



LA CONVENZIONE EUROPEA
IL SEGRETARIATO

Bruxelles, 17 settembre 2002 (19.09)
(OR. FR)

CONV 271/02

WG IX 3

NOTA

| | |
|----------|--|
| del: | Segretariato |
| alla: | Convenzione |
| Oggetto: | Mandato del Gruppo di lavoro IX "Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti" |

Si acclude per i membri un mandato commentato che sviluppa le questioni sollevate nel documento CONV 206/02 e che mira a facilitare i lavori del Gruppo "Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti".

Gruppo di lavoro IX "Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti"
Presidente : Giuliano Amato, Vicepresidente della Convenzione

MANDATO COMMENTATO

INTRODUZIONE

Le questioni concernenti "la semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti" erano già state esaminate dalla Convenzione nella sessione del 23 e 24 maggio per quanto riguarda il modo in cui l'Unione svolge i suoi compiti. La conclusione di tale dibattito è stata molto chiara: una palese esigenza di semplificazione sia degli strumenti sia delle procedure.

Il Praesidium ha ritenuto necessario approfondire tali questioni attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro specifico di cui ha definito il mandato (CONV 206) e ha inoltre deciso di dedicare un'altra sessione plenaria della Convenzione, quella che si terrà il 12 e 13 settembre, a queste stesse questioni. Le opinioni espresse dai Convenzionali in queste due sessioni plenarie devono permetterci di delineare meglio il mandato del Gruppo di lavoro.

Due documenti descrittivi sono già serviti come introduzione ai dibattiti della Convenzione.

Il primo documento, che descrive l'attuale sistema degli strumenti giuridici di cui dispongono l'Unione e la Comunità per svolgere i propri compiti (CONV 162/02), è stato completato il giorno successivo al dibattito di maggio e rispecchia le opinioni e gli spunti di riflessione formulati dai membri della Convenzione.

Il secondo documento (CONV 216/02) approfondisce il problema delle procedure decisionali. Per delimitare meglio la discussione, il documento si limita a trattare le procedure legislative propriamente dette e la procedura di bilancio tenuto conto del suo nesso con l'attività legislativa.

Il presente documento cerca di precisare il mandato adottato dal Praesidium tenendo conto in particolare delle opinioni già espresse dai Convenzionali.

Il punto di partenza non può essere altro che l'impressione, espressa da un'ampia maggioranza di Convenzionali, di disordine e di complessità imperanti in materia di strumenti e procedure e, pertanto, il bisogno di semplificazione e razionalizzazione. È emerso un chiaro consenso in tal senso. Il compito del Gruppo di lavoro consiste ora nel trovare il metodo per semplificare e razionalizzare gli strumenti e le procedure tenendo presente (come rammentato durante il dibattito) che per raggiungere la semplicità non si devono sacrificare né la democrazia né l'efficacia.

Come ridurre il numero di procedure legislative previste dal Trattato? È possibile semplificare certe procedure?

Il Gruppo di lavoro dovrà innanzi tutto esaminare come e in che misura si possa ridurre il numero delle procedure decisionali esistenti in seno all'Unione, vale a dire quasi una trentina, nonché procedere alla semplificazione di diverse di esse. Benché l'esistenza di un tale numero di procedure risponda spesso ad esigenze di democrazia e ad una partecipazione diversa delle istituzioni e degli organi dell'Unione alla procedura legislativa in funzione del settore in questione, è pur vero che il gran numero di procedure e la loro complessità rendono ardua la comprensione del sistema. In uno sforzo di razionalizzazione e di semplificazione del sistema, il Gruppo potrebbe esaminare vari quesiti:

- i) *In quale misura potrebbero essere sopprese certe procedure, ad esempio, la procedura di cooperazione?*

Nel quadro di una semplificazione delle procedure è stata spesso citata la possibilità di sopprimere la procedura di cooperazione (articolo 252 del TCE) che, attualmente, si applica al solo settore della politica economica e monetaria (articolo 99, paragrafo 5, articolo 102, paragrafo 2, articolo 103, paragrafo 2 e articolo 106, paragrafo 2 del TCE), e di sostituirla con la procedura di consultazione o la procedura di codecisione. E' stata menzionata anche la possibilità di sostituire la complessa procedura di bilancio esistente attualmente con la procedura di codecisione. Il Gruppo potrebbe esaminare le due possibilità citate nonché l'eventuale soppressione di altre procedure.

ii) *generalizzando, in materia legislativa, la procedura di codecisione?*

Tale possibilità comporta la definizione nel trattato di ciò che in seno all'Unione, rientra nella legislazione e di ciò che rientra nell'esecuzione di siffatta legislazione. Infatti, l'attuale TCE non contiene una definizione generale di questo tipo.

Attualmente, la procedura di codecisione non si applica a tutti i settori contemplati dal TCE. Ai settori cui essa si applica, invece, la procedura di codecisione serve per l'adozione di tutti i tipi di atti nel settore in questione senza che sia operata alcuna distinzione tra le materie legislative e le materie piuttosto di esecuzione, quale l'adozione delle norme che stabiliscono requisiti tecnici e dettagliati in un settore preciso.

Il Gruppo potrebbe esaminare in quale misura la procedura di codecisione potrebbe essere associata pienamente ed esclusivamente all'adozione di materie legislative. In un siffatto caso, una procedura distinta e più snella (da determinare dal legislatore in codecisione) potrebbe essere applicata per l'attuazione degli atti adottati in codecisione. Tuttavia ciò comporterebbe la definizione di ciò che s'intende per "materia legislativa". Una tale definizione potrebbe essere formulata nel trattato stesso o dal legislatore (ossia il Parlamento europeo e il Consiglio) caso per caso.

iii) *estendendo l'applicazione della maggioranza qualificata a tutte le basi giuridiche che prevedono la codecisione?*

Attualmente, quattro disposizioni del TCE prevedono la regola dell'unanimità unitamente alla procedura di codecisione (articolo 18, paragrafo 2, articolo 42, articolo 47, paragrafo 2 e articolo 151, paragrafo 5 del TCE). Il requisito dell'unanimità nella procedura di codecisione può essere considerata un'anomalia istituzionale in quanto può svuotare di significato la procedura di codecisione. Il Gruppo potrebbe pertanto esaminare la possibilità di sostituire in questi quattro casi la regola dell'unanimità con quella della maggioranza qualificata.

iv) *per la procedura di codecisione, semplificando le procedure per le riunioni del Comitato di conciliazione? Quali altre semplificazioni si possono prevedere?*

È stato spesso lamentato che la procedura di codecisione è troppo complessa e lenta. Dopo la semplificazione della procedura introdotta dal trattato di Amsterdam, essa sembra tuttavia funzionare in modo più soddisfacente. I fascicoli adottati in prima e seconda lettura rappresentano circa il 72% del totale (circa 32% in prima lettura e 40% in seconda lettura), il che significa che la fase di conciliazione riguarda meno del 28%.

Nella prospettiva dell'allargamento è opportuno chiedersi se il meccanismo della conciliazione possa funzionare con delegazioni di due istituzioni, Consiglio e Parlamento, composta ognuna di 28 membri. Ci si potrebbe interrogare sull'opportunità di semplificare la fase di conciliazione.

Un altro spunto di riflessione evocato da alcuni Convenzionali sarebbe di fissare dei termini in prima lettura. Nella seconda lettura e nella fase di conciliazione sono previsti termini stretti, che possono portare alla non adozione dell'atto se non sono rispettati.

Durante la prima e seconda lettura, nonché prima della riunione del Comitato di conciliazione, si tengono riunioni tecniche tripartite e riunioni a tre fra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione, per appianare le divergenze tra le istituzioni e agevolare la ricerca di un accordo (cfr. Dichiarazione comune del maggio 1999 sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione). Il Gruppo di lavoro potrebbe esaminare l'eventuale formalizzazione di tale tipo di meccanismi.

Potrebbe infine essere esaminata anche la semplificazione redazionale dell'articolo 251.

v) *come semplificare la procedura di bilancio? È opportuno, in particolare, mantenere un trattamento differenziato per le varie categorie di spese?*

Uno dei principali fattori di complessità della procedura di bilancio è la classificazione delle spese in obbligatorie e non obbligatorie. Dato che tale classificazione è ormai ampiamente superata dalla realtà, numerosi Convenzionali si sono dichiarati favorevoli alla sua soppressione.

Si pone pertanto il quesito della procedura da applicare all'insieme del bilancio. Numerosi oratori della Convenzione hanno manifestato la loro preferenza per la codecisione ed il Gruppo dovrebbe pertanto esaminare se tale procedura sia adeguata al dibattito in materia di bilancio e quali adattamenti sarebbe necessario apportarvi.

Nella pratica, per quanto riguarda la procedura di bilancio, sono state sviluppate numerose tecniche di concertazione interistituzionale (codificate nell'accordo interistituzionale del 1999). Il Gruppo dovrebbe esaminare l'opportunità di introdurle formalmente nel trattato.

Come ridurre il numero di strumenti giuridici contemplati dai trattati? Si può attribuire loro denominazioni che ne indichino più chiaramente l'effetto?

Esiste un ampio consenso sulla necessità di **ridurre il numero eccessivo di strumenti** di cui l'Unione e la Comunità dispongono per l'esercizio delle loro competenze. In effetti, la vasta gamma di più di 30 diversi tipi di atti è dovuta all'aggiunta al catalogo iniziale di cui all'articolo 249 del TCE (decisione, regolamento, direttiva, raccomandazione e parere) di tutta una serie di strumenti (orientamenti, programma quadro, decisione d'applicazione ecc.) sparsi nei trattati. Nella pratica sono stati aggiunti ulteriori strumenti (decisione quale norma generale, dichiarazioni, risoluzioni, conclusioni, ecc.).

La struttura in pilastri, che ha stabilito cataloghi di tipi di atti specifici della politica estera (strategia comune, posizione comune, azione comune, ecc.) nonché della cooperazione in materia penale (decisione, decisione quadro, ecc.), ha contribuito alla proliferazione di strumenti.¹

¹ Gli strumenti nel secondo e terzo pilastro formano anche oggetto del mandato dei gruppi di lavoro VII "Relazioni esterne" e X "Sicurezza e giustizia". È vero che numerosi Convenzionali hanno sollevato la questione della uniformazione degli strumenti nei tre pilastri o almeno nel primo e terzo pilastro quale fattore fondamentale di razionalizzazione. Sembra tuttavia opportuno trattare tale punto in un momento successivo dei nostri lavori onde poter tener conto delle riflessioni degli altri gruppi.

La riduzione del numero sarebbe tuttavia inutile se non fosse accompagnata da una effettiva **razionalizzazione degli strumenti**, mediante una nuova definizione e codificazione degli stessi a seconda dei loro effetti. In tale contesto, nel corso dei dibattiti della Convenzione¹ è stata sottolineata la necessità di preservare le caratteristiche uniche del diritto comunitario e dei suoi strumenti, in particolare la preminenza e l'effetto diretto.

La questione della denominazione potrebbe rivelarsi un fattore non trascurabile di semplificazione. In effetti, numerosi Convenzionali si sono espressi a favore di una classificazione e di una denominazione semplici e chiare per il pubblico. Occorrerebbe classificare in primo luogo gli atti in base al loro effetto vincolante. In tal modo gli atti obbligatori e di portata generale potrebbero essere denominati leggi europee (i regolamenti attuali) e leggi quadro europee (le direttive), mentre la denominazione "regolamento" sarebbe riservata alle norme di esecuzione (norme di terzo livello) sul modello di quanto avviene in molti Stati membri.²

Questo ci conduce direttamente alla questione, affrontata anche nel corso dei dibattiti della Convenzione, relativa alla creazione di una **gerarchia delle norme** più chiara³. Alcuni hanno proposto ad esempio di aggiungere una nuova categoria di atti, riservata alle materie "quasi costituzionali": le leggi organiche.

Per taluni membri, la categorizzazione degli atti dovrebbe corrispondere anche a regole generali di procedura (ad esempio, il voto all'unanimità nel Consiglio o le procedure che richiedono la ratifica dei parlamenti nazionali sarebbero riservati alle leggi organiche).

¹ Alcuni membri della Convenzione hanno proposto una nuova classificazione dei tipi di intervento dell'Unione incentrata sulla loro intensità (normativa di applicazione uniforme, armonizzazione completa o minima, riconoscimento reciproco, coordinamento vincolante o "aperto"). Altri, al contrario, hanno ritenuto impossibile stabilire una correlazione tra i tipi di strumenti giuridici (regolamenti, direttive, decisioni...) e le categorie di competenza (esclusive, concorrenti, complementari) o l'intensità dell'azione dell'Unione.

² La stessa logica di razionalizzazione potrebbe essere applicata agli atti non vincolanti, il cui numero dovrebbe essere limitato. Oltre ai pareri ed alle raccomandazioni, altri strumenti (dichiarazioni, risoluzioni, ecc.) potrebbero se necessario essere codificati, chiarendone in tal modo gli effetti.

³ Per quanto riguarda le proposte a questo riguardo avanzate in occasione delle varie conferenze intergovernative, cfr. CONV 162 e 216.

Alcuni Convenzionali hanno collegato la gerarchia delle norme alla questione di una migliore separazione dei poteri in seno all'Unione. Ad ogni modo, la gerarchia delle norme potrebbe facilitare la distinzione tra norme legislative e norme d'esecuzione. Il fatto di prevedere denominazioni diverse, come suggerito sopra (legge e legge quadro rispetto al regolamento) faciliterebbe la comprensione del sistema.

La gerarchia delle norme potrebbe tuttavia contribuire anche a **definire ciò che rientra nel settore "legislativo"** all'interno dell'Unione. Numerosi convenzionali hanno infatti sollevato la questione dell'eccessivo grado di minuzia che caratterizza la legislazione comunitaria. A questo proposito, alcuni hanno proposto che il legislatore (nel caso specifico, il Parlamento europeo ed il Consiglio) si limiti a disciplinare le questioni essenziali e generali di una determinata materia e preveda un più ampio margine di manovra in materia di norme di esecuzione. Ciò lascia aperta la questione della definizione di quanto rientra nell'ambito "legislativo".

Un altro quesito che deve essere chiarito è sapere chi adotta le norme di esecuzione. L'articolo 202 del TCE e in particolare i meccanismi di **controllo delle competenze di esecuzione** conferite alla Commissione meritano un esame attento da parte del Gruppo. Secondo molti Convenzionali è necessario trovare un rimedio alla complessità e alla scarsa chiarezza del sistema attuale della procedura di comitato. Altri hanno proposto la creazione di nuovi meccanismi di controllo del legislatore (incluso il Parlamento europeo) sull'attività esecutiva della Commissione prevedendo, ad esempio un diritto di avocazione.

Il nostro Gruppo di lavoro dovrà infine affrontare anche la questione del miglioramento della **qualità della legislazione** a diritto invariato.

Il Gruppo potrebbe altresì esaminare i nuovi meccanismi flessibili di consultazione e di cooperazione, in particolare il metodo di coordinamento aperto ¹, ed esaminare in particolare la loro eventuale integrazione nei trattati.

¹ Il Gruppo IV "Governance economica" sta esaminando le questioni relative al metodo del coordinamento aperto. Occorrerà tenerne conto nel quadro dei nostri lavori.