

CONV 245/02

CONTRIB 88

NOTE DE TRANSMISSION

du: Secrétariat

à la: Convention

Objet: "Les procédures législatives et budgétaires"
- Contribution présentée par M. Lamberto Dini, membre de la Convention

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de
M. Lamberto Dini, membre de la Convention.

Contributo del
Senatore Lamberto Dini
sul tema
“Le procedure Legislative e di Bilancio”
(Conv. 216/02 e Conv. 225/02)

Bruxelles, 12-13 Settembre 2002

Le procedure legislative e di bilancio

(CONV. 216/02 e CONV. 225/02)

1. Le procedure legislative e di bilancio, in ragione del carattere eminentemente giuridico dell'Unione, come promotrice, unica nel suo genere, di norme che toccano spesso direttamente i cittadini, è la dimensione sulla quale si misura in larga parte la legittimità della costruzione europea. Ora proprio la opacità delle procedure, soprattutto se raffrontate a quelle nazionali, è una delle principali ragioni della distanza del cittadino dall'Unione.

Le procedure sono il risultato di stratificazioni successive; di aggiunte senza sottrazioni; di propositi di miglioramento tradottisi in realtà in passi indietro (ad esempio nel processo decisionale in consiglio dopo Nizza); di contraddizioni tra la volontà di perseguire certi obiettivi ed il rifiuto degli strumenti necessari al loro raggiungimento.

Il proposito di semplificare e razionalizzare non può non ispirarsi ad alcuni criteri che discendono dalla esperienza degli ultimi cinquant'anni e che conferiscano alle procedure carattere di:

- efficacia, nella misura in cui esse consentano decisioni rapide in una Unione sempre più larga che voglia essere al passo con le sfide della globalizzazione;
- democraticità, nella misura in cui esse coinvolgono le istituzioni rappresentative dei cittadini, che quindi possano sentirle come proprie;
- responsabilità, nella misura in cui di esse si riconosca la provenienza, il peso rispettivo delle singole istituzioni che consenta un giudizio di imputazione;
- riconoscibilità, in termini di numero limitato e chiaro di processi leggibili, anche perché assimilabili alle normative nazionali, che costituiscono la sostanza della cultura politica del cittadino europeo.

- 2) Da queste premesse non è difficile dedurre un percorso di semplificazione e razionalizzazione lungo i seguenti punti:

- a) abolizione della procedura di cooperazione, ormai del tutto superata dal modello della codecisione e non più conforme al ruolo paritario, in sede legislativa, di Consiglio e Parlamento; essa si applica comunque a pochissimi casi, concernenti essenzialmente l'Unione economica e monetaria. La cooperazione rimase in piedi, nonostante le revisioni di Amsterdam e di Nizza, perché non si volle modificare nulla della Unione economica e monetaria, alla vigilia della sua entrata in vigore (Trattato di Amsterdam) e nella fase iniziale della sua attuazione (Trattato di Nizza). Abolita la cooperazione, le forme di coinvolgimento del Parlamento europeo in essa previste andrebbero ricondotte, a seconda dei casi, alla codecisione o al parere dell'Assemblea di Strasburgo.
- b) la codecisione, che comporta appunto una parità piena tra Consiglio e Parlamento, come componenti di un sistema bicamerale, deve restare l'unica procedura legislativa. Ma anche qui, applicando alcuni dei criteri di cui al punto 1, sarebbero consigliabili alcune modifiche:

-- introduzione del concetto di atto legislativo, con i suoi caratteri propri, che secondo l'esperienza nazionale, sono la astrattezza e generalità.

Il ricorso al concetto di legge consentirebbe di distinguere rispetto ai provvedimenti di mera amministrazione, (spettanti invece alla Commissione, sotto il controllo del Consiglio e del Parlamento) e ridurrebbe l'eccesso di normativa proveniente da Bruxelles.

L'inserimento nei Trattati del concetto di legge, concetto presente del resto in più di una Costituzione nazionale, è stato tentato più volte, da ultimo nel negoziato di Nizza su impulso della Presidenza portoghese. Non si è giunti alla sua codificazione perché, limitandosi a soluzioni parziali, non si era mai proceduto in passato ad una razionalizzazione delle dimensioni di quella affidata oggi alla Convenzione.

La forma degli atti non dovrebbe quindi essere determinata dalla materia in essi trattata bensì dalla loro natura legislativa o esecutiva. Ad esempio, nella politica agricola, gli orientamenti generali hanno un carattere legislativo e giustificano un coinvolgimento paritario del Parlamento europeo, non opportuno invece in sede di fissazione dei prezzi agricoli.

- generalizzazione del criterio della maggioranza qualificata in Consiglio, che si tratti sia di attività di governo a carattere esecutivo (come in molti casi di cui alla pagina 26 del documento (Conv. 216/02) sia dell'azione normativa condotta di conserva con il Parlamento europeo.

Questo principio dovrebbe avere un carattere "costituzionale", suscettibile di applicarsi anche a futuri nuovi compiti del Consiglio, con le eccezioni della maggioranza semplice (essenzialmente per questioni procedurali) e della unanimità, quest'ultima in soli pochi casi aventi natura costituzionale (ad esempio le riforme dei Trattati, l'ingresso di nuovi membri, le risorse proprie, l'art. 308).

L'elenco delle materie in cui vale la regola dell'unanimità, anche se ridotto ad ogni revisione dei Trattati, è invece ancora desolatamente lungo e costituisce il principale elemento paralizzante di una Unione che si avvia a raddoppiare il numero dei propri membri (basta guardare allo stentato avvio della legislazione sulla giustizia e sugli affari interni, nonostante la spinta della Commissione).

Ancor più andrebbero abolite le ipotesi residue (anche se sono solo quattro) di unanimità nel Consiglio nel quadro della codecisione: una aberrazione nei confronti della logica stessa che è attualmente alla base del processo legislativo nei Trattati.

Da rifiutare, infine, l'ipotesi, per materie particolarmente sensibili ed oggi gestite all'unanimità, di passare ad una supermaggioranza, più alta di quella attuale, che, come noto, corrisponde grosso modo ai due terzi dei voti in Consiglio e che quindi è, di per sé, già sufficientemente garantista. L'introduzione di una terza categoria tra l'unanimità e la attuale maggioranza qualificata renderebbe meno comprensibile un meccanismo già complicato.

- semplificazione del modello di maggioranza qualificata in Consiglio. A Nizza si decise di far concorrere alle decisioni la maggioranza degli Stati, dei voti e della popolazione. Ogni paese si preoccupò soprattutto di rendere per sé più agevole la costruzione di minoranze di blocco, ignorando le esigenze di tempestività e riconoscibilità delle decisioni.

Occorre dunque tornare ad un sistema più semplice, non senza un qualche sacrificio dei paesi maggiori che infatti vi si opposero, inclusa l'Italia, quando esso fu proposto dalla Commissione. Il sistema potrebbe essere quello della maggioranza degli Stati e della popolazione. Si darebbe seguito, in questo modo, alla doppia legittimazione dell'Unione, basata sui

popoli e sugli Stati, che ne è anche un principio costituente, realizzando un punto di equilibrio tra l'eguaglianza degli Stati e quella dei cittadini. In fondo, pur senza il rigore dovuto alla assenza di storia ed al razionalismo politico dell'esperienza americana, la soluzione riproporrebbe l'eguaglianza tra i cittadini nella Camera dei Rappresentanti e tra gli Stati nel Senato realizzata dal Congresso degli Stati Uniti.

Si potrebbe anche, ma questo è un punto meno importante, semplificare l'attuale procedura della codecisione, modellandola ad esempio sulle legislazioni nazionali, con il passaggio della proposta della Commissione in ordine successivo nelle due Camere, prima in Consiglio e poi in Parlamento, ed eventualmente in conciliazione nell'ipotesi di disaccordo. La stessa procedura di conciliazione, che in un'Europa allargata sarà condotta da un piccolo "Parlamento", potrebbe essere resa più spedita.

- riconduzione in ambito parlamentare delle procedure di bilancio, attraverso l'applicazione ad esse del modello della codecisione.

La legge di bilancio non è, nei singoli paesi, diversa, da qualsiasi altra legge. Pertanto il bilancio andrebbe approvato da Parlamento e Consiglio con una procedura di codecisione (lo avevano proposto il Belgio e l'Italia in sede di Trattato di Amsterdam) e quindi con la abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, che sottrae indebitamente poteri che spetterebbero al Parlamento ed è inoltre fonte di ricorrenti incertezze interpretative.
