento;
7. propone una cooperazione rafforzata fra le assemblee regionali e il Parlamento europeo, in particolare nell'ambito della sua commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo;

Accesso alla Corte di giustizia

8. chiede alla Convenzione di garantire che le regioni e altre entità territoriali, alla luce del principio della sussidiarietà e qualora le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario, possano adire la Corte di giustizia sotto l'autorità dello Stato membro interessato, conformemente alla relativa normativa costituzionale o nazionale;
9. ricorda che, in ogni caso, la determinazione delle rispettive competenze degli Stati membri e delle regioni nei casi concreti spetta esclusivamente alle Corti costituzionali o ad altri organi previsti a tal fine dalle norme costituzionali degli Stati membri;
10. propone di aprire al Comitato delle regioni il diritto di adire la Corte di giustizia in caso di presunta violazione del principio di sussidiarietà o per difendere le proprie prerogative;

Cooperazione transfrontaliera

11. rammenta che la cooperazione transfrontaliera è un compito europeo e un obiettivo politico dell'Unione europea; invita la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri e i poteri regionali e locali, a incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a tutti i livelli e anzitutto fra regioni limitrofe; invita la Commissione a elaborare un progetto di statuto che agevoli la realizzazione di questa cooperazione transfrontaliera;

Convenzione

12. accoglie con favore il dibattito previsto dalla Presidenza della Convenzione sul ruolo delle regioni e degli enti locali che si terrà il 6 e 7 febbraio 2003;
13. propone i seguenti emendamenti ai trattati:
 - a) al trattato UE, articolo 2, aggiungere nel primo comma l'obiettivo: "- promuovere la coesione territoriale";
 - b) al trattato UE, articolo 6, paragrafo 3, modificare come segue: "L'Unione rispetta le identità nazionali degli Stati membri, come pure la loro struttura interna e l'autogoverno delle regioni e dei comuni";
 - c) al trattato CE, articolo 5, secondo comma, inserire dopo "Stati membri": "o dalle autorità regionali e locali sulla base dei poteri loro attribuiti dal diritto dello Stato membro in questione," (resto immutato);
 - d) al trattato CE, articolo 10, primo comma, prima frase, modificare come segue: "gli Stati

membri, così come le loro collettività regionali e locali, ove previsto dalle norme costituzionali e nel quadro delle rispettive competenze, adottano tutte le misure generali o particolari atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato o dagli atti delle istituzioni della Comunità”;

- e) al trattato CE aggiungere il seguente nuovo articolo 10 bis: “Nei settori previsti dalle legislazioni nazionali i poteri regionali e locali degli Stati membri partecipano alla realizzazione degli obiettivi e alla valorizzazione dell'azione dell'Unione”;
 - f) al trattato CE, aggiungere il seguente nuovo articolo 151 bis: "Nell'ambito dei suoi settori di competenza, la Comunità rispetta e promuove la diversità linguistica in Europa, comprese le lingue regionali o minoritarie quali espressione di detta diversità, incoraggiando la cooperazione tra Stati membri e utilizzando altri idonei strumenti per favorire questo obiettivo”;
 - g) al trattato CE, articolo 158, aggiungere un terzo comma: "Gli Stati membri si impegnano a promuovere la cooperazione transfrontaliera alle loro frontiere interne ed esterne, a creare a tal fine il necessario quadro giuridico e ad applicare lo statuto della cooperazione transfrontaliera”;
 - h) al trattato CE, articolo 211, aggiungere il seguente trattino “- svolge la sua attività in uno spirito di partenariato reciproco con gli Stati membri e le loro collettività locali e regionali”;
 - i) al trattato CE, articolo 230, aggiungere un nuovo comma dopo il terzo comma : “La Corte di giustizia può inoltre pronunciarsi su ricorsi di annullamento introdotti dal Comitato delle regioni per atti che possono recare pregiudizio al principio di sussidiarietà o per salvaguardare le sue prerogative”;
 - j) al trattato CE, articolo 265, aggiungere un nuovo comma alla fine: “Il Consiglio e la Commissione elaborano regolarmente una relazione motivata sulle misure adottate in seguito ai pareri del Comitato delle regioni”;
14. auspica che sia consolidato l'articolo 299, paragrafo 2 del trattato CE, relativo alle regioni ultraperiferiche;

o
o o

15. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al Comitato delle regioni, ai parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati nonché alla Convenzione europea.

Tipologia degli atti e gerarchia delle norme nell'Unione europea

Risoluzione del Parlamento europeo sulla tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell'Unione europea (2002/2140(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001 sul futuro dell'Unione europea¹,
 - vista la sua risoluzione del 18 aprile 1991 sulla natura degli atti comunitari²,
 - vista la sua risoluzione del 13 aprile 2000 recante proposte per la Conferenza intergovernativa: adeguare le istituzioni per garantire il successo dell'ampliamento³,
 - vista la sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione⁴,
 - vista la sua risoluzione del 29 novembre 2001 sul Libro bianco della Commissione "Governance europea"⁵,
 - vista la sua risoluzione del 5 febbraio 2002 sull'attuazione della legislazione nel quadro dei servizi finanziari⁶,
 - vista la sua risoluzione del 16 maggio 2002 sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri⁷,
 - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A5-0425/2002),
- A. considerando che la gerarchia delle norme giuridiche dell'Unione si articola lungo due assi distinti:
- una gerarchia orizzontale tra gli atti dell'Unione e quelli degli Stati membri che si basa su tre principi: la competenza di diritto comune spetta agli Stati membri; le competenze attribuite all'Unione sono fondate sui principi della sussidiarietà e della proporzionalità; gli atti di diritto comunitario primeggiano su quelli degli Stati membri,
 - una gerarchia verticale tra le varie categorie di atti normativi dell'Unione: trattati, direttive, regolamenti, decisioni individuali,
- B. considerando che, con riserva di limitate modifiche, l'articolazione tra gli atti dell'Unione e

¹ Conclusioni della presidenza - Allegato I.

² GU C 129 del 20.5.1991, pag. 136.

³ GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409.

⁴ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 310.

⁵ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 314.

⁶ P5_TA (2002)0035.

⁷ P5_TA (2002)0247.

quelli degli Stati membri è soddisfacente e che la gamma degli strumenti giuridici previsti dal trattato CE consente di rispondere efficacemente alle esigenze per il fatto che essa poggia su una duplice distinzione:

- tra le direttive, che stabiliscono gli obiettivi dell'intervento dell'Unione ma lasciano agli Stati il compito di determinare e attuare gli strumenti del caso, e i regolamenti, che sono obbligatori in tutti i loro elementi e di applicazione diretta,
- tra gli atti vincolanti, le direttive e i regolamenti, e gli atti aventi valore d'incitamento quali i pareri e le raccomandazioni,

C. considerando che è tuttavia opportuno

- riformare la procedura di determinazione delle competenze dell'Unione istituzionalizzando e rafforzando la partecipazione all'esercizio del potere costituente di un organismo, quale la Convenzione europea, più direttamente rappresentativo dei cittadini dell'Unione rispetto ai singoli governi nazionali e maggiormente capace rispetto ad essi di tener conto, nella determinazione delle competenze, della duplice esigenza di sussidiarietà e di proporzionalità,
- specializzare meglio gli strumenti giuridici esistenti della direttiva e del regolamento al fine di consentire, negli interventi dell'Unione, una migliore presa in considerazione del criterio dell'intensità,
- prevedere strumenti di coordinamento delle politiche nazionali al fine di assicurare una maggiore efficacia alle "strategie" d'azione decise dal Consiglio europeo,

D. considerando che in compenso l'articolazione degli atti normativi adottati dalle istituzioni dell'Unione è ben poco soddisfacente, e ciò per due motivi principali:

- la dualità degli strumenti d'intervento dell'Unione prevista dal trattato CE e dal trattato UE, e in particolare dal titolo VI di quest'ultimo,
- la fondamentale inconsistenza delle varie categorie che riuniscono gli atti comunitari, inconsistenza risultante dall'assenza di un contenuto normativo omogeneo, di una procedura di adozione uniforme e di una denominazione specifica proprie agli atti di ciascuna categoria,

E. considerando che si rende pertanto necessario un rimodellamento globale della nomenclatura degli atti dell'Unione al fine di:

- unificare gli strumenti giuridici previsti dai trattati CE e UE,
- costituire categorie di atti giuridici più omogenee, definite dalla funzione, dalla procedura di adozione e dalla denominazione: atti costituzionali, atti legislativi, compresi gli atti di bilancio, e atti regolamentari di applicazione;

F. considerando che l'incremento senza precedenti del numero di Stati membri e l'affermazione di un'autorità legislativa, costituita da due rami, il Parlamento europeo e il Consiglio, operanti in regime di codecisione, combinano i loro effetti in misura tale da giustificare una riorganizzazione in profondità del potere regolamentare di applicazione di cui, in particolare, all'articolo 202 del trattato CE, sulla base dei due seguenti principi:

- l'autorità esecutiva non dovrebbe essere il Consiglio, che tende, in conseguenza degli ampliamenti, a divenire un'assemblea legislativa, ma bensì la Commissione e, nei limiti della loro rispettiva competenza territoriale, gli Stati membri o ancora, a titolo di deroga, un'agenzia specializzata o un organismo di autoregolamentazione,
 - il potere regolamentare dev'essere esercitato secondo le modalità e nei limiti stabiliti dall'autorità legislativa e sotto il controllo dei suoi due rami,
1. raccomanda l'adozione di una tipologia profondamente rinnovata degli atti dell'Unione fondata sui tre seguenti principi:
 - un principio di semplificazione, che presuppone l'eliminazione della dualità degli strumenti giuridici previsti dai trattati UE e CE, grazie all'introduzione di un regime giuridico unico fondato sulla sostituzione degli strumenti specifici attualmente in vigore ai titoli V e VI del trattato UE con strumenti comunitari, giacché le procedure comunitarie quali il diritto d'iniziativa della Commissione, l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata, la codecisione e il controllo della Corte di giustizia sono le uniche in grado di offrire tutte le garanzie necessarie di efficacia, democrazia e certezza del diritto,
 - un principio di specializzazione fondato sulla regola "una norma, una procedura, un nome", ciò che presuppone l'introduzione di una classificazione basata sulla funzione - costituzionale, legislativa e regolamentare d'applicazione - degli atti dell'Unione e l'introduzione di una correlazione rigorosa tra contenuto normativo, procedura di adozione e designazione degli atti in ciascuna di queste tre categorie funzionali,
 - un principio di democratizzazione, che presuppone che la riforma della nomenclatura giuridica non avvenga a diritto costante ma si traduca in progressi democratici significativi, laddove il potere deliberante degli eletti a suffragio universale deve essere sistematicamente rafforzato, in base a procedure adeguate, tanto per l'elaborazione degli atti costituzionali e legislativi, fra cui gli atti di bilancio, che per il controllo degli atti regolamentari adottati su abilitazione dell'autorità legislativa; tale principio porta in particolare ad escludere che un atto legislativo, di bilancio o regolamentare possa essere adottato nel quadro di una procedura che non rispetti la parità tra i due rami dell'autorità legislativa che sono il Consiglio e il Parlamento;
 2. suggerisce pertanto alla Convenzione europea di introdurre nella futura Costituzione dell'Unione tre categorie di atti normativi, ciascuna di esse soggetta a procedure di adozione relativamente omogenee e dotate di denominazioni specifiche e intelligibili;

Il blocco costituzionale

Composizione

3. propone che il blocco costituzionale sia costituito da un solo atto diviso in due parti: la parte A, la Costituzione, dovrebbe determinare i diritti fondamentali, gli obiettivi e i principi dell'Unione, le competenze che le sono attribuite, le istituzioni e le procedure che ne disciplinano l'azione; essa integra la Carta dei diritti fondamentali; la parte B dovrebbe comprendere l'insieme delle disposizioni attualmente figuranti nei trattati e che non sarebbero né inserite nella parte costituzionale né rese caduche; si tratta in particolare delle disposizioni relative ai principi che disciplinano le politiche settoriali dell'Unione; ***alle parti A e B dovrebbero applicarsi procedure di modifica diverse;***

Forma

4. constata che la Costituzione è un atto di diritto internazionale firmato dagli Stati membri e ratificato in base alle rispettive procedure costituzionali; essa può quindi assumere solo la forma di un Trattato costituzionale;

Procedura

5. ritiene che la procedura di revisione dei trattati dovrebbe essere modificata al fine di consolidare il passo avanti sulla via della democrazia costituito dalla partecipazione determinante di una Convenzione maggioritariamente composta di eletti a suffragio universale all'elaborazione della Costituzione; sarebbe opportuno prevedere che il Consiglio europeo approvi i progetti di emendamenti al trattato costituzionale elaborati da una Convenzione costituita sul modello dell'attuale Convenzione europea; qualora il Consiglio europeo desideri modificare il progetto propostogli, le modifiche previste dovrebbero essere sottoposte all'approvazione della Convenzione;

Il blocco legislativo

- 1) Composizione
6. propone che il blocco legislativo sia costituito da tutti gli atti legislativi adottati in codecisione dai due rami della "autorità legislativa" che sono il Parlamento europeo e il Consiglio, con decisione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione; tali atti rientrano nelle seguenti categorie:
 - la legge: è obbligatoria in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile. Essa determina necessariamente i principi fondamentali, gli orientamenti generali e gli elementi essenziali delle misure da adottare per la loro applicazione; essa stabilisce in particolare i diritti e i doveri delle persone fisiche e giuridiche nonché la natura delle garanzie di cui esse devono beneficiare in ogni Stato membro; la legge stabilisce la finalità e la portata delle misure che essa si prefigge di delegare¹; le leggi che determinano il quadro giuridico, il calendario e il quadro finanziario dei programmi d'azione dell'Unione e prevedono il volume, la ripartizione e il calendario di esecuzione degli stanziamenti necessari sono denominate leggi di programma²;
 - la legge quadro che vincola gli Stati membri per quanto riguarda i risultati da raggiungere ma lascia agli organi nazionali la competenza per quanto riguarda gli strumenti per raggiungere tali obiettivi;³ salvo eccezioni espressamente previste dall'autorità legislativa, le istituzioni europee non adottano misure regolamentari per la messa in atto delle leggi quadro, che sono di competenza esclusiva degli Stati membri;
 - la legge organica che adotta le disposizioni necessarie per il buon funzionamento delle istituzioni ma che richiedono una flessibilità di adozione incompatibile con la procedura costituzionale: la decisione risorse proprie, il regolamento finanziario, le disposizioni

¹ La legge dovrebbe sostituirsi all'attuale regolamento legislativo, eccettuati i regolamenti che disciplinano i programmi d'intervento comunitario.

² Le leggi di programma dovrebbero sostituire i regolamenti legislativi che disciplinano i programmi comunitari d'azione in ambiti quali ad esempio lo sviluppo strutturale, la ricerca, l'insegnamento superiore e la mobilità delle persone.

³ La legge quadro dovrebbe sostituirsi all'attuale direttiva.

relative al regime elettorale e alle modalità di scrutinio prescelte per l'elezione del Parlamento europeo, lo statuto della Corte di giustizia e della Corte dei conti, le disposizioni contenute in taluni accordi istituzionali, gli atti adottati in base all'attuale articolo 308;

- le leggi finanziarie che comprendono due tipi di atti:
 - la legge relativa alle prospettive finanziarie che stabilisce la programmazione finanziaria dell'Unione per una durata di cinque anni e fissa il massimale globale della spesa annua autorizzata, i massimali settoriali su tutto l'insieme del periodo di programmazione, la nomenclatura delle rubriche settoriali e le condizioni di esercizio della disciplina di bilancio,
 - la legge finanziaria annuale, che prende il nome di bilancio dell'Unione, nonché le leggi finanziarie rettificative, che mantengono il nome di bilanci rettificativi e suppletivi (BRS); si tratta degli atti mediante i quali l'autorità di bilancio autorizza la raccolta delle risorse e l'esecuzione delle spese nel corso di un esercizio di bilancio di dodici mesi nonché le modifiche apportate in corso di esercizio alla legge finanziaria iniziale;

Procedura

7. propone che i vari tipi di atti legislativi siano adottati in codecisione sulla base delle procedure seguenti:

- le leggi e le leggi quadro sono adottate in codecisione sulla base della procedura prevista dall'attuale articolo 251 del trattato la quale meriterebbe tuttavia di essere semplificata e chiarita;
- le leggi organiche devono essere adottate nel quadro di procedure che combinino l'esigenza di democrazia che presuppone la partecipazione del Parlamento europeo alla codecisione, l'esigenza di efficacia che implica che sia proscritto il ricorso all'unanimità e l'esigenza di solennità che richiede una partecipazione eminente alla decisione del Consiglio riunito al livello dei Capi di Stato o di governo; la procedura prescelta per l'adozione di tali leggi deve pertanto essere la procedura di base prevista per l'adozione degli atti legislativi in codecisione con riserva delle seguenti modifiche:
 - la Commissione potrebbe esercitare il suo diritto d'iniziativa solo su domanda espressa del Consiglio europeo,
 - esse sarebbero adottate da una maggioranza qualificata rafforzata tanto in seno al Parlamento che al Consiglio,
 - la decisione finale del Consiglio sarebbe presa al livello dei Capi di Stato o di governo, il quale avrebbe oltretutto il potere di chiedere alle istituzioni di riprendere la procedura allo stadio che esso giudichi più appropriato;

8. per quanto riguarda le leggi finanziarie propone che:

- le leggi relative alle prospettive finanziarie siano adottate in codecisione dai due rami dell'autorità di bilancio secondo la stessa procedura degli atti legislativi,
- il bilancio annuale, iniziale o rettificativo, sia adottato secondo una procedura di

codecisione più trasparente e più semplice identica per le entrate e per la totalità delle spese e che la differenziazione fra spese obbligatorie e non obbligatorie e l'esclusione dell'autorità di bilancio da qualsiasi decisione relativa alle entrate non abbiano alcun motivo di essere mantenute in vita; che il bilancio debba altresì comprendere le spese e le risorse del FES, che non deve più essere oggetto di un bilancio distinto;

9. reputa tuttavia che la codecisione di bilancio non possa essere soggetta alla stessa procedura della codecisione legislativa nella misura in cui, dal momento che il bilancio deve essere adottato entro scadenze precise, non può assolutamente essere presa in considerazione l'ipotesi di un rifiuto finale della legge finanziaria risultante da un disaccordo tra il Consiglio e il Parlamento; sottolinea la necessità di semplificare la procedura annuale di bilancio e di conferirle maggiore trasparenza, il che permetterebbe di concentrarsi su un periodo più breve; è consapevole del fatto che potrebbero essere esaminate varie opzioni al fine di superare un eventuale disaccordo tra i due rami dell'autorità di bilancio; bisognerebbe ad esempio prevedere o un meccanismo d'iscrizione d'ufficio degli stanziamenti necessari alla copertura degli impegni legislativi e contrattuali dell'Unione, o l'attribuzione di un potere di "ultima parola" al Parlamento nello stretto limite di un tasso massimo di aumento della spesa, determinata rubrica per rubrica, rispetto all'esercizio precedente; questi due approcci potrebbero essere combinati tra loro;
10. invita, in tale spirito, la commissione per i bilanci ad elaborare rapidamente una relazione relativa alla riforma della procedura di bilancio;

Gerarchia

11. ritiene che le leggi organiche debbano essere conformi alla Costituzione e che le leggi, le leggi quadro e le leggi finanziarie debbano essere conformi alla Costituzione e alle leggi organiche;
12. ricorda, tuttavia, che gli atti di bilancio pongono quattro problemi specifici di gerarchia giuridica, segnatamente:
 - le leggi finanziarie relative alle prospettive finanziarie e al bilancio devono essere conformi alle disposizioni della legge organica recante il regolamento finanziario;
 - le decisioni di bilancio relative alle entrate devono rispettare le disposizioni della legge organica che determina il regime delle risorse proprie ossia l'importo massimo dei prelievi autorizzati, la natura, la determinazione dell'imponibile, le modalità di raccolta ed eventualmente le aliquote massime delle entrate tributarie e dei contributi al bilancio dell'Unione; sarebbe tuttavia opportuno che la predetta legge organica fosse sufficientemente flessibile da lasciare all'autorità di bilancio un sufficiente margine di manovra nella fissazione delle entrate necessarie alla copertura delle spese di ciascun esercizio;
 - gli "importi ritenuti necessari" fissati negli atti legislativi devono vincolare parzialmente l'autorità di bilancio; quest'ultima dev'essere tenuta, salvo eccezioni motivate dalla necessità di rispettare lo spirito dell'atto legislativo, a non superare gli importi iscritti nel relativo atto, ma dev'essere autorizzata a non iscrivere la totalità di questi importi nella legge finanziaria se essa lo reputi necessario,

- l'autorità di bilancio deve, nei bilanci annuali, rispettare i massimali stabiliti dalla legge relativa alle prospettive finanziarie ma soltanto nella misura in cui quest'ultima sia stata adottata in codecisione; essi possono essere modificati secondo la stessa procedura;

Il blocco regolamentare

13. ritiene che il potere regolamentare abbia per funzione di assicurare l'applicazione degli atti legislativi; ritiene, in tale ottica, che esso debba spettare alla Commissione e, nel quadro delle rispettive competenze territoriali, agli Stati membri; ritiene tuttavia che l'autorità legislativa, costituita dal Consiglio e dal Parlamento, debba poter delegare a un'agenzia specializzata o a un organismo di autoregolamentazione il compito di determinare talune misure tecniche di applicazione delle leggi;
14. rammenta che tutti gli atti regolamentari debbono essere conformi agli atti legislativi e soggetti al controllo generale di legalità esercitato dalla Corte di giustizia;
15. ricorda che l'articolo 202 deve essere modificato in modo da conferire al Parlamento europeo e al Consiglio la responsabilità dell'autorità legislativa fondata sulla piena parità di diritti per quanto riguarda la definizione dell'abilitazione legislativa all'autorità esecutiva e il controllo dell'esercizio dei poteri che le sono stati attribuiti e che occorrerà prevedere altresì, a tal fine, un meccanismo di controllo sotto forma di un diritto di richiamo (“call back”);

Composizione

16. propone che gli atti regolamentari vengano divisi in due categorie:
 - disposizioni esecutive, destinate a disciplinare le condizioni procedurali di applicazione degli atti legislativi e di bilancio; le disposizioni esecutive non sanciscono norme supplementari o complementari rispetto all'atto legislativo; esse sono lo strumento giuridico di diritto comune di cui dispone l'esecutivo comunitario per assicurare l'attuazione delle leggi; le disposizioni esecutive sono di competenza esclusiva della Commissione la quale decide eventualmente di assicurarsi il concorso di un comitato consultivo composto da rappresentanti degli Stati membri;
 - regolamentazioni delegate, che determinano, in conformità della legge e nei limiti fissati dalla medesima, le norme tese a integrare quelle già emanate dal legislatore; nessuna regolamentazione delegata di questa natura deve poter essere adottata senza l'abilitazione e il controllo dei due rami dell'autorità legislativa; l'abilitazione legislativa deve definire la materia, i principi, gli obiettivi e i limiti della delega; essa può fissare un limite temporale alla delega; l'autorità legislativa esercita il suo controllo sulle regolamentazioni delegate;

Procedura

17. ritiene che la procedura di adozione e di controllo delle misure di esecuzione non possa essere esattamente la stessa a seconda che l'autorità legislativa ne affidi la responsabilità alla Commissione o a un'altra autorità, agenzia specializzata o organismo di autoregolamentazione; propone al riguardo i seguenti orientamenti:
 - la misura di esecuzione affidata alla Commissione dev'essere trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo; se il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, o il Parlamento, che si pronuncia alla maggioranza dei suoi membri, formulano entro un

termine di tre mesi delle obiezioni a una misura di esecuzione, la misura in questione è sottoposta alla procedura legislativa (codecisione) mediante la quale può essere confermata, modificata o annullata, a meno che la Commissione non la ritiri;

- la misura di esecuzione affidata a un organismo tecnico o professionale, che potrebbe essere qualificata come misura tecnica di esecuzione, sarebbe sottoposta ai due rami dell'autorità legislativa alle stesse condizioni di una misura di esecuzione della Commissione; la Commissione disporrebbe comunque del potere di opporsi al progetto allo stesso titolo dei due rami dell'autorità legislativa;

Casi particolari

Gli atti normativi rientranti nel titolo VI del trattato UE

18. propone che tutti gli atti giuridicamente vincolanti previsti all'articolo 34 del trattato UE vengano rimossi e sostituiti da atti legislativi; constata che talune materie particolarmente sensibili, in particolare le questioni di carattere penale che formano attualmente oggetto di disposizioni adottate sotto forma di convenzioni, possono giustificare, nel rispetto del principio di codecisione, l'introduzione di alcune specificità procedurali per quanto riguarda, ad esempio, il diritto d'iniziativa o le maggioranze richieste per la sua adozione;

Gli accordi internazionali

19. ritiene che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione concernenti:

- la costituzione di un'associazione con uno o più Stati terzi o organizzazioni internazionali,
- la creazione di un quadro istituzionale specifico mediante l'organizzazione di procedure di cooperazione,
- la politica commerciale comune,
- materie soggette alla procedura di codecisione legislativa o di bilancio,

debbano essere adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata, previo parere conforme del Parlamento europeo; i negoziati sono condotti dalla Commissione sulla base di un mandato conferitole dal Consiglio previa consultazione del Parlamento;

20. reputa necessario, tenuto conto del fatto che gli accordi internazionali hanno un valore giuridico superiore a quello dell'insieme degli atti giuridici interni dell'Unione, che la loro conformità alla Costituzione e agli atti organici sia rigorosamente verificata; propone che il diritto di consultazione per parere della Corte di giustizia in merito alla conformità di un accordo internazionale con la Costituzione e gli atti organici dell'Unione venga esteso al Parlamento europeo e anche a una significativa minoranza di membri di questa assemblea;

Gli accordi tra le parti sociali previsti all'articolo 139 del trattato CE

21. ritiene che gli accordi previsti all'articolo 139 del trattato debbano essere omologati dalla Commissione su richiesta delle parti sociali; ritiene, tuttavia, che l'omologazione non possa intervenire qualora i due rami dell'autorità legislativa, il Parlamento europeo e il Consiglio con decisione a maggioranza qualificata, vi si oppongano;

22. rammenta che gli accordi tra le parti sociali devono rispettare la Costituzione e gli atti organici;

Gli accordi interistituzionali

23. ribadisce che gli accordi interistituzionali costituiscono strumenti importanti di coordinamento e di organizzazione dei rapporti di lavoro tra le istituzioni; ritiene che tali accordi debbano essere conformi alle disposizioni costituzionali ed organiche; ritiene che, per consentire alla Corte di giustizia di esercitare più efficacemente il suo controllo, sarebbe opportuno estendere le condizioni per la consultazione di questa giurisdizione su tali atti a un numero significativo di parlamentari europei;

Il coordinamento delle politiche nazionali

24. reputa indispensabile razionalizzare e strutturare le procedure relative alle azioni di coordinamento delle politiche nazionali previste nei trattati. Propone, soprattutto nei casi in cui la competenza di coordinamento spetta all'Unione:

- che gli interventi a carattere vincolante assumano la forma di una legge quadro,
- che gli interventi a carattere non vincolante in ambiti di competenza degli Stati membri vengano adottati dai due rami dell'autorità legislativa sotto forma di "raccomandazione dell'autorità legislativa"; dovrebbe essere il caso per quanto riguarda i grandi orientamenti per le politiche economiche, che dovrebbero essere proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel quadro di un'apposita procedura;

25. auspica che gli Stati membri formalizzino mediante un accordo politico esterno al trattato le loro procedure di cooperazione in ambiti che rientrano tra le loro competenze; esprime il suo consenso acciocché l'intervento della Commissione in questo ambito possa essere richiesto dal Consiglio europeo e ribadisce il diritto del Parlamento europeo a beneficiare di tutte le informazioni necessarie, alla luce del fatto che questi tipi di cooperazione inevitabilmente incidono sull'attuazione della parte comunitaria della strategia comune;

o
o o

26. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai parlamenti dei Stati membri e dei paesi candidati e alla Convenzione europea.