

CONV 230/02

CONTRIB 79

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato
alla: Convenzione

Oggetto: **Contributo dei sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione:**
"Diritto d'iniziativa della Commissione"

Il Segretario generale della Convenzione ha ricevuto dai sigg. Barnier e Vitorino, membri della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

**Contributo dei signori Barnier e Vitorino alla Convenzione europea
sul diritto di iniziativa della Commissione**

Il diritto di iniziativa della Commissione

In varie occasioni alcuni membri della Commissione ci hanno richiesto spiegazioni sul diritto di iniziativa della Commissione. E' per questo motivo che abbiamo ritenuto opportuno trasmettere alla Convenzione, a titolo informativo, un breve contributo sul tema in oggetto.

I. L'origine del diritto di iniziativa della Commissione

La concessione del diritto di iniziativa alla Commissione nasce nell'ambito dell'esperienza delle commissioni bilaterali franco-britanniche di cui disponeva Jean Monnet. In base a tale esperienza, Jean Monnet aveva dedotto l'idea di affidare ad un organo designato dai governi, ma indipendente da essi, il compito di identificare l'interesse generale della totalità dei paesi e di proporre soluzioni adatte a soddisfarlo. Trasferita nel sistema comunitario, tale idea affidava alla Commissione l'incarico quasi esclusivo di identificare l'interesse generale della Comunità e di sottomettere le proposte di atti legislativi innanzitutto al Consiglio, e successivamente al colegislatore (dopo il trattato di Maastricht).

II. L'estensione del diritto di iniziativa della Commissione

Il trattato di Roma ha affidato alla Commissione la responsabilità quasi esclusiva del diritto di iniziativa legislativa. A seguito delle successive revisioni dei trattati, il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione è arrivato a coprire praticamente la totalità dell'ambito comunitario (ciò che viene definito primo pilastro). I rari casi in cui la Commissione non dispone di tale monopolio riguardano il titolo IV del trattato CE, dove la Commissione condivide temporaneamente l'iniziativa con gli Stati membri, così come alcune disposizioni specifiche del trattato quali le modifiche degli statuti del sistema europeo delle banche centrali (SEBC) o le misure nei confronti di uno Stato membro che violi i principi fondamentali.

Nei settori della politica estera e della sicurezza comune (2° pilastro) e della cooperazione di polizia e giudiziaria nel settore penale (3° pilastro), la Commissione dispone di un diritto di iniziativa che condivide con gli Stati membri.

III. La portata politica del diritto di iniziativa

Il principio che ha guidato che ha deciso di affidare alla Commissione il monopolio dell'iniziativa legislativa si basa sul fatto che l'interesse comunitario non coincide necessariamente con l'insieme di interessi nazionali degli Stati membri ⁽¹⁾. E' chiaro che il Consiglio, deliberando all'unanimità, può far prevalere un approccio diverso dell'interesse comunitario rispetto alla proposta della Commissione – pur sapendo che, pur deliberando all'unanimità, il Consiglio non potrebbe snaturare la proposta della Commissione.

Inoltre, il diritto di iniziativa della Commissione offre una garanzia supplementare agli Stati minoritari nella misura in cui il Consiglio non può far approvare una decisione maggioritaria senza il consenso della Commissione.

Il diritto di iniziativa acquisisce una dimensione politica, dal momento che la Commissione può operare una vera e propria scelta al momento di definire il contenuto dell'atto legislativo nella sua proposta (ad esempio: nel settore del commercio elettronico, la Commissione può scegliere di proporre, nell'atto legislativo, sia l'applicazione della legge del paese di residenza del consumatore, sia quella del paese di origine del fornitore del servizio (con riserva di applicazione della Convenzione di Bruxelles sulla "lex fori"): tale scelta ha un importante impatto politico). Il monopolio dell'iniziativa legislativa conferisce quindi alla Commissione la responsabilità di riflettere l'interesse comunitario nell'elaborare le proposte.

In compenso, nel caso in cui gli Stati membri dispongano di un diritto di iniziativa condiviso con la Commissione (cfr. ad esempio il titolo VI TUE), essi tendono a presentare progetti che rispondono a preoccupazioni più nazionali. In questo caso non entra in gioco il filtro dell'interesse comunitario al quale, in linea di massima, deve rispondere la proposta della Commissione. Allo stesso modo, gli Stati minoritari non dispongono, nel caso di un'iniziativa nazionale, della protezione che deriva dall'accordo della Commissione. La loro protezione è assicurata soltanto dalla necessità dell'accordo unanime.

¹ Esempi: ogni Stato membro potrebbe avere interesse ad aumentare le proprie quote di pesca, mentre la Comunità nel suo complesso potrebbe avere interesse a ridurre le quote annuali al fine di conservare le proprie risorse alieutiche per il futuro; ogni Stato membro potrebbe avere un interesse particolare ad aumentare le proprie franchigie o deroghe fiscali, mentre la Comunità nel suo complesso potrebbe avere interesse a ridurle, se non ad eliminarle.

IV. Gestire la pressione legislativa

Il monopolio de jure del diritto di iniziativa di cui dispone la Commissione, non corrisponde ad un monopolio de facto. In realtà, la Commissione esercita il suo diritto di iniziativa in maniera esclusiva in una percentuale molto ridotta delle sue proposte (tra il 5 % e il 10 %).

Negli altri casi, la Commissione si limita a trasformare in atto giuridico gli obblighi dalla Comunità in campo internazionale, a proporre "atti dovuti" in virtù del trattato o del diritto derivato e a dar seguito alle domande di legislazione provenienti dal Consiglio, dal Parlamento europeo, dagli Stati membri e dalla totalità delle parti interessate (operatori economici, sindacati, ONG, ecc.) (¹).

Il Consiglio e il Parlamento europeo dispongono, ai sensi degli articoli 192 e 208 del trattato CE, della facoltà di richiedere iniziative legislative specifiche alla Commissione. Inoltre, il Consiglio e/o il Parlamento europeo talvolta si avvalgono delle disposizioni di un atto legislativo per invitare la Commissione a presentare una nuova proposta legislativa, con o senza una scadenza determinata.

E' chiaro che tale "pressione legislativa" esercitata sulla Commissione per produrre atti giuridici non riduce affatto la responsabilità politica della Commissione né l'impatto politico del contenuto degli atti proposti dalla Commissione. Allo stesso modo, la pressione legislativa esercitata sulla Commissione non la esime dal controllare, al momento della presentazione della sua proposta, che sia rispettato il principio di sussidiarietà quale previsto dall'articolo 5 del trattato CE e dal protocollo allegato al trattato di Amsterdam.

V. Programmazione e diritto di iniziativa

La Commissione, attualmente, sta facendo sforzi importanti per migliorare la programmazione delle sue iniziative legislative (in particolare attraverso le decisioni sulla strategia politica annuale e sul suo programma annuale). Inoltre, la Commissione ha recentemente presentato un insieme di proposte diretto a "legiferare meglio", con le quali essa intende migliorare nello stesso tempo la qualità legislativa e l'esercizio del proprio diritto di iniziativa.

Il Parlamento europeo attribuisce importanza alla possibilità di esprimersi sul programma legislativo della Commissione e, di conseguenza, sull'esercizio concreto del diritto di iniziativa. Il Consiglio ha dichiarato la propria disponibilità a partecipare anche alla definizione delle priorità legislative. Il Consiglio europeo di Siviglia ha recentemente stabilito un certo numero di misure dirette a potenziare la programmazione delle attività del Consiglio (in particolare attraverso

1 cfr. le statistiche in allegato sulla « pressione legislativa » esercitata sulla Commissione nel 1998.

l'adozione di un programma strategico pluriennale). La partecipazione del Parlamento europeo e del Consiglio alla definizione delle priorità legislative non priverà tuttavia le due istituzioni della facoltà di richiedere iniziative legislative specifiche alla Commissione, ai sensi degli articoli 192 e 208 del trattato CE.

VI. Diritto di iniziativa e sussidiarietà

Il trattato prescrive un "test di efficacia" per l'intervento della Comunità nei settori che non rientrano nella sua competenza esclusiva: quindi la Comunità e, conseguentemente, la Commissione, al momento di presentare la proposta deve giustificare che l'azione proposta non può essere realizzata in modo adeguato a livello nazionale e quindi, può essere meglio attuata a livello comunitario. Tuttavia, non esiste un meccanismo di controllo giudiziario preliminare che permetta di constatare che un'azione legislativa non rispetta il principio di sussidiarietà: gli Stati membri si pronunciano sul rispetto del principio di sussidiarietà al momento dell'esame sostanziale della proposta della Commissione e non in modo preliminare. Di conseguenza, il principio di sussidiarietà è spesso evocato dagli Stati membri che si oppongono al contenuto della proposta della Commissione.

Tuttavia, eccetto il caso in cui si ha un conflitto d'interesse specifico tra gli Stati membri riguardante la proposta e quindi la sua opportunità, gli Stati membri spesso accettano che la Comunità legiferi in un ambito che potrebbe prestarsi, a loro avviso, a contestazioni riguardo la sussidiarietà, in quanto in altri casi, essi hanno il ruolo di richiedenti di una legislazione, oppure altri Stati membri hanno dubbi sul rispetto del principio di sussidiarietà. Tale situazione conduce indirettamente a mantenere una pressione legislativa importante sulla Commissione, in quanto gli Stati membri possono accettare che la Commissione proponga iniziative legislative in settori non prioritari, o persino giudicati contestabili ai fini della sussidiarietà, a condizione che la Commissione agisca allo stesso modo in altri ambiti giudicati per loro prioritari. Inoltre, la Commissione è spesso portata a proporre nuove legislazioni giudicate "intrusive" *a posteriori*, al fine di assicurare la libertà di circolazione dei prodotti nel mercato interno.

VII. Conclusioni

- a) la Commissione condivide de facto la scelta di legiferare con le altre istituzioni, vale a dire con gli Stati membri e le parti interessate. De facto, la Commissione decide di legiferare in maniera autonoma in una percentuale di casi estremamente ridotta.
- b) la responsabilità quasi esclusiva del diritto di iniziativa assegnata alla Commissione ha innanzitutto una portata politica; tale responsabilità politica è potenziata dalla garanzia

supplementare che la proposta della Commissione apporta agli Stati "minoritari".

- c) l'esperienza, acquisita nell'ambito del terzo pilastro, di un diritto di iniziativa condiviso tra la Commissione e gli Stati membri, non ha fornito risultati efficaci. In particolare, alcune iniziative legislative degli Stati membri sono state oggetto di critiche dal punto di vista dell'interesse comunitario.
- d) di conseguenza, il problema non è tanto quello di condividere il diritto di iniziativa con altre istituzioni o con gli Stati membri, ma piuttosto quello di esercitare il diritto di iniziativa in modo più selettivo e più conforme al principio di sussidiarietà. D'altronde, la condivisione del diritto di iniziativa con gli Stati membri o con altre istituzioni, non consentirebbe di avvalersi del filtro dell'interesse comunitario né di proteggere gli Stati minoritari.
- e) la pressione legislativa esercitata sulla Commissione rende difficile un controllo efficace del principio di sussidiarietà soltanto per mezzo di un'autolimitazione – tuttavia auspicabile – delle istituzioni.
- f) di conseguenza, sarebbe opportuno prevedere un meccanismo supplementare di controllo *preliminare* della sussidiarietà (che si va ad aggiungere all'attuale controllo giurisdizionale a posteriori esercitato dalla Corte di giustizia).

ESERCIZIO DEL DIRITTO DI INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE NEL 1998

	Nr. prop.	%
	<hr/>	<hr/>
– <u>Adattamento del diritto comunitario all'evoluzione dei dati scientifici, economici o sociali</u> <u>(ivi comprese le modifiche del diritto esistente e la codificazione) *</u>	129*	35 %
– <u>Obblighi internazionali sottoscritti dalla Comunità</u>	118	31 %
– <u>Risposta ad una richiesta specifica delle altre istituzioni, degli Stati membri o degli operatori economici</u>	63	17 %
– <u>Atti obbligati previsti dal trattato o dal diritto derivato</u>	46	12 %
– <u>Nuove iniziative della Commissione</u>	18	5 %
	<hr/>	
	374	

* Circa il 15 % di tali proposte risponde nello stesso tempo alle richieste delle altre istituzioni e degli Stati membri