

CONV 363/02**WG IX 9****NOTA**

del:	Segretariato
alla:	Convenzione
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione del 17 ottobre 2002 del Gruppo IX "Semplificazione"

Il Presidente ha richiamato l'attenzione del Gruppo su due nuovi documenti di lavoro: l'uno elaborato dal Segretariato e contenente l'elenco degli strumenti di cui si avvale l'Unione (WD 04), l'altro da un membro del Gruppo, il sig. G. Cisneros, sulle competenze d'esecuzione e sulla procedura del comitato (WD 05). Egli ha altresì sottolineato l'importanza del nesso esistente tra le procedure decisionali e la tipologia degli strumenti di azione. La questione della semplificazione della procedura di bilancio sarà riesaminata in un secondo tempo.

Taluni membri hanno posto l'accento sull'interesse che presentano per il Gruppo i lavori svolti dal Gruppo "Competenze complementari ", nonché quelli relativi all'azione esterna, alla giustizia e agli affari interni.

1. Semplificazione della procedura di codecisione e riduzione del numero delle procedure decisionali

Il Gruppo ha proceduto a uno scambio di opinioni su detta questione, alla luce dei pareri espressi dagli esperti durante le audizioni del 2 ottobre. In generale, è stata sottolineata la necessità di ridurre il numero delle vigenti procedure legislative. Taluni membri hanno suggerito a questo proposito di limitarle alle procedure di codecisione, cooperazione, parere conforme, consultazione del Parlamento europeo e non (con maggioranza qualificata o unanimità del Consiglio a seconda dei casi). Altri membri hanno proposto di sopprimere anche la procedura di cooperazione. In ogni caso, numerosi membri del Gruppo ritengono che la procedura di codecisione debba costituire la principale procedura decisionale a livello dell'Unione, senza per questo rimettere in discussione la consultazione di altre istituzioni o altri organi, a seconda dei casi.

Quanto alla semplificazione della procedura di codecisione, numerosi membri del Gruppo hanno richiamato l'attenzione sul funzionamento soddisfacente di tale procedura, che non richiede pertanto molte modifiche. Molti hanno tuttavia rilevato la necessità di sopprimere i casi in cui il Consiglio delibera all'unanimità in tutto l'arco della procedura di codecisione, ritenendo che quando si ricorre a tale procedura la norma debba essere sempre la maggioranza qualificata. Un membro del Gruppo ha invece indicato che non si deve stabilire automaticamente un nesso tra maggioranza qualificata e procedura di codecisione; un altro ha affermato che una tale questione non rientra di per sé nella semplificazione della procedura.

Si è sottolineata la necessità di conservare le riunioni a tre tra Parlamento, Consiglio e Commissione in un quadro informale. Un membro del Gruppo ha tuttavia rilevato che una presenza del Consiglio in Parlamento - quando quest'ultimo discute dei progetti di atto durante la procedura di codecisione (segnatamente nelle commissioni parlamentari) - faciliterebbe lo svolgimento della procedura. Lo stesso vale per la presenza del relatore del Parlamento alle riunioni del Gruppo del Consiglio che esamina tale atto. E' stata altresì menzionata la necessità di conservare, nella sua forma attuale, il ruolo della Commissione nella procedura, segnatamente quello del *go-between*.

Durante la discussione è stata altresì menzionata la possibilità di ridurre il numero di membri del comitato di conciliazione, così come quella di creare un Consiglio legislativo composto di membri permanenti, i ministri incaricati degli Affari europei, e aperto al pubblico.

Sono stati espressi dubbi quanto alla necessità di introdurre termini per la prima lettura.

Infine, un membro del Gruppo ha proposto di estendere la procedura di codecisione a tutto ciò che è "legislativo", senza tuttavia definire tale termine. Secondo un altro membro occorre escludere dalla procedura di codecisione l'adozione di misure tecniche, che dovrebbero rientrare nelle misure di esecuzione. Più in generale, è stata rilevata a questo proposito la necessità di chiarire ciò che rientra nel "legislativo" e ciò che rientra nell'"esecutivo".

2. Semplificazione degli strumenti : audizione degli esperti e primo scambio di opinioni

Il Gruppo ha proceduto all'audizione di tre esperti sulla questione, il sig. Koen Lenaerts, giudice presso il TPG e professore all'Università cattolica di Leuven, il sig. Michel Petite, direttore generale del Servizio giuridico della Commissione, e il sig. Jean-Claude Piris, giureconsulto e direttore generale del Servizio giuridico del Consiglio. I tre esperti hanno precisato che si esprimevano a titolo personale. Ai membri del Gruppo si distribuirà una versione scritta del loro intervento.

Audizione del sig. Lenaerts

Il sig. Lenaerts afferma che una delle sfide principali della Convenzione è giungere alla chiara distinzione tra azione legislativa e azione esecutiva, fondata non sull'identità degli autori, ma sul tipo di procedura. Non si tratta di praticare il culto del principio della separazione dei poteri sostenuto da Montesquieu, bensì di chiarire le responsabilità politiche di ciascuno e di prevedere procedure decisionali che meglio corrispondano a ciascuna delle funzioni in questione, in termini di legittimità democratica e di efficacia.

La prima categoria di atti corrisponde agli **atti legislativi**. Egli asserisce che deve esserci una stretta corrispondenza tra gli atti legislativi, che dovrebbero limitarsi alle "scelte politiche di base", e la procedura di codecisione. Salvo le "leggi costituzionali", vi sarebbero principalmente due tipi di atti legislativi : la "legge" (che corrisponde agli attuali regolamenti e decisioni (*beschluss*)), e la "legge quadro" (che corrisponde alle attuali direttive e decisioni quadro di cui al titolo VI del TUE), ed

eventualmente un terzo tipo, le "leggi di coordinamento" volte a coordinare le azioni degli Stati membri. Per il resto, spetta al legislatore precisare l'oggetto della sua azione ("legge di armonizzazione....", "legge recante programma"). Il sig. Lenaerts precisa che il legislatore dovrebbe valutare anche il giusto grado di minuzia della legislazione, mentre il trattato dovrebbe stabilire i casi in cui sono ammesse soltanto leggi quadro.

La seconda categoria di atti corrisponde agli **atti di esecuzione**. A questo proposito, l'esperto richiama l'attenzione sui numerosi casi, nel sistema attuale, di "normativa autonoma", ossia di atti normativi adottati **direttamente in base ai trattati** dal solo Consiglio (per esempio la normativa antidumping in base all'articolo 133 del TCE), dal Consiglio in consultazione con il Parlamento (per esempio la normativa sulla politica agricola comune in base all'articolo 37 del TCE), o ancora, in taluni casi, dalla Commissione (per esempio, le direttive sulle imprese pubbliche con riguardo alle regole di concorrenza in base all'articolo 86, paragrafo 3 del TCE). Secondo il sig. Lenaerts, sarebbe logico suddividere tutti gli atti in questione in atti che dovrebbero diventare atti legislativi, adottati in codecisione, quando sono l'espressione "delle scelte politiche di base" (atti legislativi) e atti che rientrerebbero nella categoria degli "atti di esecuzione" quando danno attuazione a disposizioni "legislative" (che indicano le scelte di base) contemplate dal trattato (per esempio, gli atti di applicazione dei principi in materia di concorrenza in base all'articolo 83 del TCE). Si tratta, in altre parole, di una "legislazione delegata" dal trattato ad uno dei rami dell'esecutivo, il Consiglio o la Commissione, per l'adozione di atti di portata generale. In altri casi, si tratta di atti di esecuzione in senso stretto, che danno esecuzione, in casi particolari, ad opzioni legislative contenute nei trattati (per esempio, le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato, articolo 88 del TCE).

Infine, quando gli atti di esecuzione sono adottati a livello comunitario (e non a livello nazionale, come è norma) per **dare attuazione ad un atto legislativo**, si possono distinguere due tipi di atti di esecuzione. Si tratta, da un lato, di atti di "legislazione delegata" dal legislatore, quando per esempio l'esecutivo intende apportare modifiche all'atto legislativo, o è abilitato in modo molto generale e, dall'altro, di atti di esecuzione in senso stretto, di portata generale o individuale. Nel primo caso la procedura del comitato potrebbe risultare più macchinosa che nel secondo (in cui ci si potrebbe limitare ai comitati di consultazione). Infine, in taluni casi, l'esecuzione in senso stretto potrebbe essere anche affidata ad agenzie o ad altri organi tecnici.

Il sig. Lenaerts ha concluso il suo intervento proponendo di collegare e far variare le condizioni di accesso dei cittadini al giudice comunitario in funzione delle basi democratiche degli atti, quindi in funzione della natura dell'atto in causa.

Audizione del sig. Petite

Nella sua introduzione il sig. Petite ha sottolineato la necessità di semplificare gli strumenti di azione dell'Unione : questi ultimi si sono irragionevolmente moltiplicati e sono stati utilizzati in modo poco chiaro, il che rende, a suo parere, il sistema poco intelligibile e poco credibile. Nella sua forma semplificata, il sistema prospettato dal sig. Petite è incentrato sulla legge, adottata dal legislatore in codecisione, sui regolamenti o sulle decisioni di esecuzione. Secondo il sig. Petite questo sistema, anche se affrontato da un'angolazione diversa, è molto simile a quello proposto dal sig. Lenaerts.

Tra gli **atti adottati dal legislatore**, egli distingue :

- le leggi costituzionali o "organiche" che riguardano aspetti essenziali dell'organizzazione dell'Unione, per esempio la decisione sulle risorse proprie, quella relativa ai poteri di esecuzione della Commissione (procedura del comitato), il regolamento finanziario, lo statuto della Corte di giustizia, ecc. Tali leggi hanno un valore infracostituzionale e sovralegislativo;
- le leggi ordinarie, o le "leggi europee" che stabiliscono in linea di massima i principi generali, gli obiettivi da conseguire, le norme essenziali, ma anche disposizioni più dettagliate se tale è la volontà del legislatore (il che corrisponde alla maggior parte delle tradizioni nazionali). Esse potrebbero contenere disposizioni direttamente applicabili, disposizioni quadro (dello stesso ordine delle direttive attuali) o entrambe, e comprendere un'ampia gamma di azioni, incluse le azioni di incentivazione o i programmi. Secondo il sig. Petite, è tuttavia ovvio che il legislatore è vincolato dal quadro di competenza attribuita, dal principio di sussidiarietà, e all'occorrenza, da altri limiti, tra cui, ad esempio, l'esclusione di ogni armonizzazione;
- la legge finanziaria che adotta il bilancio. La procedura attuale risulterebbe semplificata se si sopprimesse la distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, aggiornandola nello spirito della codecisione.

Le leggi sarebbero adottate, su proposta della Commissione, in codecisione dal Parlamento e dal Consiglio per dare attuazione alle politiche e azioni dell'Unione, con il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Le maggioranze sarebbero rafforzate per adottare le leggi costituzionali.

Per quanto concerne **l'esecuzione delle leggi**, si conserverebbe il principio secondo cui essa è di competenza degli Stati membri. Spetterebbe alla legge stessa indicare se sono necessarie misure di esecuzione a livello dell'Unione, il che dipenderà segnatamente dal grado di minuzia della legge. Le misure di esecuzione assumerebbero, secondo il sig. Petite, la forma di "regolamenti" o di "decisioni" (atti individuali). Esse sarebbero adottate dalla Commissione, controllata dal legislatore dell'Unione, conformemente alle modalità prescritte dalla legge costituzionale.

Tale sistema generale sarebbe oggetto di un regime particolare essenzialmente in tre settori: l'Unione economica e monetaria, le relazioni esterne e la cooperazione di polizia. Senza escludere a priori lo strumento della legge in tali settori, il potere legislativo sarebbe, in linea di principio, riservato al Consiglio. Le azioni avrebbero la forma di "regolamenti del Consiglio" o di "decisioni del Consiglio" adottate a maggioranza qualificata, con consultazione del Parlamento europeo a seconda dei casi, su proposta della Commissione.

Anche gli atti non vincolanti dovrebbero essere riordinati. A questo proposito, la raccomandazione costituirebbe lo strumento adeguato per organizzare il metodo di coordinamento aperto.

Il sig. Petite precisa che in tal modo il sistema in questione risulterebbe semplice, chiaro, legittimo, democratico, efficace (segnatamente grazie alla generalizzazione del voto a maggioranza qualificata) e equilibrato.

Audizione del sig. Piris

Il sig. Piris ha aperto il suo intervento spiegando che una delle ragioni della complessità dei trattati attuali è il numero elevato di strumenti giuridici (15) di cui le istituzioni dispongono per agire, risultato del trattato di Maastricht (il trattato di Roma ne prevedeva soltanto 5). A ciò si aggiunge il fatto che i trattati danno definizioni simili per atti con denominazioni diverse ("direttiva/decisione quadro" o "azione comune/decisione") e, all'opposto, definizioni diverse per atti chiamati allo stesso modo ("decisioni" o "posizioni comuni"). Infine, nei trattati figurano verbi e modi diversi per designare gli atti da adottare che non trovano corrispondenti differenze significative quanto alla sostanza.

Secondo il sig. Piris, si potrebbe ipotizzare di ridurre il numero di strumenti esistenti da 15 a 5 rendendo applicabili ai settori PESC e GAI le 5 forme di atti definite all'articolo 249 del TCE, il che non impedirebbe agli estensori del trattato di aggiungere in un articolo distinto precisazioni particolari per un tipo di atto; il Gruppo potrebbe pertanto prevedere di :

- 1) sopprimere la "decisione quadro" (GAI) per sostituirla con la "direttiva " (TCE);
- 2) sopprimere le quattro accezioni attuali del termine "decisione"¹ riprendendo quella del trattato CECA, che la definisce come un atto obbligatorio, che può designare o non designare i destinatari;
- 3) sopprimere l'"azione comune" (PESC) per sostituirla con una "decisione" così ridefinita;
- 4) sopprimere le "posizioni comuni" (PESC e GAI) per sostituirla con una "decisione" così ridefinita;
- 5) sopprimere "principi e orientamenti generali" degli strumenti PESC, in quanto non costituiscono uno strumento giuridico, evitando in tal modo di creare confusione;
- 6) sopprimere le "strategie comuni" dall'elenco degli strumenti PESC, in quanto tale strumento non ha risposto alle attese degli estensori del trattato;
- 7) sopprimere lo strumento della Convenzione tra Stati membri (CE e GAI) e sostituirlo con gli altri strumenti giuridici obbligatori per gli Stati membri in virtù della semplice adozione da parte del Consiglio, senza che sia necessaria una procedura nazionale di ratifica prima dell'entrata in vigore.

Quanto alla semplificazione dei testi degli articoli del trattato che attribuiscono poteri di azione alle istituzioni, il sig. Piris ha avanzato alcuni suggerimenti : utilizzare il termine "misura" solo quando si vuole lasciare alle istituzioni la scelta dello strumento da adottare; sopprimere l'uso generico del termine "decisione" o "direttiva", sostituendoli con il termine "misura", "atto" o un altro termine adeguato al contesto; armonizzare la terminologia utilizzata nelle disposizioni attributive di competenze "complementari" scegliendo uno o due termini comuni (per esempio "raccomandazioni", "azioni" o "programmi") e precisare la forma dell'atto giuridico definito dal

¹ Si tratta della decisione ai sensi dell'articolo 249 TCE (che ne precisa i destinatari), della decisione ai sensi del titolo V del TUE (PESC), della decisione ai sensi del titolo VI del TUE (cooperazione in materia penale) e infine di una decisione sui generis (*Beschluss* in tedesco) che è stata spesso utilizzata quando, pur essendo obbligatoria, non precisava i suoi destinatari. Quest'ultima è stata segnatamente utilizzata nel quadro delle cosiddette competenze "complementari" per integrare i diversi tipi di azione previsti (azione d'incentivazione, programmi, ecc.).

trattato con cui sono adottate le azioni e i programmi relativi attivi a detti settori (probabilmente la forma della "decisione"); sopprimere le variazioni di stile nell'uso dei verbi di natura decisionale ("adotta", "prende", "stabilisce", "definisce", "fissa", "formula", "precisa", "determina", "elabora", "decide") e sostituirli, allorché il contesto lo permette, con "adotta", ecc.

Per quanto riguarda gli atti non obbligatori usati dalle istituzioni ma non previsti nei trattati (risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni, ecc.) il Sig. Piris ritiene che il Consiglio legislatore debba evitare di adottare tali atti quando gli sono sottoposte proposte legislative.

Infine il Sig. Piris ha richiamato l'attenzione sulla difficoltà di giungere nell'Unione a una trasposizione esatta della distinzione classica tra potere legislativo e potere esecutivo, vale a dire tra le istituzioni che non abbiano altri poteri se non quello di legiferare e le istituzioni il cui compito sia soltanto quello di attuare la legislazione o adottare norme di natura regolamentare. In effetti i poteri conferiti dai trattati alle istituzioni si sovrappongono talmente gli uni agli altri che una simile distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo sarebbe possibile soltanto sconvolgendo gli attuali equilibri. Allo stato attuale dei trattati, pertanto, atti fondati direttamente sul trattato possono essere adottati non solo in codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio ma anche dal solo Consiglio, secondo le procedure di cooperazione e di consultazione e altresì, in taluni casi, dalla Commissione (articolo 86 del TCE) e dalla BCE (articolo 110 del TCE).

Del pari il Consiglio, la Commissione e altre istituzioni possono adottare direttamente in base al trattato atti di natura regolamentare o esecutiva: misure di organizzazione interna, nomine, decisioni in materia di negoziato o di conclusione di accordi internazionali, ecc. Infine il Consiglio, la Commissione e la BCE possono adottare atti che sono effettivamente atti "esecutivi" adottati in applicazione e nell'esercizio di poteri delegati tramite un atto di base.

*

*

*

Spunti di riflessione :

- 1) Occorre semplificare e uniformare sul piano linguistico le basi giuridiche previste nei trattati?
In che senso?
- 2) Occorre ridurre il numero degli strumenti giuridici previsti nei trattati? Sarebbe possibile applicare gli stessi strumenti in tutti i settori, comprese la politica estera e la cooperazione di polizia in materia penale? In che senso? Quali modifiche occorrerebbero nella definizione e negli effetti degli attuali strumenti?
- 3) Una volta operati i cambiamenti necessari, occorrerà modificare la denominazione degli atti?
In che senso? Occorre sostituire il regolamento con la legge? La direttiva con la legge quadro?
Che altro?
- 4) Occorre introdurre nel trattato una chiara delimitazione tra ciò che rientra nel potere legislativo e ciò che fa parte dal potere esecutivo?
- 5) Se sì, quale dovrebbe essere la nozione di atto legislativo? Occorre determinarla in base alla procedura d'adozione (per esempio ciò che riguarda la codecisione? In funzione del contenuto ? In base alle scelte politiche di fondo? Occorre lasciare al legislatore il compito di determinare caso per caso ciò che debba rientrare nell'azione legislativa ovvero definirlo nel trattato stesso? Occorre fissare norme particolari in taluni settori?
- 6) Occorre creare un atto specifico per i casi in cui il Consiglio adotti atti direttamente sulla base del trattato? Quale potrebbe esserne la denominazione?
- 7) Occorre limitare l'utilizzazione degli atti atipici? In particolare, questi devono essere proibiti allorché il legislatore tratti proposte o iniziative legislative?
