

**CONV 372/02****WG IX 10****NOTA**

---

del: Segretariato

al: Gruppo IX "Semplificazione"

---

Oggetto: Resoconto sommario della riunione del 24 ottobre 2002

---

In seguito ai contributi dei tre esperti nella precedente riunione, il Gruppo ha proceduto ad un ampio scambio di opinioni sulla questione della semplificazione degli strumenti.

Nella sua introduzione, il Presidente ha sottolineato l'importanza di creare un legame tra procedure e strumenti. Egli ha rammentato a tutti i partecipanti che la codecisione si distingue in quanto procedura principale, fatte salve altre varianti, come segnatamente la consultazione con vari organi ed istituzioni. Resta comunque che l'adozione di una serie di atti direttamente sulla base del trattato avviene mediante altri tipi di procedure. Il documento di lavoro n. 10 ha lo scopo specifico di presentare alcuni esempi di atti adottati direttamente sulla base dei trattati, dal Consiglio, dalla Commissione e dalla Banca centrale europea. Tale tipo di impostazione consente di constatare facilmente che molti di questi atti non hanno di per sé natura "legislativa". Esempi evidenti sono gli atti di nomina, o quelli relativi a misure di urgenza adottati nel quadro dell'Unione economica e monetaria. Dall'esame dell'elenco delle varie procedure emerge inoltre che taluni atti si riferiscono ad un particolare articolo del trattato che ha una natura "legislativa" (ad esempio in materia di concorrenza, gli atti adottati sulla base dell'articolo 83 del TCE sono volti all'applicazione degli articoli 81 e 82 del TCE). La questione fondamentale è la definizione di "atto legislativo". Secondo il parere del sig. Amato, un "atto legislativo" deve coprire gli elementi essenziali di un settore specifico.

Nel corso della riunione sono stati affrontati vari temi, tra cui:

- la necessità di una drastica semplificazione, senza rischiare di eccedere nel senso opposto,
- l'importanza di stabilire una netta distinzione tra atti vincolanti e non vincolanti,
- il legame tra gli strumenti e la legittimità democratica delle azioni dell'Unione,
- la possibilità di ridurre la tipologia ai cinque strumenti di cui all'articolo 249 del TCE <sup>1</sup>,
- la necessità o meno di strumenti specifici nel quadro della politica estera e di sicurezza comune,
- la flessibilità nella scelta degli strumenti,
- la possibilità ed utilità di distinguere tra atti “legislativi” ed “esecutivi”,
- la possibilità di limitare gli atti legislativi a "scelte politiche di fondo" e il modo di definire tali scelte, (nel trattato o caso per caso),
- il campo di applicazione della procedura di codecisione.
- il legame tra la codecisione e gli atti legislativi,
- le procedure per l'esame delle norme di esecuzione ("procedura del comitato ", articolo 202 del TCE)
- l'ipotesi di trasformare il Consiglio, nella sua funzione legislativa, in una seconda camera.

Al termine della riunione il Presidente ha delineato alcuni orientamenti emersi nel corso del dibattito:

- La prima parte del trattato costituzionale dovrebbe presentare, in termini generali, le varie procedure e tipi di strumenti, mentre le disposizioni nella seconda parte del trattato, dedicata alle politiche (basi giuridiche), sarebbero adattate in funzione della logica delle procedure e degli strumenti elencati nella prima parte.
- Il Gruppo "Personalità giuridica" ha concluso che una fusione dei trattati e dei pilastri non pregiudica una differenziazione delle procedure e degli strumenti. In particolare, gli strumenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune sono in linea di principio di natura differente.
- Esiste un ampio consenso riguardo ad una semplificazione drastica della panoplia di strumenti che appaiono nei trattati (circa 15). In tale contesto, si potrebbero limitare tali strumenti ad uno o due tipi per gli atti legislativi (“legge”, “legge quadro”), uno per gli atti esecutivi che hanno un carattere generale, ed uno per gli atti esecutivi specifici (con un campo di applicazione individuale). Infine un tipo di atti non vincolanti (ad esempio: “raccomandazioni”).

---

<sup>1</sup> Cfr. WD 6: contributo del sig. Piris.

- Riguardo alla distinzione tra atti "legislativi" ed "esecutivi", i primi potrebbero essere definiti come limitati a principi essenziali, mentre i secondi come subordinati a disposizioni di natura legislativa. Ciò non significa che gli atti legislativi non possono contenere disposizioni dettagliate. Una simile limitazione del legislatore sarebbe contraria all'accettazione tradizionale dei suoi poteri discrezionali. Occorrerebbe trovare il modo di convincere il legislatore a non entrare in dettagli senza limitarlo dal punto di vista giuridico. D'altro canto un atto che non contiene degli elementi essenziali in un determinato settore non può essere considerato un atto legislativo.
- Negli Stati che riconoscono le competenze delle loro regioni o comunità federali, lo strumento della "legge quadro" al posto della "direttiva" sembra particolarmente appropriato. Resta la difficoltà di individuare le basi giuridiche specifiche su cui tale strumento si fonderebbe.
- Riguardo al ruolo del legislatore (Parlamento e Consiglio) di controllare le azioni dell'esecutivo, si potrebbe operare una distinzione tra gli atti che sviluppano un atto legislativo e quelli di natura puramente esecutiva. Nel primo caso si può prevedere un sistema di "richiamo" che consenta al legislatore di riconsiderare tali atti esecutivi, specialmente se essi vanno al di là del quadro del legislatore.
- Gli atti esecutivi potrebbero in linea di principio essere adottati dalla Commissione, tranne che in taluni settori da considerare <sup>1</sup>.
- Nel Titolo V del TUE (PESC), le strategie comuni adottate all'unanimità consentono l'adozione di azioni o posizioni comuni a maggioranza qualificata. Se lo strumento della "strategia comune" fosse sostituito, ad esempio da una "decisione" ridefinita, come si potrebbe mantenere la possibilità di ricorrere al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio per l'adozione di simili decisioni?

Alla luce di tali orientamenti, il Presidente del gruppo ha proposto ai membri di trasmettere al Segretariato contributi scritti <sup>2</sup> in risposta ai quesiti elencati alla fine del resoconto sommario della riunione del 17 ottobre:

---

<sup>1</sup> Cfr. WD 8: contributo del sig. Petite.

<sup>2</sup> Si invitano i membri ad inviare le loro risposte entro giovedì 31 ottobre, ore 12.30.

## Temi di riflessione

- 1) Occorre semplificare e uniformare la terminologia delle basi giuridiche definita dai trattati? In caso affermativo, come?
- 2) Occorre ridurre il numero di strumenti giuridici contenuti nei trattati? È possibile applicare i medesimi strumenti in ogni settore, compresa la politica estera e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale? Come procedere in tal senso? Quali modifiche sarebbero necessarie in ordine alla definizione e agli effetti degli strumenti esistenti?
- 3) Una volta realizzata tale modifica, occorre modificare la denominazione degli atti? In caso affermativo, come? "Legge" invece di regolamento? "Legge quadro" invece di direttiva? Altre proposte?
- 4) Occorre introdurre nei trattati una chiara distinzione fra ambito legislativo a ambito esecutivo?
- 5) In caso affermativo, quale dovrebbe essere il concetto di atto legislativo? Dovrebbe essere definito in funzione della sua procedura di adozione (ad esempio quelli che rientrano nella codecisione?) o del suo contenuto? Quando ciò implica una scelta politica di fondo? Occorre lasciare al legislatore la facoltà di decidere caso per caso sulla natura legislativa degli atti, o occorre definire la questione nel trattato stesso? Occorre introdurre norme specifiche per settori particolari?
- 6) Occorre elaborare un atto specifico per i casi in cui il Consiglio adotta atti direttamente sulla base del trattato? Come sarebbero denominati tali atti?
- 7) Occorre limitare il ricorso ad atti atipici? In particolare occorre escluderne l'uso allorché il legislatore sta esaminando una proposta legislativa?

---