

NOTA

del:	Praesidium
alla:	Convenzione
Oggetto:	Gli strumenti giuridici: sistema attuale

Si allega per i membri della Convenzione la nota di riflessione sugli strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità per l'esercizio delle rispettive competenze, legislative ed esecutive, nonché sulle procedure per definire e utilizzare tali strumenti (CONV 50/02), completata con una quarta parte in cui sono delineate le alternative emerse nel dibattito in seno alla convenzione in data 23 e 24 maggio 2002.

NOTA DI RIFLESSIONE

Oggetto: Gli strumenti giuridici: sistema attuale

Sintesi

1. Il tema degli strumenti giuridici costituisce la successione logica di quello delle competenze: una volta deciso di attuare una competenza, occorre determinare *chi* può farlo, *come*, e con *quali* conseguenze. Questo problema fondamentale è affrontato nelle tre parti della nota:

- l'elenco degli strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità: forma da essi adottata e loro effetti;
- modus operandi delle istituzioni;
- qualità della normativa.

Una quarta parte è dedicata alle possibili alternative evidenziate nel dibattito in seno alla Commissione.

2. La nota fornisce una panoramica dello sviluppo, nel corso degli anni, dell'elenco di strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità: forma da essi adottata e loro effetti.

- Innanzi tutto essa spiega la classificazione originaria dell'articolo 249 del TCE (decisione, regolamento, direttiva, raccomandazione e parere), laddove il legislatore gode di ampia libertà di scelta tra tali strumenti in funzione dei casi.
- La nota constata poi che, a parte la classificazione dell'articolo 249 del TCE, altri articoli del trattato CE rimandano a strumenti specifici la cui portata e natura differenti comportano effetti giuridici sovente difficili da classificare.
- Inoltre, il TUE contiene due elenchi, presentati nella nota, di strumenti specifici ai settori della politica estera e della cooperazione in materia penale, settore in cui l'efficacia diretta è stata esplicitamente esclusa.
- Infine la prassi ha portato allo sviluppo di taluni strumenti, non previsti dal trattato, il cui valore giuridico va considerato con cautela ma che non sono comunque privi di efficacia.

3. Questa pluralità di strumenti costituisce un fattore di incertezza giuridica e uno dei motivi di opacità di cui l'Unione è accusata?

4. Per realizzare gli obiettivi e esercitare le competenze dell'Unione e della Comunità i trattati attribuiscono dei poteri alle istituzioni. Ma, come spiegato nella nota, il sistema istituzionale dell'Unione non si fonda sui principi della separazione dei poteri affiancata da una definizione delle funzioni abituali delle istituzioni tipiche del diritto costituzionale classico. I trattati disegnano piuttosto in modo pragmatico forme di collaborazione tra istituzioni che rappresentano interessi diversi.
5. Il potere legislativo non è definito dai trattati, i quali si limitano a definire, caso per caso, i ruoli rispettivi delle istituzioni in causa (il Consiglio e il Parlamento europeo in qualità di co-legislatore o con un grado variabile di partecipazione, la Commissione cui è attribuito un ruolo altrettanto importante in virtù delle sue prerogative d'iniziativa). Questi ruoli si esercitano in funzione di un numero grandissimo di procedure.
6. Per quanto riguarda il potere di adottare norme di esecuzione degli atti di diritto derivato (norme di terzo livello) a livello comunitario, il trattato precisa che:
 - il Consiglio "conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità.
 - Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione".
7. Questa mancanza di un sistema coerente di procedure per l'adozione di decisioni e la loro grande diversità costituiscono fattori supplementari di complessità e di opacità?
8. La nota solleva infine la problematica della qualità della legislazione comunitaria e della sua capacità di adattarsi alla complessità e rapidità dei cambiamenti, soprattutto nel settore economico. In questo contesto essa rimanda alle riflessioni svolte nell'ambito delle istituzioni europee, in particolare la Commissione, sulle possibilità - con "continuità dei trattati" - di una semplificazione e razionalizzazione della regolamentazione e presenta nei particolari i vari meccanismi previsti (consultazioni, analisi d'impatto, coregolamentazione e autoregolamentazione, valutazione e seguito della legislazione, ecc.).
9. Sarebbe opportuno sancire taluni di questi meccanismi nei trattati?

Introduzione

10. Il tema degli strumenti giuridici costituisce un seguito logico della questione delle competenze (cfr. CONV 47/02): una volta deciso di attuare una competenza, l'Unione/Comunità deve determinare chi attuerà tale competenza, secondo quali modalità e con quali effetti. La presente nota affronta i seguenti punti:

I. Elenco degli strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità: forma da essi adottata e i loro effetti

II. Modus operandi delle istituzioni

III. Qualità della normativa

IV. Possibili alternative

I. Elenco degli strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità: forma da essi adottata e loro effetti

11. In questo, come in altri casi, l'evoluzione della Comunità e dell'Unione, attraverso le versioni successive dei trattati, è risultata in sovrapposizioni che a valle escludono qualsiasi possibilità di sistematizzazione. Alla classificazione originaria dell'articolo 249 del TCE si sono aggiunti numerosi atti di diritto derivato, alcuni dei quali hanno la medesima denominazione di quelli elencati in tale articolo, ma con caratteristiche proprie. Talvolta si tratta di atti di natura giuridica dubbia, altre volte ad essere incerto è il carattere vincolante. Infine, benché la maggioranza di tali atti sia prevista dai trattati, la prassi ha consacrato strumenti che non si potrebbero definire giuridici, ma la cui forza vincolante è accertata de facto.

A. Tipologia degli atti di diritto derivato dell'articolo 249 del TCE

12. L'articolo 249 contiene l'elencazione classica degli atti giuridici comunitari e dei loro effetti. Esso distingue tra gli atti obbligatori - la decisione, il regolamento e la direttiva – e gli atti non obbligatori – la raccomandazione ed il parere. (Occorre osservare che le raccomandazioni e i pareri non sono privi di conseguenze giuridiche, in particolare in quanto strumenti d'interpretazione.)
13. Per quanto riguarda gli atti obbligatori, la decisione "è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati". Essa costituisce pertanto un atto individuale privo di portata generale. Sia la direttiva sia il regolamento hanno invece portata generale e natura normativa. Mentre però la prima si rivolge agli Stati membri creando un obbligo di risultato, il regolamento si rivolge direttamente ai cittadini ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi. La direttiva fissa pertanto un risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli Stati membri per la scelta della forma e dei mezzi (sebbene la giurisprudenza abbia riconosciuto che le direttive possono avere, in talune condizioni, un'efficacia diretta ¹). All'atto pratico, lo strumento della direttiva è caratterizzato dalla flessibilità offerta al legislatore. Questi può, a seconda delle esigenze, limitarsi a fissare il quadro molto generale di una politica o delle norme minime ², ma anche prevedere, in casi particolari, disposizioni molto dettagliate che lasciano poco o nessun margine di recepimento agli Stati membri.³
14. Ciò nonostante molti considerano la direttiva uno strumento legislativo più consono allo spirito del principio di sussidiarietà. Si può tuttavia sostenere che, benché il principio di sussidiarietà sia la chiave delle decisioni sull'esercizio delle competenze è piuttosto il principio di proporzionalità, quale definito dall'articolo 5 del TCE ("L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato"), che determina la scelta dello strumento giuridico utilizzato per la loro attuazione. Il paragrafo 6 del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

¹ La giurisprudenza della Corte che ha riconosciuto che l'efficacia diretta delle direttive riguarda unicamente i casi in cui uno Stato non abbia recepito o abbia recepito erroneamente una direttiva alla scadenza prevista. Inoltre occorre che per loro stessa natura le disposizioni in questione possano esplicitare la loro efficacia diretta, ossia deve trattarsi di disposizioni precise e non condizionali. Infine, l'efficacia diretta potrà essere invocata nei confronti dello Stato inadempiente, ma non di un privato cittadino.

² Esempi: le più recenti direttive quadro in materia di ambiente, nonché le recenti proposte di direttiva in materia di immigrazione e asilo.

³ Esempi: direttive che prevedono procedure di cooperazione ravvicinata tra le autorità nazionali (direttiva 91/414/CEE relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari; direttive "OGM" 1990/219/CEE e 2001/18/CEE).

accorda in effetti una certa preferenza alle direttive piuttosto che ai regolamenti, nonché alle direttive-quadro (strumento sconosciuto nella tipologia del trattato) piuttosto che a quelle dettagliate. Il paragrafo 7 di tale protocollo indica che "le misure comunitarie dovrebbero offrire agli Stati membri vie alternative per conseguire gli obiettivi delle misure". Ciascuno strumento sembra tuttavia avere i suoi vantaggi: la flessibilità della direttiva consente di tener conto della specificità istituzionale e giuridica di ciascuno Stato membro, mentre il regolamento ha il vantaggio dell'applicazione immediata ed omogenea, indispensabile in taluni settori.

15. A parte alcune eccezioni,⁴ il trattato lascia al legislatore la facoltà di scegliere lo strumento da utilizzare, segnatamente il regolamento o la direttiva in quanto strumenti normativi per eccellenza. Tale scelta è indipendente dalle categorie di competenze (esclusive, concorrenti o condivise e complementari), sebbene taluni abbiano sostenuto che, in vista dell'applicazione effettiva dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, sia necessario limitare la scelta a particolari strumenti ritenuti adeguati ai vari tipi di competenze; ad esempio, nei casi di competenze concorrenti, si dovrebbe ricorrere a direttive o direttive quadro. Nemmeno la questione della scelta tra la direttiva ed il regolamento esaurisce la questione dell'adeguata intensità dell'azione comunitaria. L'esperienza della normativa comunitaria mostra che il grado di minuzia delle norme (e di conseguenza la libertà di azione lasciata alle autorità nazionali) è molto variabile.

B. Atti comunitari al di fuori della tipologia dell'articolo 249

16. L'articolo 249 non esaurisce l'elenco degli strumenti comunitari previsti dal trattato CE per l'attuazione delle competenze. Altri articoli fanno appello a strumenti specifici di varia portata e natura, i cui effetti giuridici sono spesso difficili da cogliere. È il caso ad esempio degli "orientamenti", termine che appare in materia di coordinamento economico, di politica dell'occupazione⁵ e di reti transeuropee, o ancora del "programma quadro" utilizzato in materia di ricerca o dei programmi di azione nel settore dell'ambiente, ecc. Ancora più difficili da catalogare sono i casi in cui la competenza comunitaria si realizza attraverso il coordinamento tra gli Stati membri.

⁴ Alcune basi giuridiche impongono uno strumento particolare, come ad esempio l'articolo 89 che impone la forma del regolamento, o gli articoli 47, 52, 96 o 94 (ex articolo 100) e 137, che impongono la forma della direttiva. L'articolo 83 consente di scegliere tra direttiva e regolamento.

⁵ Occorre notare che gli orientamenti in materia di coordinamento economico e di politica sociale si fondano sulle conclusioni del Consiglio europeo e sono prive in linea di principio di effetti giuridici.

17. È inoltre interessante notare che il termine "decisione" ⁶ è spesso utilizzato, all'atto pratico, in relazione a testi di carattere normativo aventi portata generale. Si tratta di atti giuridici eterogenei, ma molto diversi dalle "decisioni" ai sensi dell'articolo 249 del trattato. È il caso ad esempio della decisione sulle risorse proprie, della decisione che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (decisione sulla procedura del comitato) o di decisioni fondate sull'articolo 308.
18. La stessa confusione terminologica riguarda talune norme che il trattato definisce "decisioni di applicazione" ⁷ che potrebbe indurre ad immaginare che si tratti di "norme esecutive" (terzo livello). È il caso ad esempio degli articoli 148 e 162 relativi, rispettivamente, al Fondo Sociale europeo e al FESR.
19. Taluni hanno pertanto sostenuto che, ai fini della trasparenza e intelligibilità degli atti comunitari, sarebbe opportuno ridurre e/o catalogare in maniera esaustiva il numero di strumenti di cui la Comunità dispone per attuare le sue competenze.

C. Atti adottati in virtù del Titolo V del TUE

20. Nonostante l'unità istituzionale condivisa con il sistema comunitario, il Titolo V ed il Titolo VI del TUE si fondano su principi assai differenti da quelli che costituiscono l'edificio comunitario. Essi definiscono un ordine giuridico nel quale l'efficacia diretta degli strumenti di diritto derivato è stata esplicitamente esclusa. Tali strumenti si limitano infatti a creare obblighi a livello degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione.
21. L'articolo 12 del TUE contiene un elenco di strumenti in materia di politica estera:
- I principi e gli orientamenti generali sono atti di carattere politico adottati dal Consiglio europeo.
 - Le strategie comuni preparate dal Consiglio ed adottate all'unanimità dal Consiglio europeo definiscono gli obiettivi ed i mezzi d'azione dell'Unione in un settore di interesse comune per gli Stati membri. Il loro carattere giuridico è confermato dal fatto che esse consentono l'adozione a maggioranza qualificata degli atti di applicazione (azioni comuni, posizioni comuni o qualsiasi altra decisione).

⁶ Tale problema non riguarda tutte le lingue: tali atti sono correttamente distinti in talune versioni linguistiche (ad esempio in tedesco: "Beschluss" e "Entscheidung" ai sensi dell'articolo 249).

⁷ (in tedesco: "Durchführungsbeschluss").

- Le azioni comuni sono previste per specifiche situazioni in cui è necessario un intervento operativo dell'Unione. Esse sono vincolanti per gli Stati membri senza che siano forniti ulteriori dettagli sulle loro conseguenze.
- Le posizioni comuni definiscono l'approccio dell'Unione a una questione particolare, di natura geografica o tematica. Gli Stati devono conformarvisi nel quadro delle loro politiche nazionali e della loro azione diplomatica.
- Il rafforzamento del coordinamento sistematico degli Stati membri per lo svolgimento della loro politica, che può assumere svariate forme e che costituisce più un metodo di azione che uno strumento in sé.

22. A parte l'elenco di cui all'articolo 12, il Titolo V prevede altri strumenti: è il caso dell'informazione reciproca e della concertazione di cui all'articolo 16 e dei mandati conferiti all'UEO previsti dall'articolo 17. Occorre inoltre notare che il Titolo V contiene nuove accezioni del termine "decisione"⁸ utilizzato in senso ampio in quanto misura adottata sulla base del titolo V, ma anche in quanto atto di attuazione delle azioni e delle posizioni comuni, caso in cui le decisioni sono adottate a maggioranza qualificata.⁹ Inoltre la prassi ha consacrato altri strumenti, come le linee direttive, i codici di condotta o le dichiarazioni del Consiglio e della Presidenza dell'Unione. In breve, l'intera gamma degli strumenti di politica estera è particolarmente difficile da definire. Le loro conseguenze sono difficili da comprendere sulla base della semplice classificazione fornita nel trattato.

D. Atti adottati in virtù del Titolo VI del TUE

23. Il trattato di Maastricht aveva previsto nella maggior parte dei casi gli stessi strumenti per la cooperazione in materia di PESC e per quella in materia di giustizia ed affari interni (GAI), il cosiddetto "terzo pilastro". Il trattato di Amsterdam ha modificato gli strumenti disponibili nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che sono rimasti all'interno del "terzo pilastro".

24. L'articolo 34 del TUE distingue quattro tipi di atti:

⁸ Come è stato già osservato, tale problema non riguarda tutte le lingue.

⁹ Occorre rammentare che la regola della maggioranza qualificata non si applica alle decisioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa, e che uno Stato membro vi si può opporre. In tal caso la questione può essere rinviata al Consiglio europeo, che decide all'unanimità.

- Le posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito ad una questione specifica. Nulla è precisato sul loro effetto vincolante.
- Le decisioni-quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative. Esse sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere. Esse presentano analogie con la direttiva, ma l'efficacia diretta è esplicitamente esclusa.
- Le decisioni non possono essere utilizzate per il ravvicinamento delle norme nazionali. Esse sono vincolanti ma, come nel caso delle decisioni-quadro, non hanno efficacia diretta.
- Le convenzioni sono strumenti adottati dal Consiglio, ma sottoposti alla ratifica degli Stati. Affini a strumenti di diritto internazionale classico, esse entrano in vigore negli Stati che le hanno ratificate una volta ratificate da almeno la metà degli Stati membri.

L'articolo 34 prevede inoltre misure adottate a maggioranza qualificata ¹⁰ per l'attuazione delle decisioni e delle convenzioni.

25. Nonostante i miglioramenti apportati dal trattato di Amsterdam, molti sostengono che tali strumenti non siano ancora adatti ad un settore che genera una notevole attività legislativa, contrariamente al settore della politica estera e di sicurezza, per il quale gli strumenti del trattato UE erano stati inizialmente concepiti.

E. Strumenti atipici

26. Le disposizioni dei trattati non esauriscono i mezzi di azione delle istituzioni. Nel corso degli anni sono stati sviluppati altri strumenti il cui valore giuridico non è stato sempre pienamente testato, ma che non sono privi di effetto.

¹⁰ Si tratta di maggioranze qualificate speciali: 62 voti espressi da almeno 10 Stati nel caso di misure di applicazione delle decisioni e due terzi degli Stati contraenti nel caso delle convenzioni.

27. A tale categoria appartengono segnatamente:

- Gli accordi interistituzionali, che appaiono come una manifestazione pratica del principio di cooperazione leale tra le istituzioni. Nessuno dubita della loro efficacia in quanto strumenti di autodisciplina per le istituzioni, in particolare nei settori legislativo e del bilancio.
- Le conclusioni e le risoluzioni del Consiglio europeo, che hanno un carattere politico più che giuridico, ma che possono incidere pesantemente sulle procedure legislative.
- Le risoluzioni e le conclusioni del Consiglio, che hanno unicamente un valore politico, ma che non sono completamente prive di effetti giuridici. Esse hanno un valore interpretativo degli atti giuridici, come è stato riconosciuto dalla Corte.
- Le dichiarazioni degli Stati membri inserite nei processi verbali o nelle conclusioni del Consiglio, che non hanno effetti giuridici.
- Le dichiarazioni allegate dalle istituzioni a taluni atti giuridici che hanno unicamente un valore dichiarativo.

28. Taluni hanno scorto nella proliferazione di strumenti che ha accompagnato l'ampliamento delle politiche dell'Unione un fattore di incertezza del diritto e una delle principali ragioni dell'"opacità" di cui l'Unione è accusata. Taluni hanno pertanto sostenuto che sarebbe opportuno ridurre la gamma degli strumenti e/o armonizzare i loro effetti giuridici nell'ambito dei tre pilastri.

II. Modus operandi delle istituzioni

29. Per realizzare gli obiettivi ed esercitare le competenze dell'Unione e della Comunità i trattati attribuiscono dei poteri alle istituzioni.

Tale attribuzione di poteri non si fonda su un sistema di separazione dei poteri ed i trattati non contengono un testo generale che stabilisce le funzioni abituali delle istituzioni in uno Stato di diritto. Mentre il potere legislativo appartiene congiuntamente al Consiglio ed al Parlamento europeo in quanto colegislatori o al Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo, e la Commissione interviene, in entrambi i casi, nel processo legislativo, il potere esecutivo, compreso il potere di emanare norme di esecuzione viene determinato caso per caso durante il processo legislativo. Il terzo trattino dell'articolo 202 del TCE indica che il Consiglio "conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce... Esso può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione".

A. Potere legislativo

30. Il potere legislativo, inteso come la capacità di prendere decisioni di diritto derivato (norme di secondo livello) in applicazione del trattato, è esercitato congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo in quanto colegislatori o dal Consiglio con, nella maggior parte dei casi, la partecipazione di livello variabile del Parlamento. Anche la Commissione svolge un ruolo importante nel pilastro comunitario mediante le sue prerogative di iniziativa legislativa. Il potere legislativo non è definito dai trattati. Il trattato CE fa riferimento alla funzione del Consiglio in qualità di legislatore solo in materia di accesso ai documenti (articolo 207, paragrafo 3). I trattati delimitano i ruoli rispettivi delle istituzioni caso per caso secondo una molteplicità di procedure.
31. In effetti, se si classificano le procedure unicamente sulla base di due parametri, il sistema di voto al Consiglio e la partecipazione del Parlamento, si giunge ad un ampio ventaglio di combinazioni:
- maggioranza qualificata con codecisione,
 - maggioranza qualificata con cooperazione (anche se solo residua),
 - maggioranza qualificata con parere conforme,
 - maggioranza qualificata e parere semplice,
 - maggioranza qualificata senza intervento del Parlamento,
 - unanimità con codecisione,
 - unanimità con parere conforme,
 - unanimità con parere semplice
 - unanimità senza partecipazione del Parlamento.

Questo elenco riguarda esclusivamente il pilastro comunitario e non tiene conto né dell'esigenza dei pareri del CES e del CdR, né delle maggioranze specifiche richieste in taluni casi particolari. Occorre inoltre aggiungere le procedure speciali come la procedura di bilancio (che all'atto pratico si discosta sensibilmente da quanto previsto nel trattato), la procedura elettorale uniforme, ecc.

32. L'applicazione di una determinata procedura ad una determinata materia è dovuta più a ragioni storiche che ad una logica sistemica (negoziati diplomatici nel corso delle varie riforme dei trattati). Il solo principio che si possa identificare è la tendenza alla generalizzazione della maggioranza qualificata in sede di Consiglio, insieme al potere di codecisione riconosciuto al Parlamento.
33. Alcuni esempi sono rivelatori di questa mancanza di coerenza. Anche se la norma generale è che la codecisione è accompagnata dal voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, varie disposizioni, anche dopo Nizza, prevedono la procedura di codecisione con voto all'unanimità in sede di Consiglio, con le complicazioni che ciò comporta sul piano dei negoziati tra le due istituzioni.¹¹

In taluni campi si opera una distinzione per settori. Ad esempio, l'articolo 18 dopo Nizza, prevede che la libera circolazione sia oggetto di un voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, salvo per quanto riguarda le misure relative ai passaporti, alle carte d'identità, alla protezione e alla sicurezza sociale che richiedono ancora l'unanimità. Analogamente, l'articolo 175 relativo all'ambiente richiede in via eccezionale l'unanimità per talune materie quali le disposizioni fiscali, l'assetto territoriale e l'approvvigionamento energetico. Occorre inoltre menzionare il fenomeno delle "passerelle", che permettono o prescrivono che alcune questioni passino, dopo un determinato periodo di tempo, dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata. È il caso ad esempio in materia di visti, asilo e immigrazione (articolo 67), di ambiente (articolo 175) o, dopo Nizza, della coesione (articolo 160).

34. Un'ulteriore mancanza di coerenza riguarda disposizioni che hanno ripercussioni finanziarie importanti. La procedura di bilancio attribuisce una posizione preponderante al Parlamento per quanto riguarda le spese non obbligatorie, mentre la sua partecipazione alle procedure legislative degli atti che condizionano tale tipo di spesa è variabile, per non dire modesta. Ad esempio, i regolamenti relativi ai fondi strutturali¹² e al Fondo di coesione (articolo 161) sono

¹¹ Cfr. articoli 42, 47 e 151.

¹² Curiosamente, i regolamenti del Fondo sociale e del FESR, che sono completamente condizionati dal regolamento dei Fondi summenzionato, sono adottati mediante codecisione, mentre quello relativo al FEAOG-Orientamento è adottato con parere semplice.

adottati previo parere conforme del Parlamento, mentre i regolamenti finanziari che si applicano al bilancio generale (articolo 279), solo previo parere semplice. Invece, gli orientamenti e le misure di finanziamento delle reti transeuropee (articolo 156) o il programma quadro in materia di ricerca (articolo 166) sono adottati secondo la procedura di codecisione.

35. La mancanza di un sistema coerente di procedure e la loro grande diversità sono fattori supplementari di complessità e "opacità" che hanno portato taluni a suggerire che dovrebbe esserci una chiara correlazione tra lo strumento giuridico, la procedura decisionale e il tipo di azione da attuare, classificando gli strumenti non soltanto in funzione della loro forma e degli effetti, ma anche della procedura di adozione. Nel corso delle varie conferenze intergovernative sono stati proposti senza successo sistemi di gerarchie che prevedevano anche di fissare principi procedurali generali. Al contrario, ogni conferenza intergovernativa ha accresciuto la complessità delle procedure.

B. Norme di esecuzione¹³

36. Nel sistema del trattato, come regola generale, l'attuazione e l'applicazione delle norme legislative competono agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali nel rispetto del trattato e sotto il controllo della Commissione, degli organi giurisdizionali nazionali e della Corte di Giustizia.¹⁴ La Comunità esercita tali competenze solo a titolo sussidiario, in particolare quando occorre garantire una certa omogeneità nell'applicazione del diritto derivato. È opportuno altresì rilevare che il trattato, a differenza di molti sistemi nazionali, non opera una distinzione tra potere di *regolamentazione* (potere di adottare norme generali di esecuzione degli atti normativi) e il potere di esecuzione delle leggi mediante atti individuali; i due casi sono inclusi nel concetto di "esecuzione" ai sensi degli articoli 202 e 211 del trattato CE.

¹³ Questa parte della nota concerne esclusivamente il trattato CEE. Il titolo V e il titolo VI del TUE stabiliscono obblighi di esenzione specifici per le istituzioni degli Stati membri. Il titolo VI, in particolare, prevede misure di applicazione stabilite dal Consiglio previa consultazione del Parlamento, ma la prassi del Consiglio si è allontanata, con l'accordo del Parlamento, da tali disposizioni, conferendo spesso compiti di esecuzione alla Commissione e facendo ricorso a procedure di comitatologia.

¹⁴ Cfr. articolo 10 del TCE, protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam (Cfr. Raccolta dei trattati, Tomo I, Volume I, pagg. 567) e dichiarazione n. 43 allegata all'atto finale della CIG di Amsterdam relativa a tale protocollo.

1. Portata delle norme di esecuzione

37. Per quanto riguarda il potere di adottare norme di esecuzione degli atti di diritto derivato (norme di "terzo livello") a livello comunitario, a sensi dell'articolo 202, terzo trattino TCE, il Consiglio "conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce.¹⁵ Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione"¹⁶.
38. L'articolo 202, terzo trattino era stato introdotto all'epoca (Atto unico) per sgravare il legislatore dai problemi tecnici o troppo dettagliati, in quanto si prevedeva che sarebbe stato oberato dal lavoro sulla legislazione relativa al mercato interno. Tuttavia, spesso si continua ad accusare la normativa comunitaria di essere troppo dettagliata, troppo tecnica. Ciononostante, come osservato in precedenza, le proposte formulate nelle CIG successive per introdurre nei trattati il principio della gerarchia degli atti¹⁷ al fine di alleggerire la tecnicità delle norme di secondo livello attraverso una chiara distinzione tra ciò che rientra nel "legislativo" e ciò che rientra nell'"esecutivo", non sono state accolte.
39. Tuttavia, le disposizioni del trattato permettono già al legislatore di operare tali scelte. La portata delle norme di esecuzione è decisa caso per caso nell'atto di base. L'istituzione o le istituzioni titolari del potere legislativo determinano se e in che misura occorra ricorrere a norme di esecuzione. Esse decidono pertanto caso per caso del grado di minuzia e di tecnicità

¹⁵ La Corte ha ritenuto che, nei casi di codecisione, tale articolo debba applicarsi anche al Parlamento.

¹⁶ La Corte ha ritenuto che il Consiglio debba motivare in modo circostanziato anche la decisione di riservarsi l'esercizio dei poteri esecutivi.

¹⁷ Nella CIG di Maastricht, l'Italia aveva proposto la seguente gerarchia tra gli atti comunitari: norme costituzionali, legislative, regolamentari e amministrative, con differenti procedure di adozione. La Commissione aveva proposto, nella stessa sede, la seguente classificazione: "leggi", regolamenti, decisioni, raccomandazioni e pareri. Le leggi sarebbero state adottate secondo una procedura di "codecisione" tra il Parlamento europeo e il Consiglio. La Commissione sarebbe stata competente per adottare i regolamenti e le decisioni necessari all'esecuzione delle leggi. La Presidenza lussemburghese aveva presentato tale proposta alla Conferenza ma se la procedura di codecisione fu effettivamente introdotta nel trattato, la tipologia degli atti non è stata modificata. Una dichiarazione allegata al trattato dell'Unione prevedeva che "la CIG che sarà convocata nel 1996 esaminerà in che misura sia possibile riconsiderare la classificazione degli atti comunitari per stabilire un'appropriata gerarchia tra le diverse categorie di norme". Amsterdam non ha adottato nulla in materia. Nella CIG di Nizza, la Presidenza portoghese aveva proposto il concetto di atto legislativo adottato in codecisione e limitato alle norme essenziali e ai principi generali. Le norme di applicazione sarebbero adottate dal Consiglio attraverso una procedura meno complessa.

delle norme di secondo livello¹⁸ e hanno la possibilità di limitare gli atti legislativi (di secondo livello) solo ai principi generali e alle norme fondamentali in modo da lasciare i dettagli e le questioni più tecniche alle norme di esecuzione. Si dovrebbe forse incoraggiare il legislatore a ricorrere alla delega prevedendo un diritto di avocazione (call back) che gli consenta di controllare efficacemente le norme di esecuzione? Si potrebbe prevedere un meccanismo¹⁹ di delega legislativa a favore della Commissione soggetto al controllo del legislatore?

40. In breve, l'esistenza di due livelli di norme (la norma di base - secondo livello e la norma di esecuzione - terzo livello) non appare chiaramente nei trattati e neppure nella realtà del diritto positivo comunitario. Taluni ritengono che sia giunto il momento di stabilire nei trattati una gerarchia chiara ed esplicita degli atti. Si potrebbero definire nei trattati le funzioni legislativa ed esecutiva e precisare quali istituzioni ne sono le titolari e in che misura; oppure operare una distinzione chiara tra gli atti normativi e le norme di esecuzione ed esplicitarla nella denominazione degli atti.

2. Modalità di controllo

41. Ai sensi dell'articolo 202, il Consiglio può "sottoporre l'esercizio di tali competenze [di esecuzione] a determinate modalità". Tali modalità consistono nel controllare l'attività di esecuzione della Commissione attraverso comitati composti di esperti che rappresentano gli Stati membri. La norma che disciplina attualmente tale materia, correntemente denominata "comitatologia", è la decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Tale decisione ha sostituito quella del 13 luglio 1987.
42. Uno degli obiettivi della decisione "comitatologia" è quello di mettere ordine nelle procedure di controllo e di evitare che ciascun atto di diritto derivato possa prevedere modalità particolari. Infatti la formulazione della base giuridica di tali norme secondo cui "il Consiglio avrà stabilito in via preliminare" non lascia dubbi in merito al carattere esaustivo della decisione. Essa razionalizza e semplifica le procedure del comitato, riducendole a tre. Taluni ritengono tuttavia tali procedure eccessivamente macchinose: spesso si sostiene che se

¹⁸ Si tratta in realtà di un sistema assai simile a quello della maggior parte delle costituzioni europee: i settori legislativo e esecutivo sono determinati dalla posizione preponderante nel processo decisionale della o delle istituzioni che rappresentano il potere legislativo. Il legislatore determina quali funzioni normative debbano essere esercitate dall'esecutivo, funzioni spesso disciplinate dalla legge e soggette al controllo dei tribunali.

¹⁹ Analogamente a quello in vigore in vari Stati membri.

inizialmente le modalità di controllo della Commissione sono state introdotte per consentire al Consiglio di conferire più sovente funzioni normative di terzo livello alla Commissione e pertanto, in quanto fattore di semplificazione, con il trascorrere del tempo sono divenute un fattore di complessità.

43. La Commissione ha pubblicato l'elenco dei comitati nella relazione sul funzionamento dei comitati nel 2000 il cui numero ammonta a 244. Nel 2000, 1 742 atti sono stati trasmessi a tali comitati e vi sono state in totale 4 323 consultazioni di ogni tipo.
44. Sebbene occorra osservare che la modifica della comitatologia solleva questioni di portata maggiore, è evidente che le disposizioni attuali sono gravose, anche per i governi degli Stati membri ²⁰. Taluni sostengono pertanto che si dovrebbe prevedere un'ulteriore semplificazione delle procedure di comitatologia.

III. Qualità della normativa

45. I quesiti di cui sopra non esauriscono la problematica della "qualità" della normativa comunitaria e della sua capacità di adeguarsi alla complessità e alla rapidità dei mutamenti, specialmente nel settore economico. Mentre alle procedure decisionali si rimprovera di essere troppo macchinose e lente, il loro prodotto è spesso accusato di essere rigido e prolisso. Secondo taluni pareri, ciò giustificherebbe una maggiore delega a favore della Commissione e degli organi nazionali; secondo altri sarebbe necessaria una maggiore presa in considerazione e un adeguamento ai nuovi meccanismi di autoregolazione degli attori economici ²¹.
46. Le istituzioni europee, e in particolare la Commissione, conducono già da alcuni anni una riflessione sulle questioni della semplificazione e della razionalizzazione dell'ambiente normativo. Di recente, questa riflessione è stata incoraggiata dal Consiglio europeo che nel quadro del processo di Lisbona ha chiesto alle istituzioni europee e agli Stati membri "di fissare una strategia intesa a semplificare il quadro regolamentare, incluso il funzionamento dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario". In tale contesto si inserisce anche l'ampio dibattito sulla "governance" ²² avviato dalla Commissione l'anno scorso.

²⁰ Cfr. la relazione Poos sulla riforma del Consiglio.

²¹ Vedasi, per quanto concerne il settore dei servizi finanziari, la relazione Lamfalussy, così come la risoluzione del Consiglio europeo di Stoccolma.

²² Cfr. "La Governance europea - Un libro bianco" Com(2001) 428 defin.

47. Sono inclusi i seguenti punti di rilievo:

- i) nelle procedure normative, si denuncia spesso l'insufficienza della fase preparatoria con riguardo all'impatto sugli operatori economici, che preferirebbero una preventiva consultazione approfondita, anche per quanto riguarda la scelta dei mezzi di azione più appropriati. Si sostiene inoltre che gli strumenti giuridici comunitari dovrebbero essere affiancati da altre soluzioni. Il metodo aperto di coordinamento lanciato a Lisbona, volto alla condivisione di esperienze, ne costituisce un esempio, come pure il metodo di collaborazione volontaria, dove l'autoregolamentazione si fonda su una collaborazione tra le parti interessate. Taluni ritengono che la coregolamentazione consenta di combinare i vantaggi della normativa (la certezza del diritto e la difesa dell'interesse generale) con quelli dell'autoregolamentazione, come nelle direttive cosiddette di "nuovo approccio", in cui le esigenze essenziali sono definite in una direttiva quadro, mentre le imprese hanno la libertà di scegliere il modo di conformarsi a tali obblighi.
- ii) La durata delle procedure normative è molto lunga. L'adozione di un atto normativo richiede in media più di un anno e mezzo. Nel caso delle direttive, il termine di recepimento nel diritto interno può richiedere altri due anni o più. Questi termini risultano incompatibili con le esigenze di un ambiente economico che spesso subisce notevoli mutamenti.
- iii) Gli atti legislativi comunitari sono spesso troppo dettagliati, e sovente sono il risultato di compromessi difficili all'interno delle istituzioni e tra di esse. Il recepimento delle direttive e l'attuazione in generale degli atti comunitari negli Stati membri può causare complessità supplementari, divergenze e ritardi. La Commissione sta proponendo un metodo di concertazione con gli Stati membri per migliorare l'applicazione della normativa, eliminare le incoerenze ma, principalmente, per facilitarne l'adeguamento ai cambiamenti economici o tecnici. Gli Stati membri potrebbero essere invitati ad elaborare, tra l'altro, tabelle periodiche di concordanza delle misure nazionali con la normativa comunitaria.

iv) La valutazione e il riesame degli atti esistenti sono considerati un altro settore aperto all'azione coordinata della Commissione, delle amministrazioni nazionali e degli operatori economici e sociali. Si sta valutando la possibilità di introdurre negli atti normativi un meccanismo di revisione ("sunset clause") nella forma di una scadenza per la revisione dell'atto.

48. Occorre infine menzionare gli sforzi profusi già da tempo per la rifusione e la codificazione del diritto comunitario. Le iniziative di semplificazione della normativa vigente nei settori agricolo e del mercato interno (iniziativa SLIM) sono in corso già da alcuni anni, ma i progressi sono lenti.

=====

IV. Alternative emerse dal dibattito in seno alla Convenzione

49. La Convenzione ha esaminato le questioni oggetto della presente nota segnatamente nella sessione plenaria del 23 e 24 maggio 2002. Le osservazioni, richieste e critiche espresse dai convenzionali consentono di delineare talune alternative.

Insieme degli strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità : forma e effetti

Occorre semplificare e razionalizzare gli strumenti giuridici ?

50. La maggioranza dei convenzionali ha criticato la proliferazione eccessiva degli strumenti di cui dispone l'Unione per esercitare le sue competenze insistendo sull'esigenza di razionalizzare tali strumenti ridefinendoli, semplificandoli e riducendone il numero, ma anche riesaminando la loro denominazione attuale.

51. Nel criticare la struttura degli attuali trattati in pilastri, numerosi convenzionali si sono espressi a favore di un'uniformazione degli strumenti nei tre pilastri, o, quanto meno, nel primo (comunitario) e nel terzo (cooperazione in materia penale), dove l'inadeguatezza degli strumenti è stata evidenziata da numerosi convenzionali. Sulla stessa scia, è stata menzionata la necessità di preservare le peculiarità uniche del diritto comunitario e dei suoi strumenti, in particolare la preminenza e l'effetto diretto.

Occorre ordinare gli strumenti in funzione dell'intensità dell'azione dell'Unione ?

52. Il grado di minuzia che spesso caratterizzerebbe la legislazione comunitaria è stato oggetto di numerose critiche. È stato inoltre caldeggiato un ricorso più frequente alla normativa quadro. Occorrerebbe, secondo alcuni convenzionali, classificare i tipi d'intervento dell'Unione in funzione della loro intensità (regolamentazione d'applicazione uniforme, armonizzazione totale o minima, reciproco riconoscimento, coordinamento vincolante o "aperto"). Numerosi convenzionali ritengono invece che non sia possibile definire una correlazione tra i tipi di strumenti giuridici (regolamento, direttiva, decisione...) e le categorie di competenze (esclusive, concorrenti, complementari) o l'intensità dell'azione dell'Unione. Può infatti rivelarsi necessario, per esempio, ricorrere a regolamenti per assicurare il reciproco riconoscimento, ma anche per un modesto programma finanziario.
53. Taluni hanno proposto di cambiare la denominazione degli strumenti per esprimerne meglio il carattere (a titolo di esempio sono state citate le denominazioni "legge" e "legge quadro").

Modus operandi delle istituzioni

Le attuali procedure assicurano la legittimità, l'efficienza e la trasparenza del processo decisionale ?

Occorre semplificarle ?

54. Numerosi convenzionali hanno auspicato miglioramenti sostanziali con riguardo all'efficienza e alla legittimità delle procedure decisionali in seno all'Unione. In vari interventi è stata sottolineata la necessità di semplificare le procedure (e segnatamente di limitarne la durata) e di ridurre il numero.
55. Altri hanno tuttavia osservato che l'obiettivo della semplificazione incontrerebbe necessariamente dei limiti in un'Unione caratterizzata dalla diversità e che sarebbe necessario preservare l'originalità del suo processo decisionale, in quanto lo scopo primario deve consistere piuttosto nel rendere le procedure più trasparenti e comprensibili per i cittadini.

Quali elementi delle procedure occorre modificare ?

56. Numerosi convenzionali sono fautori di un'estensione del voto a maggioranza qualificata. Secondo taluni l'unanimità potrebbe essere sostituita dal ricorso alla maggioranza superqualificata.
57. La grande maggioranza dei convenzionali è favorevole al rafforzamento dell'elemento parlamentare nelle procedure decisionali dell'Unione. Taluni hanno fatto riferimento, in proposito, all'esigenza di un ruolo più importante dei Parlamenti nazionali in tale procedura, altri alla necessità di rafforzare i poteri del Parlamento europeo, segnatamente attraverso l'estensione o finanche la generalizzazione del suo ruolo di colegislatore.
58. I convenzionali hanno anche fatto riferimento alla questione del mantenimento delle prerogative della Commissione in materia d'iniziativa legislativa. Mentre alcuni di essi si sono espressi a favore del conferimento del potere d'iniziativa al Parlamento europeo, altri hanno auspicato che sia esteso anche ai Parlamenti nazionali e/o al Consiglio. Altri convenzionali hanno tuttavia respinto tali proposte difendendo il mantenimento del diritto d'iniziativa esclusivo della Commissione.

Occorre stabilire una gerarchia più chiara delle norme ? È necessario operare una distinzione più precisa tra ciò che rientra nel "legislativo" e ciò che rientra nell'"esecutivo"?

59. Molti membri della Convenzione si sono espressi a favore dell'elaborazione di una gerarchia più chiara delle norme. In tale ambito, taluni hanno caldeggiato la creazione di "leggi costituzionali" quali nuovi strumenti nella gerarchia delle norme, riservate alle disposizioni di natura quasi costituzionale.
60. Taluni hanno altresì evidenziato la necessità di introdurre un'effettiva separazione dei poteri. Al riguardo è stata affermata l'esigenza di distinguere maggiormente le norme legislative da quelle di esecuzione.

61. Occorrerebbe ovviare alla complessità e alla mancanza di trasparenza del sistema attuale della "comitatologia". Taluni si sono espressi a favore di una considerevole riduzione del numero dei comitati esistenti e di una maggiore trasparenza dei relativi lavori. Altri hanno caldeggiato il rafforzamento o la creazione di nuovi sistemi di controllo del legislatore sull'attività di esecuzione della Commissione.

Qualità della normativa

Come migliorare la qualità della normativa ?

62. Taluni convenzionali hanno trattato l'importanza della qualità della regolamentazione. In tale contesto sono state menzionate diverse questioni e in particolare l'esigenza d'intensificare la consultazione degli ambienti interessati durante l'intero processo legislativo, come pure l'importanza del ruolo di "interfaccia" tra cittadini e soggetti politici svolto dalle associazioni e dalle organizzazioni rappresentative degli ambienti interessati.
63. Secondo taluni convenzionali occorrerebbe ricorrere più spesso a metodi di "autoregolamentazione" da parte degli stessi settori interessati o di "coregolamentazione" attraverso la collaborazione tra questi settori e le autorità pubbliche per alleggerire il processo decisionale in taluni campi. Per altri, nuovi metodi di azione quali il coordinamento aperto dovrebbero essere integrati nei trattati.
64. Secondo diversi convenzionali il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero seguire l'esempio della Commissione ed associarsi alla sua strategia intesa a migliorare la qualità della regolamentazione.

*

* *

65. Infine, i convenzionali hanno espresso un'impressione di disordine negli strumenti di cui dispongono l'Unione e la Comunità per attuare i loro compiti, che porta a porsi numerosi quesiti :

Semplificare e chiarire gli strumenti

- *È veramente necessaria una tale quantità di strumenti? Occorre ordinare in una sola disposizione e in modo esaustivo gli strumenti di cui dispone l'Unione con una definizione precisa della loro portata giuridica? Occorre iscrivere nei trattati e conseguentemente chiarire gli effetti di taluni strumenti consacrati dalla pratica delle istituzioni?*
- *Un tale ordinamento deve uniformare gli strumenti dei tre pilastri e i relativi effetti giuridici? Si potrebbe almeno ipotizzare di armonizzare gli strumenti del settore GAI con quelli del pilastro comunitario?*
- *È necessario stabilire una correlazione tra gli strumenti giuridici e l'intensità dell'azione dell'Unione/Comunità? O occorre classificarli in funzione dei diversi tipi di competenze? Occorre piuttosto ricercare un nesso tra taluni tipi d'intervento e l'intensità dell'azione ?*
- *Occorre modificare la denominazione degli strumenti per una migliore comprensione dei loro effetti e della loro portata? Sarebbe utile prevedere una denominazione particolare per le norme di esecuzione?*
- *Si potrebbe ipotizzare la limitazione, nei trattati, degli atti legislativi ai soli principi generali e norme fondamentali lasciando in tal modo i dettagli e le questioni più tecniche alle norme di esecuzione? Occorrerebbe piuttosto incoraggiare il legislatore a ricorrere più spesso alla delega delle funzioni normative a favore della Commissione prevedendo un diritto di avocazione che gli consenta di controllare efficacemente le norme di esecuzione?*
- *Occorre prevedere un'ulteriore semplificazione delle procedure di comitatologia? Fino a ridurle alle sole funzioni consultive?*

Migliorare le procedure di adozione degli strumenti giuridici

- *È ipotizzabile la riduzione del numero di procedure, se non persino la loro semplificazione? Occorrerebbe prevedere norme generali? È necessario generalizzare il voto a maggioranza qualificata? La codecisione? Quali materie rimarrebbero riservate all'unanimità e in funzione di quali criteri? Occorrerebbe prevedere in luogo dell'unanimità una maggioranza superqualificata per talune materie sensibili?*
- *Sarebbe utile definire nei trattati le funzioni legislative ed esecutive e precisare quali istituzioni ne sono i titolari e in quale misura? È necessario operare una distinzione più chiara tra gli atti normativi e le norme di esecuzione ed esplicitarla nella denominazione degli atti? Si potrebbe stabilire nei trattati una gerarchia delle norme chiara ed esplicita?*
- *Nel quadro di una tale gerarchia occorre stabilire una correlazione tra le procedure decisionali e i diversi livelli delle norme? Occorrerebbe classificare gli strumenti giuridici non soltanto in funzione della loro forma ed effetti ma anche della procedura di adozione?*

Qualità della regolamentazione

- *Come migliorare l'ambiente normativo? Occorre privilegiare il ricorso ai meccanismi informali già utilizzati nella pratica? O occorre prevedere riforme più profonde dei trattati? Taluni di questi meccanismi informali debbono essere iscritti nei trattati?*
