

Poteri e ruolo politico del Parlamento

Come ogni parlamento, il Parlamento europeo esercita tre poteri fondamentali: il potere legislativo, il potere di bilancio e il potere di controllo. Esso svolge un ruolo politico crescente in seno all'Unione europea.

Il potere legislativo

Il Parlamento vota le leggi europee unitamente al Consiglio

La procedura legislativa normale è la codecisione: posti su un piano di parità, Consiglio e Parlamento europeo approvano congiuntamente la legislazione proposta dalla Commissione. L'accordo finale del Parlamento europeo è indispensabile.

Il potere di codecisione è un potere essenziale del Parlamento che rafforza la sua capacità di influire sulla legislazione europea. La codecisione si applica a numerosi settori: libertà di circolazione dei lavoratori, realizzazione del mercato interno, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente, protezione dei consumatori, istruzione, cultura, sanità, ecc. Essa ha permesso al Parlamento europeo di ottenere, ad esempio:

- . che gli Stati membri possano imporre la diffusione televisiva in forma non criptata, nel loro territorio, di taluni importanti eventi sportivi;
 - . che siano applicate norme anti-inquinamento più severe in materia di qualità dei combustibili e degli oli motore;
 - . che la Commissione possa applicare d'urgenza misure di salvaguardia concernenti l'alimentazione degli animali;
 - . che gli avvertimenti relativi alla nocività del tabacco sui pacchetti di sigarette siano più severi e più visibili;
 - . che, per eliminare i rottami di automobili in maniera ecologica, i metalli pesanti - piombo, mercurio, cadmio ecc. - siano vietati negli autoveicoli a partire dal 2003; che i costi del riciclaggio degli autoveicoli fuori circolazione siano sostenuti dai fabbricanti; che, inoltre, le attrezzature elettriche fuori uso siano riciclate meglio.
- Benché la procedura di codecisione rappresenti la norma, esistono ancora oggi ambiti legislativi non trascurabili nei quali il Parlamento europeo esprime un semplice parere, come ad esempio in materia fiscale o in ordine alla fissazione dei prezzi agricoli.

Oltre a rafforzare il potere di codecisione del Parlamento europeo, il Trattato di Arnsterdam ha' altresì sancito il suo potere di iniziativa politica. Il Parlamento spesso approva, su proposta di una delle sue commissioni, relazioni volte ad orientare la politica dell'Unione europea e ad invitare la Commissione europea a prendere iniziative.

Sul piano legislativo, i lavori parlamentari sono organizzati, in generale, nel modo seguente:

- . il Parlamento europeo viene consultato in merito ad una proposta legislativa presentata dalla Commissione europea; una commissione parlamentare, competente

per il merito, è incaricata di elaborare una relazione e nomina un relatore; una o più commissioni possono essere consultate per esprimere pareri che vengono approvati e trasmessi alla commissione competente per il merito;

- . i deputati - e le commissioni consultate per parere - possono presentare emendamenti al progetto di relazione elaborato dal relatore, che successivamente è approvato, eventualmente con modifiche, dalla commissione competente per il merito;

- . la relazione è esaminata dai gruppi politici;

la relazione è infine discussa in seduta plenaria: ad essa possono ancora essere apportati emendamenti, presentati dalla commissione competente per il merito, dai gruppi politici o da un certo numero di deputati; mediante una votazione, il Parlamento stabilisce la sua posizione.

La codecisione

La procedura di codecisione comporta una, due o tre letture. Essa ha l'effetto di moltiplicare i contatti tra il Parlamento e il Consiglio - colegislatori - nonché con la Commissione europea.

- . La Commissione europea propone un testo legislativo.

- . Sulla base di una relazione della sua commissione competente per il merito, il Parlamento europeo adotta la sua posizione: il caso più frequente è che esso modifichi la proposta della Commissione apportandovi alcuni emendamenti. Questa è la sua prima lettura.

- . Il Consiglio dei ministri accoglie gli emendamenti del Parlamento - e in questo caso la proposta legislativa è approvata - oppure li modifica adottando una "posizione comune".

- . Sulla base di una raccomandazione della commissione parlamentare competente, il Parlamento europeo si pronuncia in seconda lettura: alla maggioranza assoluta dei suoi membri (314 voti), esso approva, respinge o modifica la posizione del Consiglio.

- . La Commissione spesso tiene conto degli emendamenti del Parlamento e trasmette al Consiglio dei ministri una proposta modificata. Il Consiglio può approvare tale proposta modificata deliberando a maggioranza qualificata, ma può modificarla soltanto deliberando all'unanimità.

- . In caso di disaccordo tra il Parlamento e il Consiglio, è istituito un Comitato **di** conciliazione che riunisce, per un periodo massimo di sei settimane, i membri del Consiglio e una delegazione del Parlamento europeo. Tale delegazione, formata da 15 membri che riflettono la composizione del Parlamento, è presieduta da un Vicepresidente. Essa comprende in ogni caso il *relatore*.

- . Nella grande maggioranza dei casi le due parti pervengono ad un accordo, sotto forma di *progetto comune*.

- . In occasione della terza lettura, il Parlamento è chiamato a confermare tale accordo. In mancanza di accordo, la proposta di "legge" comunitaria è considerata non approvata.

Il potere di bilancio

Il Parlamento europeo e il Consiglio sono i due rami dell'autorità di bilancio, vale a dire che essi condividono il potere in materia di bilancio così come condividono il potere legislativo. Le decisioni del Parlamento sono preparate dalla sua commissione per i bilanci, in collaborazione con le altre commissioni parlamentari.

Esercitando il suo potere di bilancio, il Parlamento europeo esprime le proprie priorità politiche. Ogni anno, in dicembre, esso stabilisce il bilancio dell'esercizio successivo, il quale entra in vigore soltanto dopo essere stato firmato dal Presidente del Parlamento europeo. Dal 1986, le spese annuali sono iscritte in una programmazione pluriennale - le cosiddette "prospettive finanziarie" - approvata di comune accordo dal Parlamento e dal Consiglio.

Nel quadro del bilancio annuale, il Parlamento ha l'ultima parola sulla maggior parte delle spese: quelle destinate alle regioni meno favorite, alla lotta contro la disoccupazione eccetera. Per quanto riguarda le spese agricole, il Parlamento europeo può proporre modifiche, ma è il Consiglio ad avere l'ultima parola. Il Parlamento e il Consiglio effettuano due letture (tra maggio e dicembre) delle proposte di bilancio presentate dalla Commissione europea, al fine di mettersi d'accordo sull'ammontare e sulla destinazione delle spese.

Il Parlamento ha anche la facoltà di respingere il bilancio, se ritiene che non risponda alle esigenze dell'Unione. In questo caso, la procedura di bilancio deve ricominciare. Esso ha respinto il bilancio in passato, ma non ha più utilizzato quest'arma da quando definisce congiuntamente con il Consiglio una programmazione finanziaria pluriennale.

Come è utilizzato il bilancio?

Si prendano a titolo di esempio gli stanziamenti di pagamento del bilancio dell'Unione europea per il 2002: il 46,2% degli stanziamenti sono destinati alla politica agricola; il 33,6% alle azioni cosiddette "strutturali", che mirano a promuovere lo sviluppo delle regioni meno favorite dell'Unione; il 6,4% ad altre politiche interne, come la ricerca o le azioni sociali. Il 5,4% del bilancio è destinato alle spese di funzionamento delle istituzioni (di cui l' 1,08% al bilancio del Parlamento europeo). Quanto alle azioni esterne (politica estera, aiuto allo sviluppo ecc.), esse rappresentano il 7,6% della dotazione finanziaria, di cui il 2,7% è destinato alla preparazione in vista dell'adesione all'Unione di nuovi Stati membri.

Come è finanziato il bilancio?

Il bilancio è finanziato con risorse proprie stabilite di comune accordo dagli Stati membri, previa consultazione del Parlamento europeo. Ciò significa che esse appartengono all'Unione e pertanto non rappresentano contributi degli Stati membri. L'ammontare del bilancio non può superare l'1,27% del prodotto nazionale lordo dell'Unione europea.

Attualmente, le risorse proprie sono costituite da:

- un finanziamento calcolato in base alla ricchezza dei vari Stati membri (prodotto nazionale lordo);

- una percentuale dell'IVA riscossa su merci e servizi in tutta l'Unione;
- dazi doganali riscossi alle frontiere esterne dell'Unione;
- risorse varie, tra cui prelievi riscossi sui prodotti agricoli importati dai paesi terzi.

Chi controlla l'esecuzione del bilancio?

Dopo aver approvato il bilancio, il Parlamento, fondandosi specificamente sulle relazioni della Corte dei conti europea, verifica, tramite la sua commissione per il controllo dei bilanci, anche l'uso che ne viene fatto: ossia, esso valuta in modo continuo la gestione e l'efficacia degli stanziamenti comunitari e vigila per combattere le frodi. Esso decide annualmente se concedere o meno alla Commissione europea il "discarico" per l'esecuzione del bilancio. La decisione relativa al discarico (ovvero il riconoscimento della buona gestione) è accompagnata da osservazioni, alle quali le istituzioni chiamate in causa sono invitate a dar seguito.

Il Parlamento può rifiutare o rinviare la concessione del discarico, il che costituisce un segnale politico forte. Ad esempio, rinviando la concessione del discarico nel 1999 al fine di sottolineare le insufficienze e la mancanza di trasparenza nella gestione della Commissione, il Parlamento europeo ha messo in moto un processo che ha portato alle dimissioni della Commissione stessa.

Il potere di controllo

Il Parlamento europeo esercita un controllo democratico sull'intera attività comunitaria. Questo potere, che in origine verteva unicamente sull'azione della Commissione, si è esteso anche al Consiglio e agli organi preposti alla politica estera e di sicurezza. Per agevolare tale controllo, il Parlamento europeo può istituire commissioni temporanee d'inchiesta, cosa che ha fatto a più riprese, in particolare a proposito del morbo della "mucca pazza": questa iniziativa è sfociata nella creazione di un'Agenzia veterinaria europea, con sede a Dublino. Analogamente, il Parlamento europeo ha ottenuto la creazione dell'Ufficio europeo per la lotta contro le frodi in materia di bilancio (OLAF).